

Nota Técnica

Experiências de Monitoramento dos Resultados de Conferências Nacionais

Nº7

Brasília, outubro de 2013

Diretoria de Estudos
e Políticas do Estado,
das Instituições e
da Democracia
10 / 2013





Nota Técnica

Experiências de Monitoramento
dos Resultados de
Conferências Nacionais

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osório

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



Nota Técnica

Experiências de Monitoramento dos Resultados de Conferências Nacionais

Brasília, outubro de 2013

ipea

FICHA TÉCNICA

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Coordenadora da pesquisa

Joana Luiza Oliveira Alencar – Ipea

Autores da nota técnica

Clóvis Henrique Leite de Souza – Ipea/UnB

Joana Luiza Oliveira Alencar – Ipea

Paula Pompeu Fiuza Lima – Ipea/UnB

Uriella Coelho Ribeiro – Ipea

Coordenador de Estudos sobre Estado e Democracia (Codem/Diest)

Antônio Lassance

Direção de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
1 Assistência Social.....	11
1.1 Anexo: Instrumental 1 – Avaliação Local do SUAS.....	20
2 Aquicultura e Pesca.....	22
3 Juventude.....	27
4 Meio Ambiente.....	32
5 Mulheres.....	38
6 Segurança Alimentar.....	43
7 Segurança Pública.....	53

APRESENTAÇÃO

Clóvis Henrique Leite de Souza*
Joana Luiza Oliveira Alencar**
Paula Pompeu Fiuza Lima***
Uriella Coelho Ribeiro****

O Ipea, reconhecendo que as atividades do Estado são complexas e envolvem uma série de diálogos e relações com a sociedade que têm se tornado cada vez mais institucionalizadas, se propôs a ampliar seus estudos sobre os canais de interação entre Estado e sociedade e as diversas formas de participação política existentes no país. Com a difusão de canais de interação entre Estado e sociedade, uma pergunta que norteia as pesquisas realizadas é: quais são os resultados gerados por essas instituições? Para saber os efeitos de qualquer ação governamental, são necessários esforços de monitoramento e de avaliação. Contudo, pela novidade dessas práticas, ainda se sabe pouco sobre como operacionalizar o monitoramento e avaliação desse tipo de experiência. Na tentativa de difundir informações que contribuam para o aperfeiçoamento dessas práticas, este catálogo apresenta informações sistematizadas de sete experiências de monitoramento de resultados de conferências nacionais de políticas públicas, relativas às áreas de assistência social, aquicultura e pesca, direitos das mulheres, juventude, meio ambiente, segurança alimentar e segurança pública.

No Brasil, as conferências nacionais têm sido um dos principais canais de diálogo entre poder público e sociedade civil. De 2003 a 2012, foram organizadas 87 conferências, abrangendo 43 temas distintos. As conferências são organizadas em etapas

* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea e doutorando em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB).

** Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

*** Pesquisadora do PNPD e mestranda em ciência política pela UnB.

**** Pesquisadora do PNPD.

sequenciais, em sua maioria com base territorial, envolvendo participantes no nível municipal, estadual e nacional. Essa organização permite que esses sejam processos participativos com maior capacidade mobilizadora, visto que são os únicos a integrar a capilaridade dos municípios com a abrangência da discussão sobre temas nacionais. Tendo em vista que algumas conferências mais recentes têm inovado ao utilizar estratégias que incentivam a interação virtual e a auto-organização dos grupos e movimentos sociais na discussão das pautas dos processos, é possível pensar que o potencial mobilizador dessas instituições seja ainda maior.

Propor diretrizes e definir prioridades para políticas públicas são os principais objetivos das conferências. Ao fim de uma conferência, as deliberações aprovadas são apresentadas em um relatório final, que pode conter informações sobre as regras e as discussões que culminaram na lista de propostas. Após a publicação desse relatório, a princípio, a conferência cumpriu com todas as etapas de sua organização. Contudo, o trabalho não termina com a publicação do relatório final.

Cada vez mais atores governamentais e da sociedade civil discutem a efetividade das conferências nacionais. Tal potencial mobilizador não se realiza sem os esforços de gestores dos poderes municipal, estadual e nacional e de organizações que se dedicam com afinco a debater as questões em voga, mesmo quando o calendário dos processos não coincide com o das atividades dos movimentos sociais. Se os resultados das conferências nacionais não são incorporados aos textos e estratégias das políticas públicas, tanto atores governamentais quanto da sociedade civil questionam a real necessidade de tanto esforço.

Iniciativas de órgãos públicos e de conselhos gestores têm avançado na identificação de ações governamentais que respondem às demandas expressas nas deliberações de conferências nacionais. São experiências que têm como preocupação principal compreender em que medida os conteúdos das discussões desses espaços são ou podem ser utilizados como subsídios para a formulação e revisão de políticas públicas. Essas iniciativas são consideradas práticas de resultados de conferências, pois têm como objetivo identificar se as demandas expressas pelas deliberações desses processos foram ou estão sendo incorporadas por alguma ação governamental. Tais iniciativas podem ser divididas em quatro tipos: i) conversão direta das deliberações em planos de políticas públicas e monitoramento do plano; ii) criação de grupos de trabalho que fazem o levantamento das deliberações aprovadas e investigam os encaminhamentos dados a elas; iii) criação de instrumentos de gestão da informação que registram as ações correspondentes às demandas apresentadas e o seu encaminhamento, podendo ser desde sistemas informatizados até tabelas e planilhas mais simples; e iv) organização de eventos de avaliação e balanço, em que são apresentadas e discutidas as respostas dadas pelo poder público às demandas apresentadas na conferência. Essas iniciativas podem ocorrer simultaneamente – em geral, quanto mais consolidadas são as práticas de monitoramento de uma área de política, mais instrumentos são criados com esse fim.

Essas estratégias podem ser lideradas por diversos atores. Em geral, são os gestores públicos que preenchem os instrumentos de gestão da informação, mas esse levantamento também pode ser feito por conselheiros e comissões organizadoras de conferências. Os grupos de trabalho são iniciativas encontradas principalmente nos conselhos nacionais, mas também ocorrem no âmbito da administração pública, como no caso dos comitês interministeriais. Há também iniciativas em que órgãos governamentais e conselhos gestores agem em parceria, embora atuem de maneiras distintas, mantendo cada um sua autonomia no momento de construir instrumentos de monitoramento mais adequados a sua realidade.

Este catálogo busca sistematizar algumas experiências de monitoramento promovidas pelos órgãos públicos, pelos conselhos gestores ou por ambos. Elas são bastante distintas entre si, e cada uma responde às peculiaridades da política à qual se vincula. São também práticas em construção, dispostas a qualificar os instrumentos de monitoramento. O que é comum em todas as iniciativas é o aprendizado constante e a experimentação de novas ações com o intuito de aperfeiçoar as práticas existentes. Reunir essas iniciativas é uma estratégia para circulação da informação, para a troca de experiências e para a inspiração de novas ações.

As informações apresentadas foram obtidas por meio da leitura atenta de documentos relacionados às conferências nacionais e ao monitoramento de seus resultados, e por meio de entrevistas com atores envolvidos na prática do monitoramento. O contato institucional das instâncias responsáveis pelas práticas será indicado no corpo do catálogo, com o intuito de permitir a comunicação entre aqueles que desejarem se inspirar em alguma das práticas e as instâncias específicas. Também estão disponíveis, quando possível, os modelos dos instrumentos de gestão de informações utilizados para o monitoramento, de modo a inspirar novas iniciativas.

Este catálogo é direcionado a gestores públicos, conselheiros, atores da sociedade civil e pesquisadores que têm se deparado com a dificuldade de identificar quais resultados de conferências nacionais têm sido incorporados nos ciclos de gestão de políticas públicas. Nesse sentido, busca-se oferecer indicações sobre o que já está sendo feito e o que pode ser feito entre a realização de uma conferência e outra, promovendo o acúmulo e o aprendizado. A sistematização e o intercâmbio de experiências podem ser úteis para a qualificação da gestão de processos participativos e para o aumento de sua efetividade.

1 Assistência Social

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL		
1ª Edição	Ano: 1995	Número de propostas aprovadas: 233
	Objetivos	Avaliar a situação e propor diretrizes para aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.
	Tema central	Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado
	Eixos temáticos	Eixo 1 – Política Nacional de Assistência Social; Eixo 2 – Comando Único/Reordenamento/Descentralização; Eixo 3 – Participação/Controle Social/Conselhos; Eixo 4 – Relação Público e Privado; Eixo 5 – Benefícios; Eixo 6 – Assessoria/Treinamento; Eixo 7 – Divulgação; Eixo 8 – Relação com as Outras Políticas; Eixo 9 – Recomendações para os Estados e Municípios; Eixo 10 – Financiamento
2ª Edição	Ano: 1997	Número de propostas aprovadas: 177
	Objetivos	Avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.
	Tema central	O sistema descentralizado e participativo da assistência social – construindo a inclusão – universalizando direitos
	Eixos temáticos	Eixo 1 – construindo a inclusão social; Eixo 2 – construindo o sistema descentralizado; Eixo 3 – construindo a participação popular; Eixo 4 – construindo o financiamento e o controle social na assistência social; Eixo 5 – construindo as articulações da assistência como política

(Continua)

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

3ª Edição	Ano: 2001	Número de propostas aprovadas: 137
	Objetivos	Avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.
	Tema central	Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios
	Eixos temáticos	Eixo 1 – Controle Social; Eixo 2 – Financiamento e Consolidação dos Fundos de Assistência Social; Eixo 3 – Gestão da Política de Assistência Social. ¹
4ª Edição	Ano: 2003	Número de propostas aprovadas: 37
	Objetivos	Avaliar a situação atual da assistência social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento.
	Tema central	Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos
	Eixos temáticos	Eixo 1 – Assistência social: conceber a política para realizar o direito; Eixo 2 – Gestão e organização – planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito; Eixo 3 – Financiamento – assegurar recursos para garantir a política; Eixo 4 – Mobilização e participação como estratégica para fortalecer o controle social
5ª Edição	Ano: 2005	Número de propostas aprovadas: 12 compromissos, 18 ações e 45 metas
	Objetivos	Consolidar um Plano de metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os próximos dez anos.
	Tema central	SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social
	Eixos temáticos	Eixo 1 – Direitos socioassistenciais; Eixo 2 – Gestão; Eixo 3 – Recursos Humanos; Eixo 4 – Financiamento; Eixo 5 – Controle Social

(Continua)

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL		
6ª Edição	Ano: 2007	Número de propostas aprovadas: 42 metas e 134 estratégias
	Objetivos	Avaliar a política da assistência social e deliberar diretrizes para aperfeiçoar, implementar e consolidar o Sistema Único da Assistência Social – SUAS, de acordo com o art. 18, inciso VI, da LOAS. São objetivos da VI Conferência Nacional: I. Avaliar e debater a implantação do SUAS; II. Aperfeiçoar o Plano Decenal da Assistência Social, através da inclusão de novas metas nacionais; III. Afirmar compromissos e responsabilidades com o Plano Decenal da Assistência Social; IV. Reafirmar os compromissos e responsabilidades para assegurar a proteção social pelo SUAS; V. Aprovar a Carta Nacional dos Direitos Socioassistenciais.
	Tema central	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social
	Eixos temáticos	Eixo 1 – Plano Decenal; Eixo 2 – Direitos socioassistenciais; Eixo 3 – Controle social e protagonismo dos usuários e das usuárias; Eixo 4 – Financiamento; Eixo 5 – Gestão do trabalho; Eixo 6 – Intersetorialidade entre as políticas sociais e destas com o desenvolvimento econômico
7ª Edição	Ano: 2009	Número de propostas aprovadas: 57 propostas
	Objetivos	Avaliar a situação atual da Assistência Social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento.
	Tema central	Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
	Eixos temáticos	Eixo 1 – Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento; Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate; Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha; Eixo 2 – Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS; O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa; Eixo 3 – Democratização da Gestão do SUAS; participação e articulação intergovernamental e Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS; Eixo 4 – Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos

(Continua)

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

8ª Edição	Ano: 2011	Número de propostas aprovadas: 65 propostas
	Objetivos	Avaliar e propor diretrizes para o aprimoramento da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na perspectiva da valorização dos trabalhadores e da qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios.
	Tema central	A VIII Conferência Nacional de Assistência Social tratará sobre os avanços na consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios
	Eixos temáticos	Eixo 1 – Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS; Eixo 2 – Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais; Eixo 3 – Fortalecimento da participação e do controle social; Eixo 4 – a Centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil

Nota: ¹ No Relatório Final da Conferência, cada um desses Eixos possui um conjunto de subeixos, que não foram explicitados nesse quadro.

A área de assistência social foi uma das primeiras a garantir a participação social na formulação de políticas públicas. Em 1993, foi aprovada a Lei nº 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) –, que trouxe elementos para a gestão descentralizada ao mesmo tempo em que afirmava a necessidade de articulação de ações em torno de uma política nacional. A LOAS já previa os conselhos como instâncias deliberativas de controle social da política:

Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I. o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II. os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III. o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV. os Conselhos Municipais de Assistência Social.

A I Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu dois anos após a aprovação da LOAS e manteve, em média, uma periodicidade bianual, mesmo que a lei previsse a realização ordinária a cada quatro anos. Em 2003, na IV

Conferência, foi deliberada a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir desse marco, foram construídos diferentes instrumentos de gestão desse sistema. Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social, que aponta diretrizes e princípios para a ação estatal, em parceria com atores da sociedade, de proteção de sujeitos em situação de vulnerabilidade social. Em 2005 e 2006, foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) as Normas Operacionais Básicas relacionadas à estruturação do SUAS (Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS e Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS -NOB-RH/SUAS). Em 2011, a LOAS foi revisada, incorporando a discussão sobre o Sistema Único de Assistência Social. Por fim, ocorreu a revisão da NOB/SUAS no CNAS, por meio da Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Essa atualização da NOB/SUAS estipula que o Conselho deverá encaminhar as deliberações da Conferência aos órgãos competentes após sua realização e desenvolver metodologia de acompanhamento e monitoramento das propostas aprovadas, institucionalizando, assim, o papel do conselho como responsável pelo encaminhamento e monitoramento das deliberações das conferências.

Embora o acompanhamento das propostas aprovadas tenha sido instituído como responsabilidade do CNAS somente em 2012, anteriormente o Conselho desenvolveu diferentes iniciativas de monitoramento das deliberações das conferências. A partir da III Conferência, é possível identificar esforços de monitoramento. Em 2002, o CNAS, em parceria com os conselhos estaduais e do Distrito Federal, elaborou o plano de execução das deliberações da III Conferência. Nesse plano, foram priorizadas deliberações, e para cada proposta foram pensadas estratégias que contribuiriam para o atendimento das demandas. Foram definidos responsáveis pela execução de cada estratégia, sendo que na maioria das vezes esses responsáveis eram os próprios conselhos ou organizações presentes no conselho. Além disso, foi registrado qual era o prazo necessário para a implementação das estratégias, classificando-as como de curto, médio e longo prazo.

Em 2003, quando o CNAS elaborou seu planejamento estratégico, foi declarada a intenção de monitorar as deliberações da IV Conferência. Havia, então, uma preocupação com o monitoramento, mas não uma ação com metodologia definida. O que se via era a necessidade de priorizar ações para executar as propostas. Em 2006, em preparação para a V Conferência, foi contratada uma consultora que fez levantamento das propostas aprovadas desde a I Conferência e as comparou com as resoluções que o Conselho aprovou, buscando identificar se as ações do Conselho iam na direção do que as conferências propunham. Essa sistematização foi feita com base na identificação de “ideias-força” que indicavam quais eram as principais demandas apresentadas nos conteúdos das deliberações. Foram também mapeados responsáveis

para a implementação de cada demanda e as ações, programas e atos normativos aos quais essas deliberações se referiam, quando se referiam a alguma política específica. As resoluções foram classificadas em cinco temas: política, financiamento, norma, administrativo e comum. Além disso, foram sistematizados os assuntos dos grupos de trabalho criados pelo CNAS, de modo que foi possível perceber se esses grupos diziam respeito aos assuntos deliberados nas conferências nacionais.

A V Conferência teve como objetivo “consolidar um Plano de Metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os próximos dez anos”. Sua principal contribuição foi pensar as metas, compromissos e ações para o Plano Decenal. A metodologia da conferência já definia com bastante clareza qual era o papel das propostas para a formulação do plano, o que facilitou a incorporação destas em instrumentos de gestão. Os eixos de discussão da Conferência foram os mesmos do Plano, o que indica certa continuidade entre o que foi deliberado pela Conferência e o Plano Decenal. Assim, o Conselho conseguiu definir mais claramente uma ação de monitoramento, inclusive emitindo uma resolução que indicava ao órgão gestor a necessidade de formular o plano contemplando as propostas até então aprovadas em conferências, além de metas de gestão.

O Plano Decenal foi discutido no CNAS no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) Plano Nacional, criado por meio da Resolução nº 184, de 21 de setembro de 2006, com os seguintes objetivos: “definir uma metodologia para o processo de acompanhamento do processo de discussão do Plano Decenal da Assistência Social; e definir cronograma de apresentação da proposta do Plano Decenal pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS ao CNAS, em novembro de 2006”. Em 2007, por meio da Resolução nº 134, de 19 de julho de 2007, foi criado outro GT Plano Decenal, com os objetivos de “definir metodologia, inclusive indicando um calendário do processo de discussão do Plano Decenal da Assistência Social encaminhado pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS; e acompanhar a discussão do Plano Decenal”. Em 22 de novembro de 2007, o CNAS aprovou por meio da Resolução nº 120 as Metas Nacionais do Plano Decenal de Assistência Social, com o objetivo apresentá-las na VI Conferência Nacional de Assistência Social. Essa resolução considerava a Meta 8 sobre a Gestão do SUAS, deliberada na V Conferência Nacional de Assistência Social, e que indicava a construção de plano decenal de assistência social em todas as esferas de gestão, seguido de planos anuais e plurianuais a ele coerentes e de acordo com as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social e as Conferências Municipais e Estaduais que a antecederam, bem como o monitoramento e avaliação da sua execução, a curto, médio e longo prazos. Além disso,

o plano foi feito com base em processo de Consulta Pública realizada no período de 17 de agosto a 30 de setembro de 2007, dirigida aos Conselhos de Assistência Social, FONSEAS, CONGEMAS, Comissões Intergestores da Assistência Social, Academia/Universidades, Fóruns de Assistência Social, Frente Parlamentar de Defesa da Assistência Social.

Portanto, a discussão sobre o Plano Decenal continuou na VI Conferência, que avaliou e consolidou o trabalho anterior. Nessa conferência foram aprovadas metas nacionais e as estratégias necessárias para alcançá-las. Enquanto a V Conferência teve um caráter de elaboração conceitual do plano e de pactuação de compromissos que norteiam a Política de Assistência Social, a VI Conferência aprofundou as metas já estabelecidas na V, definindo as estratégias que melhor contribuiriam para o cumprimento das metas.

Definidas as metas e estratégias da Política de Assistência Social, seria de se esperar que o CNAS tivesse um papel mais ativo no processo de monitoramento das deliberações das conferências. Contudo, as conferências seguintes trataram de aspectos específicos que dificultavam a gestão descentralizada e participativa da política, como o papel dos usuários, dos trabalhadores e das entidades, o que não estimulou ações concretas de monitoramento. Como não havia uma vinculação clara entre as deliberações da conferência e um instrumento de gestão específico, como ocorreu nas conferências anteriores, houve mais dificuldade para acompanhar de forma sistemática o encaminhamento dessas propostas. Isso não significa que não tenha ocorrido o acompanhamento. No decorrer das atividades do Conselho, em suas reuniões ordinárias, nas comissões e grupos de trabalho, as deliberações das conferências entraram na pauta, em particular nas discussões sobre o plano decenal. No entanto, isso não ocorreu de maneira sistemática com a retomada do texto aprovado e o acompanhamento das ações decorrentes.

O fato de as conferências relacionadas à aprovação de um plano de política pública serem as que tiveram suas propostas acompanhadas diretamente pelo Conselho revela que a metodologia do processo de conferência pode facilitar o monitoramento dos resultados. Quando as conferências se vinculam a instrumentos de gestão de uma política, mesmo que não haja o monitoramento sistemático das deliberações, os resultados desses processos são acompanhados porque eles já são parte dos planos de ação dos ministérios. Nesse sentido, na preparação da conferência é necessário que já se pense em como as propostas serão incorporadas aos instrumentos de gestão e como serão monitoradas. A equipe de relatoria tem um papel importante nesse processo de sistematização de demandas sociais em forma de propostas que

possam servir como diretrizes para a gestão de políticas públicas. Assim, além de sistematizar as ideias de uma maneira operacional, os responsáveis pela metodologia devem propor uma maneira de acompanhamento das deliberações.

Em preparação à IX Conferência, o CNAS, por meio da Resolução CNAS nº 3, de 12 de março de 2013, instituiu um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de desenvolver o monitoramento das deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Todavia, visando atender às orientações definidas ao longo do processo de preparação desta conferência que indicavam a avaliação das deliberações das conferências anteriores (2005 a 2011), em cada esfera de governo, à luz das normativas obrigatórias do SUAS e do Plano Decenal, as atribuições do GT foram alteradas na reunião plenária do CNAS do dia 13 de junho de 2013. O objetivo do GT passou a ser: “desenvolver o monitoramento das deliberações das conferências nacionais de assistência social de 2005, 2007, 2009 e 2011 e fazer orientações metodológicas aos conselhos de assistência social dos municípios, estados e do Distrito Federal para o monitoramento sistemático e continuado de suas conferências”. Além do acervo de deliberações aprovadas nas conferências nacionais, esse GT trabalha tendo como base o Plano Decenal SUAS Plano 10. Isso ocorre porque foi decidido pelo CNAS que essa Conferência teria um caráter mais avaliativo, mobilizando os atores dos três entes da federação para analisar quais foram os avanços alcançados nos últimos anos e quais são os desafios que ainda persistem.

A IX Conferência ocorre no ano do 20º aniversário da aprovação da LOAS, por isso, o principal esforço é de fortalecer os compromissos com a democracia participativa, buscando avanços ainda mais consistentes na garantia dos direitos socioassistenciais da população. Nesse sentido, a comissão organizadora nacional orientou as comissões municipais a retomarem as deliberações das conferências anteriores, preferencialmente a partir da 5ª Conferência Nacional de Assistência Social; as responsabilidades municipais e estaduais nas normativas obrigatórias do SUAS; a PNAS; as Normas Operacionais Básicas e o Plano de Assistência Social como parte do processo de preparação das conferências municipais. Consta na página 8 do Informe 3/2013 como pressuposto da preparação:

1. Recuperar o elenco de deliberações das conferências municipais anteriores (preferencialmente a partir da Conferência “SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”, cujas metas foram deliberadas na V Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005). O trabalho consiste em agrupar e analisar as deliberações das conferências anteriores oportunizando um momento de monitoramento e avaliação deste acervo de deliberações, com um teor analítico favorecendo um caráter qualitativo da avaliação;

A metodologia para essa avaliação nos três âmbitos da federação consiste na classificação das deliberações aprovadas desde a V Conferência Nacional nos eixos da IX Conferência, que são seis: 1) o cofinanciamento obrigatório da assistência social; 2) gestão do SUAS: vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação; 3) gestão do trabalho; 4) gestão de serviços, programas e projetos; 5) gestão dos benefícios no SUAS; e 6) regionalização. Importante ressaltar que esses eixos incorporam os diferentes enfoques dados nas conferências anteriores, permitindo que elas possam fazer parte de uma matriz de avaliação organizada. Após a classificação, as deliberações devem ser analisadas conforme a situação de sua implementação e de acordo com sua congruência e vinculação às normativas obrigatórias do SUAS, como está apresentado no instrumental 1, anexo a este documento. Essa avaliação busca compreender quais deliberações já foram incorporadas às normativas obrigatórias do SUAS e quais delas já foram ou estão sendo implementadas.

A retomada das deliberações é uma forma de avaliar o que foi feito e o que não foi feito para a consolidação do SUAS em âmbito local. Reconhecendo a dificuldade que enfrentam os gestores locais para a recuperação da memória de processos anteriores, foi dada a orientação de que as comissões organizadoras estaduais possam resgatar os arquivos de propostas enviadas pelas conferências municipais e encaminhar às atuais comissões municipais, auxiliando essa ação de preparação por parte dos municípios. O princípio que norteia a mobilização do esforço avaliativo nos três níveis da federação é o reconhecimento da corresponsabilidade de cada ente no desenvolvimento do sistema.

A experiência de monitoramento na área de assistência social concentrou-se em iniciativas do próprio Conselho, sendo que o órgão gestor se responsabilizou, em especial, no momento do plano decenal. A principal dificuldade nesse processo de acompanhamento dos resultados da Conferência foi a inexistência de sistemática. Mesmo tendo ocorrido algumas iniciativas, não houve a definição de metodologia para viabilizar o acompanhamento das propostas de conferências de forma continuada. Além da necessidade de clareza sobre procedimentos, a experiência da política de assistência social revela que o desenho metodológico do processo de conferência propicia formas de monitoramento. Quando convocadas com uma finalidade específica, a discussão do Plano Decenal, as conferências geraram produtos que permitiram o direcionamento das ações e o acompanhamento das propostas. Recentemente, a atualização da NOB, que prevê a responsabilidade do CNAS no monitoramento, bem como o esforço da IX Conferência de retomar e analisar as deliberações anteriores, desde as etapas municipais do processo, são iniciativas que podem contribuir com a consolidação de uma maneira de realizar as conferências já pensando em suas consequências. A partir dessas experiências, é possível identificar uma institucionalização da prática do monitoramento na área da assistência social.

1.1 Anexo: Instrumental 1 – Avaliação Local do SUAS

1. Esfera de Governo: () Município () Estado () DF					
2. Eixo:					
3. Relação das Deliberações Anteriores					
4. Ano(s) da Deliberação (2005/2007/2009/2011)					
5. Situação da Deliberação		Implementada		Em andamento	
		Não implementada			
6. Normativas obrigatórias do SUAS					
6.1. Deliberações implementadas			6.2. Deliberações em andamento		
A) Implementou de acordo com as normativas		sim	não	A) Está sendo implementada de acordo as normativas	
		sim	não		
B) Se Sim, especificar as normativas			B) Se Sim, especificar as normativas		
C) Se não, justificar			C) Se não justificar		
7. Deliberações não implementadas					
Justificar					
8 - Análise do Órgão Gestor da Assistência Social					
Assinatura do(a) Responsável pelo Órgão Gestor da Assistência Social					
9 – Análise do Conselho de Assistência Social					
Assinatura do(a) Responsável pelo Conselho de Assistência Social					
Data:					

Referências

- BRASIL, 2003, Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social.
- BRASIL, 2004. Política Nacional de Assistência Social.
- BRASIL, 2005, Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social.
- BRASIL, 2007, Relatório Final VI Conferência Nacional de Assistência Social. Compromissos e responsabilidades para assegurar a proteção social pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social.
- BRASIL, 2007, Sistema Único de Assistência Social. Texto Subsídio. Plano Decenal SUAS Plano 10. Metas do Governo Federal.
- CNAS, 1ª etapa do plano de execução das deliberações da III Conferência Nacional de Assistência social - Deliberações prioritizadas da III Conferência Nacional de Assistência Social.
- CNAS, Resolução nº 120, de 22 de novembro de 2007 (aprova as Metas Nacionais do Plano Decenal de Assistência Social).
- CNAS, Resolução nº 105, de 3 de dezembro de 2009 (Publica as deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social)
- CNAS, Resolução nº 01, de 09 de janeiro de 2012 (Publica as deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social)
- CNAS, IX Conferência Nacional de Assistência Social. Informe 03/2013. Orientações para a realização das Conferências Municipais de Assistência Social.
- KOGA, Dirce Harue Ueno, 2006. Levantamento das deliberações das conferências nacionais de assistência social e resoluções e deliberações do CNAS. Relatório de consultoria do projeto 914BRA3026 – UNESCO.

2 Aquicultura e Pesca

CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE AQUICULTURA E PESCA		
1ª edição	Ano: 2003	Número de propostas aprovadas: não há um número exato de propostas aprovadas nessa primeira conferência, existe um documento com considerações dispersas.
	Objetivos	1 – Garantir a participação social na definição das políticas públicas para o setor; 2 – Identificar os principais problemas relativos aos diversos setores ligados à aquicultura e pesca; 3 – Indicar prioridades de atuação da Secretaria Especial de Aquicultura da Presidência da República - SEAP/PR; 4 – Elaborar e aprovar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca; 5 – Constituir o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca.
	Tema central	Lema: <i>A Multiplicação</i> e tema: <i>Construindo uma política democrática e integrada para aquicultura e pesca</i>
	Eixos Temáticos	Nesta primeira conferência, os eixos temáticos não estavam delimitados com exatidão.
2ª edição	Ano: 2006	Número de propostas aprovadas: 2000 emendas ao texto base
	Objetivos	1 – Garantir a participação social na definição das políticas públicas para o setor; 2 – Avaliar as políticas públicas implementadas pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República com base nas resoluções da I CNAP; 3 – Consolidar a política nacional de desenvolvimento da aquicultura e pesca.
	Tema central	<i>Consolidação da política nacional da aquicultura e pesca, com o lema Aquicultura e pesca: uma política de desenvolvimento sustentável para o Brasil</i>
	Eixos Temáticos	1 – Desenvolvimento sustentável da aquicultura e pesca 2 – Políticas de apoio ao desenvolvimento da cadeia produtiva 3 – Ordenamento, controle e estatística da aquicultura e pesca 4 – Política internacional 5 – Política ambiental para o desenvolvimento sustentável da aquicultura e pesca 6 – Democratização e transparência

(Continua)

(Continuação)

CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE AQUICULTURA E PESCA		
3ª edição	Ano: 2008	Número de propostas aprovadas: 1.041 emendas ao texto base
	Objetivos	1 – Garantir a participação social na definição de políticas públicas para o setor; 2 – Avaliar as políticas públicas implementadas pela SEAP/PR com base nas resoluções das conferências anteriores, do encontro nacional dos trabalhadores da pesca e aquicultura e do plano de desenvolvimento sustentável – Mais pesca e aquicultura; 3 – Consolidar uma política de Estado para o desenvolvimento sustentável de aquicultura e pesca para o Brasil.
	Tema central	Consolidação de uma política de Estado para o desenvolvimento sustentável da aquicultura e pesca
	Eixos Temáticos	1 – Potencial para desenvolvimento da pesca no Brasil – artesanal, industrial e aquicultura 2 – Consolidação de uma política de Estado para a pesca e aquicultura 3 – Avanços e limites na efetivação das políticas de aquicultura e pesca

A 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca, em 2003, teve como foco o fortalecimento do tema na agenda do governo federal e gerou um documento de resoluções que contém indicadores, estratégias e metas. Uma dessas estratégias, documentada como objetivo da conferência, foi “instalar e fazer funcionar o conselho nacional de aquicultura e pesca”. O Conape foi criado no ano seguinte. A 2ª conferência foi feita a partir de um texto base proposto pela comissão organizadora da conferência e teve como resultado um conjunto de emendas a esse texto, aprovou a centralização das responsabilidades relativas à temática – fomento, ordenamento, fiscalização, pesquisa e estatística – num único órgão. Além disso, determinou a criação do Ministério de Aquicultura e Pesca e a extinção da secretaria especial, o que só acontece após a terceira conferência, em 2009.

A experiência de monitoramento de deliberações de conferências na área de pesca e aquicultura iniciou-se em 2010, após a realização da 3ª conferência. O monitoramento das conferências de Aquicultura e Pesca é feito pelo Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca – Conape, por meio do *comitê de acompanhamento e cumprimento das conferências*, comitê permanente criado através da portaria do Ministro da Aquicultura e Pesca, de 13 de agosto de 2012.

O comitê deve ser composto por sete representantes da sociedade civil e sete representantes do poder público, todos com respectivos suplentes. As entidades e órgãos governamentais que o compõem também são pré-determinados pela portaria. As funções do comitê de acompanhamento, ainda de acordo com a citada portaria, são: promover estudos, comparações e análises, a partir dos documentos finais das conferências e do diálogo com os diferentes setores do ministério da pesca das ações deliberadas, em fase de implementação ou concluídas. A partir desses estudos deve ser elaborada uma síntese que é apresentada à plenária em todas as reuniões ordinárias do conselho.

As deliberações das conferências de pesca requerem, em sua maior parte, ações que podem ser executadas basicamente pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Por esse motivo, o comitê de acompanhamento concentra seus estudos e requerimentos de informações no âmbito do MPA. O trabalho do comitê inicia-se com os estudos dos documentos que expressam as deliberações das conferências, que são sintetizadas. Os debates da segunda e da terceira conferências nacionais foram orientados por um texto base, sendo a produção do relatório final um procedimento de emenda das novas deliberações ao documento existente. Desse modo, o comitê precisa interpretar e sintetizar as demandas, o que é feito com a utilização de uma planilha, conforme tabela abaixo:

EIXO TEMÁTICO	ABORDADO NAS CONFERÊNCIAS	METAS	CONSIDERAÇÕES DO COMITÊ	% EXECUTADO	METAS NÃO CONTEMPLADAS	SUGESTÕES E COMENTÁRIOS DA PLENÁRIA	SITEMATIZAÇÃO DOS QUESTIONAMENTOS
Exposição das demandas	Forma com a qual o tema foi abordado: amplamente, medianamente ou não abordado	Meta anual de ações a serem efetuadas	Considerações em relação à implementação e ao andamento dos trabalhos ligados àquelas metas.	Informações e indicadores do que já foi executado	Espaço disponível para indicar as metas que não foram alcançadas	Considerações do Conape	Síntese das discussões

O comitê considera para o monitoramento todas as conferências que já ocorreram, não somente a mais recente. As demandas são expostas na planilha por eixos temáticos. Além dos temas levantados na conferência, podem ser incluídos outros temas considerados de relevância pelo comitê. A partir desses eixos, é preenchida a primeira coluna da tabela, e em seguida indica-se a forma com que o tema foi abordado: se amplamente, medianamente ou se não foi abordado – este

último caso ocorre quando a demanda é considerada relevante para o comitê, embora não conste diretamente nas deliberações da conferência. A terceira coluna é preenchida com a meta anual de ações a serem efetuadas e índices a alcançar em cada eixo, em seguida são elencados os questionamentos e considerações do comitê em relação à implementação e ao andamento dos trabalhos ligados àquelas metas. Esses questionamentos são direcionados aos gestores responsáveis por executar as ações.

Nas linhas referentes à quinta coluna deverão constar as informações e indicadores do que já foi executado em relação às metas determinadas. Ainda há um espaço disponível para indicar as metas não contempladas. As duas últimas colunas são preenchidas após apresentação da tabela à plenária do Conape, pois nelas devem constar as sugestões e comentários da plenária ao que foi apresentado e a síntese dos questionamentos após discussão das informações levadas à plenária pelo comitê de acompanhamento e cumprimento das conferências.

Dessa forma, após realizar os estudos necessários ao preenchimento da planilha de monitoramento, discuti-la na reunião ordinária do Conape e consolidar o documento, este é enviado à secretaria executiva do ministério. Em seguida, as considerações, os questionamentos e as demandas constantes na planilha deverão ser encaminhados aos respectivos secretários dos setores responsáveis por cada eixo temático dentro do Ministério da Pesca. Estes, por sua vez deverão prestar as informações que lhes forem solicitadas para que constem na próxima planilha e sejam analisadas pelo conselho.

O Conape pretende iniciar a estratégia de monitoramento da próxima conferência, que será realizada em 2013, antes da própria conferência. Um dos passos apontados nesse sentido é que a comissão de organização da 4ª Conferência de Pesca e Aquicultura será proposta pelo comitê de acompanhamento e cumprimento das conferências.

Dentre as dificuldades relatadas pelo conselho está a aceitação do trabalho da comissão pelas Secretarias do Ministério da Pesca e Aquicultura. A disponibilização de informações pelas Secretarias requer consciência por parte dos servidores que possuem as informações ou que podem produzi-las. É necessário que todos os envolvidos no processo das políticas públicas da área entendam a importância de acompanhar as políticas públicas, dentre elas as que estão diretamente vinculadas a deliberações de conferências. O trabalho de monitoramento das deliberações de conferências na área de pesca e aquicultura trata somente das ações executadas pelo Ministério da Aquicultura e Pesca e não envolve, até o momento dessa pesquisa, articulação com outros Ministérios.

Referências

BRASIL, 2003. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. Portaria n. 179, de 28 de agosto de 2003. (Aprova o regimento da Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca)

BRASIL, 2005. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. Portaria n. 416, de 28 de dezembro de 2005. (Aprova o regimento da II Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca)

BRASIL, 2009. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. Portaria n. 10, de 4 de fevereiro de 2009. (Aprova o regimento da III Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca)

BRASIL, 2006. Resoluções da 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (publica a consolidação das emendas ao texto base da conferência)

CONAPE, MPA, 2009. Resoluções da 3ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (publica a consolidação das emendas ao texto base da conferência)

3 Juventude

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE JUVENTUDE		
Conferência convocada pela Câmara dos Deputados	Ano: 2004	Havia 17 grupos temáticos de discussão e um debate geral direcionado a criar uma estrutura de Estado para tratar as políticas de juventude.
	Objetivos	O início das discussões para criação da política nacional de juventude, estatuto da juventude, órgão específico voltado para a juventude e conselho participativo nessa área.
	Eixos temáticos	Não foi feita uma divisão sintética em eixos temáticos.
1ª Edição	Ano: 2008	Número de propostas aprovadas: 70 resoluções, das quais foram selecionadas e ordenadas 22 prioridades.
	Objetivos	Contribuir para a construção e fortalecimento da Política Nacional de Juventude.
	Eixos Temáticos	I - juventude: democracia, participação e desenvolvimento nacional; II - parâmetros e diretrizes da política nacional de juventude; III - desafios e prioridades para as políticas públicas de juventude.
2ª Edição	Ano: 2010	Número de propostas aprovadas: 26
	Objetivos	Contribuir para construção e fortalecimento da política nacional de juventude.
	Eixos Temáticos	<i>Juventude, Desenvolvimento e Efetivação de Direitos</i> , dividido nos eixos: I - Juventude: Democracia, Participação e Desenvolvimento Nacional; II - Plano Nacional de Juventude: prioridades 2011-2015; III - Articulação e integração das políticas públicas de juventude.

O primeiro processo intitulado Conferência de Juventude foi convocado pela Comissão Especial de Juventude da Câmara dos Deputados em 2003, envolveu discussões em estados, municípios e uma etapa nacional. Um dos grupos dessa conferência intitulava-se *cidadania, mobilização social e auto-organização* e uma de suas propostas foi a criação de uma comissão de jovens para acompanhar os desdobramentos daquela conferência, assim, é possível perceber, desde o início das discussões, uma preocupação, mesmo que ainda não sistematizada, em acompanhar as ações desenvolvidas após a conferência.

Havia também um grupo específico para tratar dos desenhos do plano nacional e do estatuto da juventude. Esse grupo, além de ter como uma de suas propostas inserir a participação nos processos relacionados à juventude, propõe a criação de conselhos nos diversos âmbitos da federação, assim como a instituição da conferência nacional de juventude, que deveria ser uma instância de acompanhamento e avaliação do plano de políticas para juventude, além de representar a diversidade da juventude brasileira. Trouxe também as propostas de criação de uma instância governamental de juventude que deve realizar um trabalho transversal entre os ministérios.

A partir dessas discussões, a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e o Projovem¹ foram criados em 2005 pela Lei 11.129. O Conjuve tem como atribuição, dentre outras, propor diretrizes para a ação governamental na área de juventude. As resoluções de conferências são um produto final do processo participativo que formula diretrizes para políticas de juventude, assim, o monitoramento delas é uma das questões que integram a atual agenda do Conjuve. O conselho conduz e a secretaria participa dos trabalhos relacionados ao monitoramento. Existem momentos nos quais as duas instâncias trabalham juntas, normalmente momentos de sistematização de contribuições.

A primeira conferência convocada pela Secretaria Nacional de Juventude e pelo Conjuve foi realizada em 2008. Nela foram aprovadas setenta resoluções, das quais 22 foram ordenadas por prioridade. Esse ordenamento pode ser um facilitador tanto da implementação quanto do monitoramento dessas deliberações. Os documentos da primeira conferência serviram de subsídio para o texto base da segunda, bem como para acompanhar as resoluções.

A Secretaria Nacional da Juventude e o Conjuve concentraram os trabalhos na primeira e na terceira prioridades da segunda conferência: a primeira determinou como tema a situação de *juvencs negros e negras* – “Reconhecimento e aplicação, pelo poder público, transformando em políticas públicas de juventude as resoluções do 1º Encontro Nacional de Juventude Negra (ENJUNE) sobre os Direitos da Juventude Negra, priorizando as mesmas como diretrizes étnico/raciais de/para/com as juventudes”. A terceira prioridade trouxe o tema do *fortalecimento institucional e propõe a aprovação, pelo Congresso Nacional, do marco legal da juventude: regime de urgência da PEC N. 138/2003, Plano Nacional de Juventude, PL 4530/2004 e*

1. O projovem é o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, definido pelo governo como emergencial e experimental, direcionado a jovens de 18 a 24 anos que tenham concluído a 4ª série e não tenham concluído a 8ª série do ensino fundamental. Tem como objetivo auxiliar a conclusão do ensino fundamental e proporcionar qualificação profissional com desenvolvimento de ações junto à comunidade.

Estatuto dos Direitos da Juventude, PL 27/2007. A segunda prioridade estava mais ligada a ações do Ministério da Educação, a primeira e terceira tinham uma ligação mais direta com a Secretaria de Juventude.

Para tratar a primeira, o Conjuve estabeleceu um grupo de trabalho chamado “juventude negra e políticas públicas” que realizou um conjunto de debates, oficinas, leituras de documentos, avaliações, reuniões com ministérios com o objetivo de elaborar diretrizes para a política pública que deveria tratar desse tema. O resultado deu base à formulação, pelo governo federal, do Plano Juventude Viva, num esforço concentrado desde o final da conferência em 2008 para implementar medidas que combatam os altos índices de mortalidade da população negra e jovem – o Programa Juventude Viva.² A terceira prioridade foi a aprovação do estatuto da juventude, a partir da qual a secretaria e o conselhos estabeleceram articulações e diálogo com o Congresso Nacional para votação e aprovação como projeto de lei.

Após a segunda conferência, o Conjuve começou a pesquisar formas de construir uma matriz de monitoramento das políticas públicas de juventude. Os trabalhos de elaboração da matriz de monitoramento atualmente desenvolvidos e com previsão de conclusão no final de 2013 incluem seminários, reuniões técnicas e contratação de consultorias. Um dos objetivos desse trabalho é criar indicadores que apontem os impactos das políticas públicas tanto de forma quantitativa quanto qualitativa, indicando estatísticas que dão a dimensão da quantidade de jovens que estão incluídos e permanecem nas políticas avaliadas, mas também apontem a intensidade na qual o programa incide em cada comunidade.

O conselho possui uma comissão permanente de acompanhamento das políticas e programas de juventude cuja finalidade é avaliar as políticas do governo federal que afetam a juventude. A comissão existe na estrutura do Conjuve desde 2006 e, tal como as outras comissões, tem seu foco de atuação definido pelo plenário do conselho. Em 2011 publicou um documento intitulado *Reflexões sobre a Política Nacional de Juventude*, que faz um levantamento das políticas, analisa e faz recomendações às diversas áreas do governo federal que trabalham com a juventude. O foco da comissão é nas políticas já existentes, ainda não há nenhum trabalho direcionado a verificar se as deliberações de conferências foram implementadas ou já constam de projetos existentes.

2. O Juventude Viva reúne numa ação governamental nove órgãos federais, entre ministérios e secretarias: Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Direitos Humanos, Ministérios da Justiça, Educação, Saúde, Cultura, Trabalho e Emprego e Esporte.

O levantamento das políticas é exposto num quadro onde pode ser encontrado o nome do programa, sua caracterização, o público alvo e o órgão do governo federal responsável por sua execução. A análise é feita de forma geral para as diferentes áreas e subáreas e a partir de como os pesquisadores perceberam que cada política incide sob a juventude. Por último, são feitas recomendações a cada área, baseadas nos quadros de políticas, nas análises, nas prioridades das conferências de juventude e também nas deliberações de outras conferências, como a de educação.

O citado documento é dividido em quatro capítulos que refletem as áreas temáticas envolvidas nas ações voltadas à juventude, são elas: 1) Desenvolvimento integral: que aborda as políticas de educação, trabalho, cultura e comunicação; 2) qualidade de vida: inclui as políticas de esporte, meio ambiente e saúde; 3) vida segura: trabalha as políticas ligadas a diversidade e direitos humanos; 4) participação e institucionalização da políticas de juventude. Essa divisão tem como base o livro *Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas*, publicado pelo Conjuve em 2006 visando ser o marco orientador da implementação das políticas de juventude no país. Ao final dos primeiro e segundo capítulos foi apresentado um balanço da atuação governamental nas áreas.

A Secretaria Nacional de Juventude depende estruturalmente da relação e articulação com outros ministérios. É perceptível a diversidade de órgãos envolvidos com políticas de juventude. O trabalho já realizado pela comissão de acompanhamento mostra que a política de juventude é formada por várias políticas públicas espalhadas em diferentes áreas. Isso faz com que o processo de monitoramento de deliberações de conferências tenha que ser feito por meio da construção de uma rede que colabore na produção e disponibilização das informações relativas à distribuição das deliberações de conferências, ao andamento dessas demandas em cada ministério e ao acompanhamento dos indicadores das políticas.

Com a finalidade de construir essa rede, a SNJ trabalha na constituição de um comitê interministerial que terá como objetivo institucionalizar a relação com os ministérios envolvidos na temática da juventude. Uma das funções desse comitê será o acompanhamento das resoluções das conferências, o conselho deverá atuar nesta comissão com convidado.

Uma dificuldade encontrada pela política de juventude, que é uma temática transversal, é a inexistência de uma cultura consolidada de monitoramento na administração pública de forma geral. A maioria dos órgãos gestores não possui informações preparadas para apresentar no caso de uma ação de monitoramento. Nesse sentido, também os conselheiros estaduais e municipais ainda não possuem formação específica que permita exercer o controle social no que se refere a fiscalizar e cobrar a implementação das políticas de juventude, assim como de resoluções de conferências. Essa é uma necessidade percebida pelo Conjuve nacional.

A área de juventude ainda não tem um plano nacional consolidado, o tema está num estágio inicial de institucionalização na agenda do governo. Por exemplo, pela primeira vez as políticas de juventude ocupam um item no plano plurianual 2012-2015. A atuação da SNJ e do Conjuve no monitoramento das deliberações de conferência mostra um esforço de interação e colaboração, isso é peculiar na medida em que reflete a sintonia do trabalho existente entre a área de gestão e o espaço participativo na política de juventude. Os processos de monitoramento ainda são incipientes nessa área, no entanto, já trazem elementos importantes para reflexão e ações que podem inspirar modos de acompanhar os efeitos de espaços participativos nas políticas públicas.

Referências

CONJUVE, SNJ, 2004. Relatório de atividades, Conferência Nacional de Juventude, de 16 a 18 de junho de 2004, em Brasília. Disponível em <http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/index/esp/conferencia%20nacional%20da%20juventude.pdf> Acesso em 20/5/2013.

Site do deputado Reginaldo Lopes, da Comissão Especial da Juventude http://www.reginaldolopes.com.br/?pagina=integra&cd_noticia=57&secao=JUVENTUDE. Acesso em 20/5/2013.

CONJUVE, Reflexões sobre a Política Nacional de Juventude 2003/2010. Brasília, 2011.

4 Meio Ambiente

CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE MEIO AMBIENTE		
1ª Edição	Ano: 2003	Número de propostas aprovadas: 323
	Objetivos	Como disposto no artigo 1º do regimento: I – mobilizar, educar e ampliar a participação popular na formulação de propostas para um Brasil sustentável; II – definir diretrizes para consolidar e fortalecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente-SISNAMA, instituído pela Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, como um instrumento para a sustentabilidade ambiental; III – diagnosticar e mapear a situação socioambiental mediante indicadores, atores sociais, percepções, prioridades.
	Tema central	Vamos cuidar do Brasil: fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.
	Eixos Temáticos	Recursos Hídricos; Biodiversidade, flora, fauna nativas e espaços territoriais protegidos; Infraestrutura: transportes e energia; Agricultura, pecuária, recursos pesqueiros e silvicultura; Meio ambiente urbano; Mudanças climáticas
2ª Edição	Ano: 2005	Número de propostas aprovadas: 831
	Objetivos	Como disposto no artigo 4º do regimento: A II CNMA terá por finalidade construir um espaço de convergência social para a formulação de uma agenda nacional do meio ambiente, por intermédio da mobilização, educação e ampliação da participação popular, com vistas ao estabelecimento de uma política de desenvolvimento sustentável para o País. 4.1. Objetivos Específicos: I – firmar a CNMA como uma instância de tomada de decisões orientadoras das Políticas Públicas Ambientais; II – fortalecer o SISNAMA como um instrumento para a construção da sustentabilidade ambiental; III – apontar políticas públicas necessárias ao desenvolvimento sustentável de forma integrada para os três níveis da federação - municipal, estadual e nacional; e IV – apontar caminhos para a integração da agenda de desenvolvimento econômico e social e demais agendas das políticas públicas privilegiando a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais.

(Continua)

CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE MEIO AMBIENTE		
	Tema central	Vamos cuidar do Brasil: política integrada e uso sustentável dos recursos naturais.
	Eixos Temáticos	Biodiversidade e Florestas; Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos; Água e Recursos Hídricos; Elementos de uma Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável; Fortalecimento do SISNAMA e Controle Social.
3ª Edição	Ano: 2008	Número de propostas aprovadas: 660
	Objetivos	Como disposto no artigo 1º do regimento: I – contribuir para a construção da Política e do Plano Nacional de Mudanças Climáticas; II – analisar e definir a institucionalização e periodicidade da Conferência Nacional do Meio Ambiente.
	Tema central	Vamos cuidar do Brasil: mudanças climáticas.
	Eixos Temáticos	Aspectos científicos das Mudanças Climáticas; O regime internacional das Mudanças Climáticas; O Brasil e as Mudanças Climáticas; Educação Ambiental e as Mudanças Climáticas

A Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional e constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, estabelece o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) como órgão consultivo no que tange à proposição de políticas ambientais e deliberativo no que se refere às normas e padrões que tem por competência estabelecer. O Conselho, desde sua criação, já possuía representação governamental e não governamental. No entanto, nem esta norma ou a legislação posterior fez menção à Conferência como órgão componente do sistema ou como mecanismo para formulação participativa da política nacional.

De toda forma, nos últimos anos, o movimento ambientalista brasileiro “se viu obrigado a enfrentar um redirecionamento das instituições estabelecidas, sejam elas nacionais ou supranacionais, no sentido da descentralização das decisões e popularização do processo de formulação de políticas públicas” (FERREIRA, 2002). É possível dizer que esse processo ganhou forma justamente pela pressão e atuação de organizações ambientalistas que se difundiram com grande velocidade pelo país. Portanto, é plausível o entendimento que foi a conjugação da demanda por participação social com a nova gestão do Ministério do Meio Ambiente (MMA) que propiciou a convocação¹ da 1ª Conferência sobre o tema (SOUZA, 2008).

1. A 1ª Conferência foi convocada pelo Decreto sem número, de 5 de junho de 2003; a 2ª Conferência pela Portaria nº 241, de 31 de agosto de 2005, instituída pelo Ministério do Meio Ambiente; a 3ª pela Portaria nº 539, de 25 de outubro de 2007; e a 4ª pela Portaria nº 185, de 4 de junho de 2012. A etapa nacional está com realização prevista para outubro de 2013.

A 1ª Conferência do Meio Ambiente, realizada em 2003, foi seguida de outras edições em 2005 e 2008, sem que o processo fosse incluído em um dos instrumentos de gestão da política. Entre os objetivos da 3ª Conferência estava a institucionalização, tendo sido aprovadas cinco propostas sobre a questão na etapa nacional, foram elas:

1. Criar grupo de trabalho, composto paritariamente por representantes da Comissão Organizadora Nacional (sociedade civil e do governo), para sugerir a elaboração de Projeto de Lei ao Congresso Nacional que institucionalize a realização da Conferência Nacional do Meio Ambiente, de forma integrada ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e aos Conselhos de Meio Ambiente, a cada dois anos, nos 26 estados da Federação e no Distrito Federal e cidades.
2. Destinar rubrica específica no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) com dotação orçamentária para realização das Conferências do Meio Ambiente, nas três esferas de governo.
3. Incluir as Conferências do Meio Ambiente como instância máxima de deliberação sobre as diretrizes das políticas socioambientais e a avaliação quanto à sua implementação.
4. Através da institucionalização da Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA), fazer a interlocução das deliberações aprovadas nas conferências que tenham interferência com a questão do meio ambiente (de saúde, saúde do trabalhador, de gestão, recursos humanos, das cidades) para que sejam referendadas por esta conferência nacional.
5. Estabelecer a transversalidade entre os ministérios para que as deliberações da Conferência Nacional de Meio Ambiente sejam cumpridas e que as recomendações, de atribuição dos demais ministérios, sejam implementadas.

Como se observa nessa última proposta, as proposições da Conferência são chamadas de deliberações, quando estão sob a governabilidade do órgão responsável pelo processo, ou de recomendações, quando, embora no tema do meio ambiente, a ação é de responsabilidade de outros ministérios. Essa classificação, já incorporada nos textos de propostas aprovadas, faz parte da estratégia de monitoramento estabelecida, a partir da 2ª Conferência, no âmbito do MMA. A estratégia criada naquele momento e utilizada nas edições seguintes está centrada no levantamento de informações realizado pelo Comitê de Apoio à Conferência.

Na 2ª Conferência, o comitê foi estabelecido pelo regimento do processo, na seção sobre a organização e a estrutura. Dizia o regimento interno: “Esse Comitê é composto por representantes das secretarias do MMA e das vinculadas e tem como atribuição dar suporte técnico, administrativo e operacional à coordenação da II CNMA [2ª Conferência Nacional do Meio Ambiente]”.

Entre as atividades de suporte técnico estava o monitoramento dos resultados da 1ª Conferência. Assim que publicadas as propostas da conferência, foi responsabilidade dos integrantes do comitê fazer o acompanhamento das ações.

Seria também responsabilidade dos integrantes do Comitê de Apoio, no momento de planejamento anual, trazer para o plano o que foi deliberado pela Conferência. Ao menos é isso que se estabeleceu nas normas que trataram desse comitê. A Portaria nº 556, de 12 de novembro de 2007, que instituiu o comitê no processo de organização da 3ª Conferência, especificou como competência: “articular e contribuir para divulgação e internalização das deliberações” da Conferência no MMA e seus órgãos vinculados. Assim, além de olhar o que foi feito a cada conferência, o comitê é responsável por fazer o monitoramento contínuo.

Essa visão sobre a necessidade de monitoramento das propostas de Conferências foi expressa, no âmbito do MMA, na Portaria nº 213, de 8 de julho de 2009, que instituiu o Comitê de Apoio Permanente à Conferência. Esse órgão, além de divulgar internamente as propostas aprovadas em conferências, tem como função “monitorar a implementação das deliberações da CNMA [Conferência Nacional do Meio Ambiente] e os resultados das demais conferências das quais o Ministério participe e contribuir para atualização periódica do Sistema de Acompanhamento das Deliberações da CNMA”.

Esse sistema de acompanhamento é uma ferramenta informatizada de gestão de informações sobre ações decorrentes das propostas das conferências. O funcionamento é simples e depende da alimentação por parte dos integrantes do Comitê de Apoio. Assim que aprovadas, as propostas da Conferência são classificadas em deliberações, propostas das quais decorrem ações de responsabilidade do MMA, ou recomendações, propostas das quais as ações dependem de outros ministérios. No sistema de acompanhamento, as pessoas indicam qual é a esfera de competência de cada proposta (MMA; Outras Instituições Federais; Estadual; Municipal). As informações constantes no instrumento de monitoramento podem ser observadas na tabela abaixo:

PROPOSTA	COMPETÊNCIA	BASE LEGAL	JUSTIFICATIVA	SITUAÇÃO	INFORMAÇÕES
Texto da proposta aprovada em conferência	Esfera de competência: Ministério ou outros órgãos	Existe ou não a previsão legal para a ação	Observações relativas à base legal	Proposta implementada, em implementação ou não implementada	Descrição do estágio de execução da ação

No monitoramento das propostas de competência do MMA, a organização pelos eixos temáticos da conferência é mantida. Em primeiro lugar, as deliberações são avaliadas quanto à base legal. A questão é saber se existe ou não a previsão legal para aquela ação. Há um campo aberto, chamado de “justificativa”, que recebe observações relativas à base legal. Em seguida, há uma indicação do estado da implementação. No campo “situação atual”, as pessoas marcam se a deliberação está implementada, em implementação ou não implementada. E também existe um campo aberto para serem escritas informações a respeito do estágio de execução da ação. Em qualquer etapa do processo de gestão das informações, por meio sistema, é possível gerar relatórios descritivos.

No caso de ações de responsabilidade de outros ministérios, o MMA encaminha as recomendações formalmente, sendo que antes de iniciar a próxima conferência há a tentativa de levantamento dessas informações. No Ministério do Meio Ambiente, cada secretaria é representada no comitê, os integrantes acessam o sistema com *login* e senha e incluem informações de monitoramento das ações. Alguns alimentam o sistema com mais frequência e outros incluem informações no momento do relatório anual de atividades. Mas sempre antes da conferência há uma atualização e compilação de todos os dados que compõem uma publicação disponibilizada na internet e entregue aos participantes da etapa nacional.

A publicação é realizada a cada edição de conferência, efetuando uma devolutiva do ministério a respeito das ações realizadas desde a aprovação das propostas na conferência anterior. Embora o sistema seja de acesso restrito aos integrantes do comitê, a publicação é organizada seguindo a mesma lógica de acompanhamento, ou seja, são disponibilizados dados sobre competência, base legal, justificativa, situação e informações de cada proposta aprovada. Esse processo de divulgação, mesmo que pontual, legitima a realização de uma nova conferência para avaliação do que já foi realizado e formulação de novas propostas.

Nesta experiência, foi identificada a necessidade da especificação de indicadores para o monitoramento. Nesse sentido, uma aposta para a 4ª Conferência é a alteração da metodologia que estimulará a síntese de propostas com maior direcionamento para as ações. Com a opção metodológica por um número limite de propostas espera-se qualificar a participação, pois ela favorecerá a formulação conjunta de propostas exequíveis e passíveis de monitoramento mais eficiente envolvendo a sociedade.

O funcionamento do Comitê de Apoio no âmbito da Conferência de Meio Ambiente indica que a principal dificuldade no monitoramento das deliberações de conferências está na circulação de informações. Embora seja reconhecido o avanço, inclusive com a operacionalização do sistema informatizado, ainda há muito a melhorar no processo de monitoramento para que seja, de fato, contínuo e aberto. O acesso a informações no próprio ministério é razoável, pois o órgão não tem estrutura tão grande. No entanto, quando se necessita de informações de outros órgãos há mais dificuldade. Embora a cada conferência haja a tentativa de envolver órgãos correlatos no decorrer da organização, ainda é restrita a prática da intersetorialidade, seja na formulação, implementação ou monitoramento das políticas públicas.

É restrita, inclusive, a participação do Conselho no monitoramento. O Conama não participa da estratégia de monitoramento desenvolvida pelo MMA, aparentemente em decorrência das atribuições e dinâmica de funcionamento do conselho que não têm facilitado a articulação com o processo conferencial. De toda forma, na Conferência de Meio Ambiente, um dos aprendizados é que as propostas ganham mais importância quando há comprometimento da própria sociedade com o processo. Essa presença e pressão social forçam uma revisão da cultura de gestão pública, inclusive no desenvolvimento de estratégias de monitoramento das demandas apresentadas. O que se observa é que a orientação das ações do Estado pela sociedade passa pela proposição no momento da formulação das políticas, mas para se avançar necessita caminhar também para as etapas de acompanhamento e avaliação.

Referências

FERREIRA, Lúcia da Costa. Ambientalismo brasileiro nos anos 1990: crise e oportunidade de mudança social. In: SORRENTINO, Marcos. (coord.) Ambientalismo e participação na contemporaneidade. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2002.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

5 Mulheres

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES		
1ª Edição	Ano: 2004	Número de propostas aprovadas: 239
	Objetivos	Regimento: propor diretrizes para fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres a ser apresentado ao Presidente da República
	Tema Central	Políticas para as Mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero
	Eixos temáticos	I – Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade de gênero; II – Avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres nas três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) frente aos compromissos internacionais - acordos, tratados e convenções; III – Proposição de diretrizes da Política Nacional para as Mulheres numa perspectiva de gênero, apontando as prioridades dos próximos anos.
2ª Edição	Ano: 2007	Número de propostas aprovadas: 100
	Objetivos	Regimento: analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
	Eixos temáticos	I – Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade na perspectiva da implementação do PNPM, avaliação das ações e políticas propostas no PNPM, sua execução e impacto; II – Participação das mulheres nos espaços de poder.

(Continua)

(Continuação)

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES		
3ª Edição	Ano: 2011	Número de propostas aprovadas: 91
	Objetivos:	Regimento: discutir e elaborar políticas públicas voltadas à construção da igualdade, tendo como perspectiva o fortalecimento da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para o exercício pleno da cidadania das mulheres no Brasil
	Eixos temáticos:	I – Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade de gênero, na perspectiva do fortalecimento da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres, e que contribuam para a erradicação da pobreza extrema e exercício pleno da cidadania pelas mulheres brasileiras; II – Definição de prioridades de políticas para o próximo período, tendo como base a avaliação, atualização e aprimoramento das ações e políticas propostas no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, sua execução e impactos.

Em 1º de janeiro de 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), com status de ministério. No mesmo ano, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado em 1985 e vinculado ao Ministério da Justiça, também passou a integrar a estrutura da mesma secretaria. Dando sequência ao fortalecimento dos processos de promoção de políticas para as mulheres na agenda do governo, em julho do ano seguinte, foi realizada a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), que, desde então, já ocorreu em três edições (2004, 2007 e 2011).

As Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres aprovam as diretrizes que são transcritas no relatório final, e esse é traduzido em um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) pela SPM em parceria com o Comitê de Monitoramento do PNPM. De um modo geral, cada plano é baseado nas deliberações de cada conferência correspondente. Ou seja, o 1º Plano foi construído com base nas deliberações da 1ª Conferência, o 2º Plano com base nas deliberações da 2ª Conferência, e o 3º Plano é construído com base nas deliberações da 3ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. Porém, o segundo e o terceiro planos são, além de correspondentes às suas conferências específicas, adequações e continuidades dos planos já existentes. O segundo e o terceiro planos são, portanto, um aprimoramento do primeiro, a partir

de um processo de construção que deve manter, entre os três planos nacionais de política para as mulheres, sintonia, coerência e continuidade. Desse modo, são contempladas demandas que ainda não foram respondidas e novas demandas surgidas durante as conferências, respeitando o que é prioritário, realizando ajustes, traduções e sistematizações.

Os processos de elaboração e de reformulação e aprimoramento dos planos enfrentam diversos desafios que passam por questões relacionadas à tradução e sistematização das demandas para que elas possam ser implementadas. Não se trata apenas de dar coerência e continuidade aos planos, trata-se de tornar os órgãos executores permeáveis às demandas, uma vez que a política para mulheres ainda necessita se consolidar como uma política de Estado (Petinelli et al., 2011) e que as demandas das conferências não podem ser executadas diretamente pela SPM dada sua natureza transversal. Ou seja, diferentemente de outras políticas garantidas constitucionalmente, como a saúde e a assistência social, é um grande desafio tornar as deliberações das conferências de mulheres uma agenda de governo. Esse processo requer um conjunto de esforços da SPM e do CNDM, que são vinculados à conferência e, especialmente, de outros órgãos estatais.

Desse modo, para a construção do Plano, a SPM entra em contato com os ministérios envolvidos na implementação das demandas propostas. Nesse processo de negociação entre os órgãos, ações e metas são acordadas, visando promover ações específicas para as mulheres e otimizar as ações consideradas universais que afetam as condições de vida das mulheres. Essas negociações, portanto, respaldam as ações do PNPM junto aos órgãos executores das políticas.

Esses processos de negociação exigem tempo e acabam prolongando a produção do plano. Do mesmo modo, as ações e metas do PNPM são descritas e detalhadas de acordo com as negociações. Em casos em que a negociação está mais avançada, é possível estipular metas mais específicas do que nos casos em que os acordos políticos ainda estão sendo feitos. Os processos de negociação também envolvem a sociedade civil. Quando, por exemplo, deliberações aprovadas na conferência contradizem a legislação brasileira, a SPM se compromete a dialogar com os movimentos sociais.

Visando promover a permeabilidade dos órgãos executores às demandas e de monitorar as ações, foi criado um Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Política para as Mulheres com o objetivo de “acompanhar o desenvolvimento das ações do Plano por cada um dos diferentes órgãos do governo federal”, fazendo com que “conceitos

e práticas que atendam às necessidades específicas das mulheres sejam incorporados nas políticas governamentais de todas as áreas e nas diversas instâncias e fóruns governamentais e não-governamentais” (Brasil, 2006). Ele foi instituído pelo Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005, revogado pelo Decreto nº 7.959, de 13 de março de 2013. Dele fazem parte todos os ministérios e órgãos que têm ações em comum com a SPM.

Ao longo dos processos de articulação e monitoramento do Comitê e da produção do terceiro plano, percebeu-se que é preciso envolver os órgãos executores das ações demandadas nos planos, uma vez que, em sua maioria, as políticas não serão executadas pela SPM. Desse modo, o terceiro plano foi elaborado seguindo uma nova estratégia. Além de organizar os capítulos temáticos em seções – “histórico/contexto sobre a condição das mulheres de acordo com o temário em pauta, os objetivos gerais e específicos, metas, linhas de ação, plano de ação e ações” –, o terceiro plano destaca, em cada uma das ações, os órgãos e os parceiros responsáveis pela execução da política, que se reúnem mensalmente.

Junto ao comitê funciona o Sistema de Acompanhamento do PNPM, criado pela SPM. Ele opera *online*, disponibilizando formulários virtuais que devem ser preenchidos pelos gestores responsáveis pela implementação dos projetos. Nesses formulários, para cada ação do PNPM, os gestores devem inserir informações sobre os produtos e resultados esperados, o órgão executor da ação, a vinculação com algum programa do PPA, a execução orçamentária e uma descrição sucinta dos resultados alcançados. As ações são divididas por objetivos específicos e eixos temáticos. O quadro a seguir reproduz a organização da planilha de preenchimento *online*. Para ter acesso aos relatórios públicos, basta acessar o site <http://www.sigspm.spmulheres.gov.br/relatorios.php>.

AÇÃO PROPOSTA	PRODUTO	ÓRGÃO COMPETENTE	RESULTADO	PROGRAMA/AÇÃO PPA	VALOR LIQUIDADADO	DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS
Texto da ação proposta aprovada em conferência e incorporada no PNPM	Produto esperado	Esfera de competência – Ministério ou outros órgãos	Resultado obtido (em números)	Número do programa ou ação do PPA de referência	A execução orçamentária	Descrição sucinta dos resultados alcançados

O Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres também participa desse comitê e tem, na sua estrutura organizacional, uma câmara responsável pelo acompanhamento do PNPM, e outra de orçamento e planejamento. Essas comissões monitoram os relatórios apresentados pela SPM e a execução orçamentária relativa a ações voltadas para os direitos das mulheres. Além disso, elegem prioridades para o monitoramento mais aprofundado. O diálogo com organizações da sociedade civil experientes no monitoramento orçamentário, mesmo quando essas organizações não estão presentes no conselho, aparenta ser um fator importante para a qualidade dos trabalhos dessas comissões.

O comitê reconhece que ainda é preciso avançar mais. Para tanto, um dos projetos da SPM é criar em cada órgão federal executor de políticas um núcleo ou comitê de gênero para que a questão da condição do gênero seja respeitada. A presença do comitê nos órgãos seria uma forma de mostrar que ações universais só são atendidas caso sejam respeitadas as especificidades dos indivíduos, sejam mulheres ou homens, considerando suas características em relação a raça/cor, geração, classe econômica e regionalismo, por exemplo.

Referências

Petinelli, Viviane; Lins, Isabella; Faria, Cláudia. Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação? In: IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/petinelli_viviane_lins_isabella_faria_claudia_conferencias_politicas_publicas_sistema_integrado_participacao_deliberacao.pdf

Brasil, 2006. Plano Nacional de Política para as Mulheres (compacto).

6 Segurança Alimentar

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR		
1ª Edição	Ano: 1994	Número de propostas aprovadas: 10 prioridades
	Objetivos	Discutir o conceito de Segurança Alimentar como componente de um projeto nacional transformador da realidade que produz e reproduz a fome, a miséria e a exclusão; obter consensos sobre as prioridades e diretrizes para a formulação de políticas e proposição de instrumentos de intervenção; discutir o processo de construção da cidadania; identificar alternativas e promover a troca de experiências em desenvolvimento na sociedade civil; e identificar novas formas e mecanismos de parceria e articulação entre ações governamentais e não governamentais, tendo em vista a construção de uma nova relação entre Estado e sociedade civil
	Tema Central	Fome – uma questão nacional
	Eixos Temáticos	Eixos presentes no relatório final: I. Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar (redução de custos – minimizar o impacto no orçamento familiar com a alimentação); II. Assegurar saúde, nutrição e alimentação para grupos sociais determinados; II. Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, estímulo a práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

(Continua)

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

2ª Edição	Ano: 2004	Número de propostas aprovadas: 153 propostas
	Objetivos	Propor ao Presidente da República diretrizes para um Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para o período 2004 a 2007, bem como avaliar as experiências de segurança alimentar e nutricional no país e indicar ações para aquele período, com ênfase em iniciativas estruturantes que visem retirar as famílias da dependência dos programas de transferência de renda.
	Tema central	A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
	Eixos Temáticos	<p>No regimento interno, os eixos temáticos eram:</p> <p>I – Promoção do Direito Humano à Alimentação e Nutrição;</p> <p>II – Avaliação das ações e políticas públicas de erradicação da fome e promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil, atualmente em andamento;</p> <p>III – Diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, apontando indicações para os próximos anos;</p> <p>IV – O fortalecimento e mobilização da sociedade civil e do Governo para a erradicação da fome e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.</p> <p>No relatório final, as diretrizes para uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional estavam divididas em:</p> <p>1 – Questões institucionais;</p> <p>2 – Aspectos relacionados à produção de alimentos;</p> <p>3 – Aspectos relacionados ao acesso aos alimentos;</p> <p>4 – Ações de alimentação e nutrição.</p>

(Continua)

(Continuação)

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR		
3ª Edição	Ano: 2007	Número de propostas aprovadas: 145
	Objetivos	Observado o disposto no art. 11, I, da Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, a III CNSAN terá por objetivo geral indicar proposições para a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, assim como os seguintes objetivos específicos: I – Diretrizes de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional como eixos estratégicos para o desenvolvimento com sustentabilidade; II – Bases para o marco regulatório e implementação do SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade; III – Diretrizes, eixos e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; IV – Orientações para que o Estado Brasileiro promova sua soberania alimentar e contribua para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional
	Tema central	Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
	Eixos Temáticos	I. Segurança Alimentar e Nutricional nas estratégias de desenvolvimento; II. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; III. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

(Continua)

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

4ª Edição	Ano: 2011	Número de propostas aprovadas: 168
	Objetivos	<p>Observado o disposto no artigo 11, inciso I, da Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, e no artigo 7º, inciso I, do Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010, a IV CNSAN terá por objetivo geral construir compromissos para efetivar o direito humano à alimentação adequada e saudável, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, e promover a soberania alimentar por meio da implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nas esferas de governo e com a participação da sociedade, assim como os seguintes objetivos específicos:</p> <p>I – Analisar os avanços, as ameaças e as perspectivas para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e para a promoção da soberania alimentar em âmbito nacional e internacional;</p> <p>II – Apresentar recomendações relacionadas ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;</p> <p>III – Avaliar e fazer recomendações para avançar e qualificar o processo de implementação do SISAN nas três esferas de governo, visando o fortalecimento da intersetorialidade, da exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e saudável e da participação e do controle social;</p> <p>IV – Sensibilizar, mobilizar e comprometer os atores para a adesão ao SISAN e a construção do pacto de gestão pelo direito humano à alimentação adequada e saudável.</p>
	Tema central	Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos
	Eixos Temáticos	<p>I – Eixo 1 – Avanços, ameaças e perspectivas para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar;</p> <p>II – Eixo 2 – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;</p> <p>III – Eixo 3 – Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.</p>

Em 1993, foi feita a primeira tentativa de institucionalizar um espaço participativo para formulação de políticas de segurança alimentar e nutricional. Como resposta às mobilizações da sociedade, em especial do Movimento Ação e

Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). No ano seguinte, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o tema: “Fome, uma questão nacional.” Após essa conferência, foi formulado o Plano de Combate à Fome e à Miséria. Contudo, em 1995 o conselho foi desativado, e o Plano de Combate à Fome foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária, que visava articular ações do Estado e da sociedade civil para conferir maior eficácia e eficiência às ações governamentais, coordenando programas já em desenvolvimento (Pinheiro, 2009).

Ainda no âmbito do programa Comunidade Solidária, foram sendo construídas articulações mais amplas em prol da segurança alimentar e nutricional. Embora o Consea tenha sido extinto, o programa Comunidade Solidária, ainda que de forma pulverizada, previa ações de segurança alimentar, buscando envolver diferentes atores, inclusive setores que não estavam presentes no Movimento Ação e Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Em 1996, com a preparação da Conferência Mundial de Alimentação, os atores que militavam em prol da segurança alimentar e nutricional se articularam de forma mais sistemática e conseguiram agendar a discussão sobre a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde em 1999 e integrando a política de saúde. Nessa época foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, que deu as bases para a reinstituição do Consea em 2003 (Pinheiro 2009).

Em 2003, no início do governo Lula, o Consea voltou a funcionar e está garantido pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, de 2006, fazendo parte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Além do Consea, esse sistema tem como instâncias integrantes as conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional, que são responsáveis pela indicação ao conselho das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como pela avaliação do Sistema; a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), composta por ministros e secretários de Estado responsáveis por áreas afetas à consecução da segurança alimentar; os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, estados, Distrito Federal e municípios; e instituições privadas que aderirem ao sistema. A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é o órgão deliberativo máximo do SISAN, de acordo com a lei que o cria (Brasil, 2006). O direcionamento da política nacional é feito pela conferência e acompanhado pelo Consea, que tem se utilizado de diferentes estratégias para incidir politicamente fazendo com que haja respostas governamentais relacionadas à implementação ou não das propostas aprovadas nesses processos.

Ao fim de cada conferência, o Consea envia ofícios aos ministérios indicando quais deliberações aprovadas na conferência estão sob a responsabilidade desses órgãos. Não é possível exigir de cada ministério que responda a essas propostas, e cada órgão encaminha de maneira diferenciada as demandas que lhes são direcionadas. A Caisan é a câmara governamental que se responsabiliza pela articulação com os diferentes órgãos governamentais. Ela tem um papel importante no momento de cobrar dos ministérios a prestar contas do que foi feito a partir das deliberações das conferências. Além da Caisan, os conselheiros governamentais são responsáveis por acompanhar o encaminhamento das recomendações nos diferentes ministérios.

A principal estratégia de monitoramento e avaliação dos resultados da conferência nacional de segurança alimentar e nutricional é a organização de “Conferências +2”, que ocorrem dois anos após a realização de uma Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Consiste em um evento menor, com um formato semelhante ao da conferência, contando também com eventos preparatórios estaduais. Para nortear a discussão, o Consea e a Caisan organizam documentos de subsídio para a discussão nos estados, baseados nas deliberações da conferência nacional anterior, relatando quais foram as metas alcançadas, quais proposições foram implementadas e quais foram as dificuldades encontradas. Esse evento também elenca prioridades para a discussão da conferência nacional seguinte.

Na 2ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, após a etapa nacional, as deliberações foram agrupadas pela própria equipe de relatoria do processo de acordo com as dimensões da segurança alimentar e estratégias de ação. Essas dimensões não coincidiam com os eixos de discussão da conferência. A sistematização das propostas já foi publicizada no próprio relatório final da conferência, de forma bastante transparente, apresentando quais propostas foram fundidas e quais foram divididas no momento da classificação.² Essa mesma classificação foi utilizada no relatório de prestação de contas das deliberações na “Conferência +2”. Já na 3ª Conferência Nacional, para o Relatório Final, as propostas foram sistematizadas de acordo com os mesmos eixos que nortearam as discussões nas diferentes etapas da conferência nacional, o que permitiu maior correspondência entre a discussão ao longo do processo e o debate na “Conferência +2”, em 2010.

Há um esforço na área de segurança alimentar e nutricional de construir propostas em torno de eixos que dialoguem diretamente com o que já foi feito. Aprovado o SISAN, as diretrizes das conferências buscavam construir uma política

2. Houve dois casos em que propostas similares foram sintetizadas em uma só, e houve um caso em que uma proposta foi desmembrada em duas.

nacional de segurança alimentar e nutricional. A política foi aprovada em 2010, tendo como base o acúmulo gerado pelas 2ª e 3ª Conferências (Brasil, 2010). É possível identificar correspondência nos conteúdos das diretrizes da política e das deliberações, inseridas principalmente no segundo eixo de discussão, aprovadas na 3ª Conferência Nacional. Essas propostas foram utilizadas para nortear o debate da formulação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que organiza e reúne ações de segurança alimentar e nutricional existentes no Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015. Além disso, no próprio texto da política está explícito que as Conferências Nacionais possuem como atribuições propor diretrizes e prioridades da Política Nacional e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e avaliar a implementação desses instrumentos (Brasil, 2010). Assim, as deliberações aprovadas nesses processos dialogam diretamente com os objetivos e metas já pactuadas entre diferentes órgãos do governo e a sociedade civil.

É possível supor que, ao longo do tempo, a área de segurança alimentar e nutricional acumulou experiência a respeito das melhores formas de estruturar as discussões de forma que haja uma coerência entre os diferentes momentos de participação e monitoramento das ações resultantes da interação. Outro indicativo de que a área de segurança alimentar e nutricional vem aprendendo ao longo do processo de realização de conferências é que, nas primeiras edições, o Consea se deparava com deliberações contraditórias entre si. Nesses casos, o direcionamento era não escolher uma proposta em detrimento da outra, mas apenas registrar a contradição. O aumento da qualidade da preparação das conferências favoreceu a diminuição da ocorrência de diretrizes conflitantes, visto que, ainda no momento preparatório estadual e municipal, os participantes são capazes de identificar as contradições e encaminhar contribuições a serem compiladas em um documento base que subsidia os debates dos grupos de trabalho nas conferências nacionais.

Além da realização da “Conferência +2”, que incentiva os gestores a prestarem contas das ações governamentais relacionadas às deliberações da conferência anterior, o Consea faz o monitoramento das ações em suas plenárias, comissões permanentes e grupos de trabalho, quando se trata de assuntos mais específicos. A plenária e as comissões permanentes norteiam seus trabalhos com base nas deliberações das conferências e, sempre que possível, respaldam suas recomendações a partir das propostas já discutidas nesses processos. A cada plenária são discutidos, geralmente, dois grandes temas. Quando um desses temas refere-se a algum programa específico, os ministros e gestores desse programa são convidados a participar de modo a melhor responder o que pode ser feito para atender às demandas expressas.

No âmbito do Consea, há um grupo de trabalho de indicadores de monitoramento, composto por gestores, institutos de pesquisa e organizações da sociedade civil, que construiu uma metodologia de definição de indicadores de segurança alimentar e nutricional que refletem suas várias dimensões. Esses indicadores são ferramentas de monitoramento da situação da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Consistem em um conjunto de dados que traz informações sobre a evolução de determinada dimensão da segurança alimentar e nutricional. Esses dados estão disponíveis em sistema eletrônico de monitoramento, o DATASAN,³ construído pelo o MDS, em pareceria com o Consea e a Caisan, e que tem como referencial as metas previstas e os indicadores definidos na política e no plano nacional de segurança alimentar e nutricional. Contudo, ainda não há mecanismos que permitam atribuir os avanços nos indicadores e nas políticas públicas diretamente à incidência do Consea e das propostas das conferências sobre os tomadores de decisão do governo. Nesse sentido, ainda que os dados, de forma isolada, não possibilitem saber se as mudanças ocorridas se devem à resposta governamental à determinada demanda, ao mapear as políticas públicas relacionadas a essas mudanças torna-se mais fácil estabelecer quais fatores estão envolvidos na evolução da situação da segurança alimentar e nutricional no Brasil, e se eles, de alguma forma, buscaram responder a propostas feitas pelos movimentos sociais (CONSEA, 2010).

Esse grupo de trabalho também acompanha a execução do orçamento da segurança alimentar, utilizando uma metodologia de acompanhamento da execução orçamentária que foi, inclusive, adotada pelo SIGA Brasil.⁴ Ela consiste na identificação das ações referentes à segurança alimentar e nutricional no orçamento da União, utilizando critérios do que pode ser considerada uma ação de promoção da segurança alimentar e nutricional. Durante a elaboração do PPA e da LOA, o Consea discute e apresenta propostas quantitativas e qualitativas e encaminha ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em seguida, faz um trabalho de incidência com apoio da Caisan dentro dos órgãos públicos de forma a garantir a previsão de ampliação de recursos ou o esclarecimento pela baixa execução para as políticas de segurança alimentar e nutricional. Embora já tenha havido bastante acúmulo nas estratégias de monitoramento orçamentário, os conselheiros estão tendo dificuldades para lidar com a mudança recente na metodologia de elaboração do PPA 2012-2015. É provável que o Consea precise adaptar ou criar uma nova metodologia de monitoramento do orçamento de modo a não interromper a comparação da série histórica que foi construída e desenvolvida nos PPAs anteriores.

3. http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/layout/teste/miv_novo.php

4. O SIGA BRASIL é um sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta. Fonte: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil.

A aprovação de deliberações contrárias a alguns setores de governo é comum nas conferências de segurança alimentar e nutricional. Embora o governo federal tenha definido esse tema como uma prioridade, há muitas posições do Consea e dos movimentos sociais que participam das conferências que contrariam ações governamentais que dizem respeito, por exemplo, aos alimentos transgênicos, ao uso de agrotóxicos, etc. Nesse caso, as conferências parecem ser vistas pelo Consea como um instrumento de mobilização e legitimação de suas posições com relação às diferentes políticas públicas. A área de segurança alimentar e nutricional é um exemplo de intersetorialidade em que há ações que são prioridade para o governo, ao mesmo tempo em que existem ações governamentais absolutamente contrárias ao projeto político defendido por movimentos sociais. Isso porque é uma área transversal, que envolve diferentes atores com interesses conflitantes, que compõem o governo.

Quando uma deliberação é aprovada sem que haja uma lei que a ampare, o Consea não descarta essa deliberação. Pelo contrário, a estratégia utilizada nesses casos é amadurecer o debate para perceber qual mudança na legislação pode ser proposta ao Congresso Nacional. Para isso, o Consea conta com o apoio de parlamentares que integram a frente parlamentar de segurança alimentar e nutricional. Essa frente parlamentar tem sido uma forte aliada do conselho, por meio da qual os movimentos de segurança alimentar e nutricional lograram êxitos em iniciativas importantes, como na aprovação da Emenda Constitucional nº 64, que incluiu a alimentação como um direito social.

As principais dificuldades referentes ao monitoramento das deliberações de conferências de Segurança Alimentar e Nutricional dizem respeito ao caráter abrangente e intersetorial dessas políticas. A principal qualidade do monitoramento de deliberações feito pelo Consea é a sua forte vinculação com diversos atores, o que faz com que ele seja capaz de incidir nas decisões do governo federal e dos estados, no Poder Legislativo e no Poder Judiciário.

Referências

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.

CONSEA. I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Revisão de James A. Paranyba. Brasília. 1995

CONSEA. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. “A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. Relatório Final. 2004.

CONSEA. II Conferência +2. Documento Final do Encontro Nacional de Segurança Alimentar. 2006.

CONSEA. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final. 2007.

CONSEA. A segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano a Alimentação Adequada. Indicadores e Monitoramento. Da Constituição de 1988 aos dias atuais. 2010.

CONSEA. Encontro Nacional de Segurança Alimentar. 3ª Conferência +2. Relatório Final. 2010.

CONSEA. Relatório Final da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 2012.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. *Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições, na construção do consenso político*. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Brasília. 2009.

7 Segurança Pública

EXPERIÊNCIAS DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA		
1ª Edição	Ano: 2009	Número de propostas aprovadas: 50
	Objetivos	Definir princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público, visando efetivar a segurança como direito fundamental. (O Regimento Interno ainda lista 12 objetivos específicos não listados aqui)
	Tema Central	Segurança com Cidadania: participe dessa mudança
	Eixos temáticos	Gestão democrática, controle social, integração e federalismo; financiamento e gestão da política pública de segurança; valorização profissional e otimização das condições de trabalho; repressão qualificada da criminalidade; prevenção social do crime e das violências e construção da paz; diretrizes para o Sistema Penitenciário; diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes

O tema da segurança, ao longo da história, não contou com o envolvimento de instituições participativas. O país, na verdade, vivenciou um “hiato” entre as instituições responsáveis pela segurança pública e a sociedade civil, seja ela organizada ou não (MORAES, 2009, p. 39). O crescente mercado da segurança particular, seguido pela crescente valorização da segurança privada, reduziu ao longo de anos os canais de debate público sobre a temática, sendo a violência considerada um problema de quem não tem acesso ao mercado privado (Souza, 2010).

O país vivencia uma revisão nos valores vigentes: o campo da segurança pública, considerado durante muito tempo um assunto exclusivo da polícia e das forças de segurança, passou a incorporar novos temas e arenas de debate, como é o caso da da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG) e da reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP⁵), fatos correlacionados e ocorridos em 2009.

5. O Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) foi criado no dia 25/08/1989, através de sua ata de criação. O Decreto nº. 98.936, de 1990, aprovou o Protocolo de Intenções que institucionalizou o CONASP e foi objeto de nova regulamentação através do Decreto nº. 2.169 de 1997. O Conselho era composto por autoridades e profissionais do Estado e não contava com a participação da sociedade civil e de trabalhadores da área.

Na área, diversas inovações foram ocorrendo ao longo dos anos 2000. O I Plano Nacional de Segurança Pública (O Brasil Diz Não à Violência) foi lançado em 2000 e, junto com ele, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O plano objetivava articular o sistema de segurança e enfrentar a violência no país, ao aperfeiçoar as ações dos órgãos de segurança pública. Nesse mesmo sentido, em 2007, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), em parceria com estados da federação, combinando essas ações com políticas sociais para a prevenção, controle e repressão à criminalidade, principalmente em áreas metropolitanas com altos índices de violência. O Pronasci torna-se um marco para o tema e para a incorporação de esferas de participação no debate, ao lançar o conceito de segurança cidadã, o qual foca a segurança como uma questão diretamente relacionada ao cidadão, sendo a violência qualquer ameaça ao exercício da cidadania (Freire, 2009).

Nesse processo, em 2008, foi lançado o Fórum Nacional Preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Esse fórum preparatório instituiu a Comissão Organizadora Nacional (CON) e as Comissões Organizadoras Estaduais, Distrital (DF) e Municipais. A Comissão Organizadora Nacional da 1ª CONSEG foi formada por atores da sociedade civil, gestores dos três entes federados e dos três poderes e trabalhadores da segurança pública. A comissão funcionou como um espaço para debate e interação entre os atores desses três segmentos, a partir de um processo de organização e regulamentação da 1ª CONSEG (definição do regimento interno e procedimentos). A comissão funcionou até o final da conferência nacional e participou ativamente da reformulação do CONASP, sendo ela transformada na versão transitória deste conselho, por um mandato de um ano.

A primeira Conferência Nacional de Segurança Pública foi organizada em múltiplos fóruns de discussão, objetivando ampliar o debate. Além das tradicionais etapas Municipais Eletivas e Preparatórias, Estaduais e a Nacional, a conferência organizou Conferências Livres, Regionais, Livres nas Escolas, Virtuais e Seminários Temáticos. Seguindo a lógica da ampliação do debate, as regras regimentais da 1ª CONSEG buscaram formas para promover a inclusão de participantes.

O monitoramento da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública foi previsto ainda durante a organização do processo, pelo sétimo objetivo específico listado pelo RI.⁶ Logo após a realização da etapa nacional, foi criado um grupo

6. O Regimento Interno da 1ª CONSEG definia como objetivo específico “deliberar sobre a estratégia de implementação, monitoramento e avaliação das resoluções da 1ª CONSEG”.

de trabalho (GT), formalizado por meio da Portaria nº 395, de 26 de fevereiro de 2010, para planejar o monitoramento dos resultados da Conferência.

Esse grupo de trabalho é formado por representantes de diversos órgãos federais envolvidos com a temática e do CONASP. O GT iniciou as atividades com a sistematização das propostas temas contidas no relatório final das conferências, a partir da identificação da “ideia força” de cada uma delas, da recorrência nas diferentes diretrizes e nas suas relações com as ações do governo.

Essa sistematização de encaminhamento das propostas está em sintonia com a própria elaboração do relatório final, que ocorreu durante a Etapa Nacional e levou em consideração a recorrência e a semelhança das propostas. Para respeitar a participação de todos os envolvidos nas diversas etapas, os conteúdos foram igualmente considerados. Sendo, desse modo, difícil se ter um documento final coeso, uma vez que muitas demandas podem ser contraditórias entre si. A organização da conferência em múltiplas arenas compostas por atores com desejos diferenciados, portanto, gerou demandas opostas entre si, e o GT de monitoramento precisou lidar com essas questões. Para tanto, a sistematização envolveu redações que preservaram os conteúdos centrais das ideias, sendo mantidas e especificadas as divergências. A opção pela manutenção das ideias divergentes possibilita a explicitação dos dissensos que podem ser tratados durante a próxima conferência. No entanto, as divergências podem ter implicações diretas no encaminhamento das demandas.

Durante o processo de sistematização das propostas, foram identificadas as áreas que poderiam responder às demandas (dentro e fora do Ministério da Justiça), sendo mapeados programas e projetos de leis que tratavam da questão levantada pela CONSEG. Para encaminhar as demandas de modo mais eficaz, a partir dessa identificação, elas foram incorporadas às ações do Ministério já existentes e aos projetos e programas em curso.

Para o monitoramento e avaliação da gestão, dos resultados e do impacto da 1ª CONSEG, também foi criado um Ambiente Virtual como ferramenta para gestão de documentos, ações, fluxos de trabalho e resultados obtidos. Nesse mesmo sentido, foram determinados indicadores de acompanhamento das ações propostas nas deliberações. Esses indicadores poderiam ser simplesmente o resultado das ações previstas.

O GT de monitoramento pode ser considerado uma arena complexa, uma vez que ele é constituído por atores de diversos setores/órgãos que possuem motivações e interesses diferenciados. O envolvimento dos diversos atores torna-se uma necessidade, uma vez que é preciso garantir o envolvimento dos órgãos aos quais as ações e propostas deliberadas na conferência estão vinculadas. Porém, essa questão tornou-se um problema para o GT, mediante a rotatividade dos representantes dos órgãos envolvidos. A presença de atores novos exigia que, nas reuniões seguintes, fossem retomados os assuntos discutidos na anterior, tornando-as não uma continuidade das demais, mais sim, uma retomada do início dos debates e das discussões. Desse modo, o grupo de trabalho, ao longo de suas atividades, se desmobilizou. A rotatividade dos membros e a presença de participantes sem poder de implementação de ações comprometiam o monitoramento e não promoviam a incorporação das decisões do GT nos diferentes órgãos.

A partir desse diagnóstico, representantes do GT envolvidos nessa tarefa decidiram, em vez de convidar os gestores a participar do grupo de trabalho, marcar reuniões individuais com os responsáveis pela implementação das ações.

Essa estratégia foi mais bem-sucedida que a anterior. Os responsáveis pelo monitoramento foram bem recebidos pelos gestores que forneceram as informações necessárias para registrar se as propostas apresentadas na Conferência estavam sendo executadas ou não. Os gestores governamentais, contudo, nem sempre associavam as ações dos programas sob sua responsabilidade às demandas apresentadas na Conferência. Dessa forma, embora houvesse coincidência entre as ações previstas nos programas e as propostas aprovadas, não ficava claro para os gestores que essas mesmas ações respondiam a reivindicações discutidas em uma Conferência Nacional. Buscar formas de fazer com as políticas públicas procurem responder a determinadas demandas decididas de forma participativa, portanto, é um desafio que envolve não só profissionais comprometidos com a participação social, mas também gestores dos diferentes programas governamentais.

Referências

FREIRE, M. D. (2009) Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 3, edição 5: 100 a 115.

MORAES, L. P. B. Participação social e o campo da segurança pública: dilemas e desafios. Cadernos Temáticos da CONSEG, Brasília, Ano 1, n. 9, 2009.

SOUZA, I. g. Segurança pública, participação social e a 1a CONSEG. Revista Brasileira de Segurança Pública | Ano 4 Edição 7 Ago/Set 2010.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2013

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Revisão

Ascom

Editoração eletrônica

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Daniilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araújo (estagiário)

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em linux libertine 10/13 (texto)
Ubuntu bold (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Couché fosco 180g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

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