

## As Conferências e o Plano Plurianual (PPA)

Neste primeiro ano de governo municipal, a concretização das decisões tomadas em uma conferência depende de sua tradução no PPA. Esta tradução significa a definição dos recursos para o atendimento das demandas por políticas públicas aprovadas.

Por exemplo, diante do diagnóstico da expansão dos limites da cidade e a expulsão da população de baixa renda para a periferia, uma diretriz tirada em uma Conferência Municipal das Cidades pode ser a ocupação de terrenos e prédios vazios no centro. Esta diretriz deve se traduzir em um programa que contemple a criação de unidades habitacionais de interesse social, prevendo a indicação de recursos para a construção ou adaptação de imóveis para moradia. Para este programa, devem estar definidos no PPA um conjunto de ações com suas metas, os respectivos recursos e os indicadores de acompanhamento do cumprimento destas metas. Este exemplo vale para qualquer outra demanda por política pública: ampliação da rede municipal de creches, saúde da família, canalização de córregos.

As conferências são o momento de discussão dos problemas e das prioridades a serem enfrentadas nos próximos quatro anos. A elaboração do novo PPA deve ter como base a avaliação do PPA anterior que finaliza este ano (2005) – o que se atingiu em relação ao planejado. Este é um processo que deve olhar para todo o ciclo do planejamento da cidade.

A inclusão no PPA das propostas aprovadas nas conferências pode ser feita em dois momentos:

1. Junto ao poder Executivo que deve entregar a proposta do Plano ao Legislativo até data esti-

mulada na Lei Orgânica de cada localidade, que pode variar entre setembro e outubro. O conselho gestor de cada política é o mediador privilegiado para este acompanhamento.

2. Junto ao poder Legislativo, quando da aprovação do PPA, até 30 de dezembro. Neste momento, além dos conselhos, os fóruns e redes desempenham um importante papel de acompanhamento, diálogo e pressão junto aos vereadores.

As conferências integram o sistema de cada política pública e são o espaço privilegiado de articulação para a avaliação, contraposição e alteração do PPA.

### Saiba mais

- 3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (CNST)  
9 a 12 de novembro – Brasília/DF  
<http://conselho.saude.gov.br/>
- 2ª Conferência Nacional das Cidades  
30 de novembro, 1, 2 e 3 de dezembro  
<http://www.cidades.gov.br>
- 5ª Conferência Nacional de Assistência Social  
2 a 8 de dezembro  
<http://www.assistenciasocial.gov.br>  
(em seguida, clicar em conselhos)
- 6ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
12 a 15 de dezembro  
<http://www.presidencia.gov.sedh/conanda>

**REPENTE:** Participação Popular na Construção do Poder Local - é um boletim editado pelo Instituto Pólis para divulgar informações e contribuir na formação de participantes de Conselhos em todo o país e pessoas interessadas em contribuir e fortalecer espaços participativos e de exercício da cidadania ativa. Para adquirir o Repente: Entre em contato com o Instituto Pólis, pelo telefone (11) 3258-6121 ou pelo e-mail: [participacao@polis.org.br](mailto:participacao@polis.org.br). Vendem-se pacotes de 50 exemplares.

**EXPEDIENTE:** Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Organização Não-Governamental de atuação nacional, constituída como sociedade civil sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. Seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento sustentável, a ampliação dos direitos de cidadania e a democratização da sociedade. Rua Araújo, 124. CEP: 01220-020. São Paulo - SP. Tel. (11) 3258 6121 Fax. (11) 3258 3260. e-mail: [participacao@polis.org.br](mailto:participacao@polis.org.br) - <http://www.polis.org.br>. Reedição do boletim nº 18 revista e ampliada. Responsáveis: Ana Cláudia C. Teixeira e Tatiana Maranhão. Colaboradores: Jorge Kayano, Paula Santoro, Renato Cymbalista, Rosângela Paz, Fernando Silva (representante da Abong no Conanda - presidente) e Iara Xavier Rolnik. Diagramação: Elizabeth Slamek. Ilustrações: MOL Design Ilustração Inovação.

O Instituto Pólis integra o Fórum Nacional de Participação Popular.



# PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO PODER LOCAL REPENTE

Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - nº 23 - Agosto/05

## Conferências de políticas públicas



### Editorial

A característica principal de uma conferência é reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir o que deve ser prioridade nas políticas públicas nos próximos anos. A periodicidade das conferências que integram um sistema nas três esferas de governo é definida pelo conselho nacional de cada política pública, o que não impede que os conselhos estaduais e municipais realizem, também, conferências em outros momentos.

Todos os segmentos envolvidos com o assunto em questão participam do processo das conferências. Como resultado, forma-se uma espécie de pacto para alcançar as metas e as prioridades estabelecidas. Além disso, reunir representantes de diferentes entidades e regiões do Brasil, em torno de objetivos comuns abre um importante espaço para troca de experiências.

A realização das conferências no primeiro ano dos governos municipais tem uma importância adicional. É o caso das conferências deste ano (2005), ano da elaboração do Plano Plurianual (PPA), no qual devem ser definidos os recursos para os programas priorizados dos próximos quatro anos, três anos do governo atual e o primeiro ano do governo seguinte. Nesta conjuntura, as conferências são um importante espaço de avaliação do que está acontecendo e de definição de estratégias de intervenção neste novo PPA.

### Como surge uma conferência?

As conferências são convocadas, em geral, pelo poder Executivo, por meio de um decreto do Presidente da República, do governador ou do prefeito, ou, ainda, por meio de uma portaria do ministério ou secretaria correspondente ou por resolução do conselho. Cada esfera de governo é responsável por regulamentar e financiar sua conferência. É importante destacar que as conferências são, de certa maneira, uma resposta à pressão da sociedade civil organizada pela inclusão de suas reivindicações e sugestões na formulação das políticas.

Não importa qual seja o assunto, a discussão nas conferências nacionais não começa "do zero". As estaduais e municipais pautam-se, necessariamente, pelos objetivos e temas da conferência nacional e funcionam como fases preparatórias que funcionam como etapas de um sistema de conferências. É bom lembrar ainda que a inexistência de uma das etapas (municipal ou estadual) não impede a realização das seguintes.

## Participação e representatividade

Outra maneira de articular as discussões que ocorrem em cada uma das etapas é aproveitar o processo de escolha dos delegados. Isso porque a maior parte dos delegados de uma conferência nacional é eleita nas fases anteriores e o mesmo ocorre nas conferências estaduais. Há alguns delegados cuja participação não depende de uma eleição nas etapas anteriores.

Uma conferência também deve representar, de maneira proporcional, todos os setores da sociedade envolvidos com o assunto. É preciso que gestores públicos, trabalhadores, empresários, pesqui-

sadores, ONGs, movimentos sociais e sindicatos participem em condições semelhantes.

Há ainda a participação de cidadãos que não são delegados nas conferências: têm direito a voz, mas não a voto. Eles são, em geral, convidados (pessoas com notório saber na área que vão auxiliar na definição das diretrizes, por exemplo) ou observadores (pessoas que, embora não tenham sido eleitas como delegados, têm interesse nas discussões). Cabe à comissão organizadora determinar o número de participantes nestas condições e como serão escolhidos.

## Para que serve uma conferência?

Uma conferência pode ter objetivos específicos ligados à uma determinada área (meio ambiente, habitação, saúde, etc.) e ao âmbito de atuação (municipal, estadual ou federal). Ela deve ser entendida como um processo, no qual as atividades realizadas serão avaliadas e novas estratégias definidas. Elas mantêm, no entanto, algumas características comuns. Destacamos quatro principais:

**Definir princípios e diretrizes** das políticas setoriais do tema em questão. Os participantes devem traçar um plano estratégico para aquele setor, definindo as prioridades do ministério ou da secretaria para os próximos anos. A conferência também avalia os programas em andamento, identifica seus problemas e propõe mudanças, de modo a garantir o acesso universal aos direitos sociais.

**Dar voz e voto aos vários segmentos** que compõem a sociedade e que pensam (de maneiras diferentes, embora todas legítimas) sobre o assunto em questão. Participam usuários e profissionais, gestores públicos, legisladores e entidades não-governamentais. A presença de diversas opiniões e experiências pode facilitar que se concretizem os objetivos da conferência, pois estabelece uma negociação entre os diversos segmentos.

**Discutir e deliberar sobre os conselhos**, em temas como: formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos.

**Avaliar e propor instrumentos de participação popular** na concretização dessas diretrizes e na discussão orçamentária. A conferência é apenas um dos instrumentos disponíveis de participação popular na decisão das políticas públicas. Existem ainda os conselhos e as audiências públicas de elaboração do orçamento e de prestação de contas. Para garantir a participação da sociedade em todas as etapas de execução das diretrizes apontadas pela conferência, é preciso que esses outros instrumentos existam e funcionem bem.

## Como funciona a conferência?

Os delegados chegam à conferência com muita disposição de falar e de debater. É por isso que a dinâmica de funcionamento precisa facilitar a participação de todos e promover o aprofundamento das discussões. A idéia é que a metodologia da conferência seja bem participativa, favorecendo o envolvimento de todos os participantes. Geralmente, as conferências nacionais são organizadas segundo alguns eixos temáticos relacionados com o tema geral do evento (as etapas estaduais e municipais seguem a mesma linha de discussão). Após as mesas de debates de cada eixo temático, os participantes se dividem em grupos menores e intersetoriais. Esse é o momento adequado para trocar experiências, apresentar e discutir propostas.

## Os temas em destaque em algumas conferências nacionais de 2005

### Assistência Social

A 5ª Conferência Nacional de Assistência Social tem como tema central o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Pretende-se o estabelecimento de deliberações, com uma escala de prioridades entre as proposições, sendo 10 desafios para construir uma lista de direitos socioassistenciais e 10 desafios principais para obter os resultados desejados para o Plano de Assistência Social. Trata-se de uma oportunidade para a definição das metas a serem atingidas na Política Nacional de Assistência Social.

As conferências municipais são estratégicas no processo de reflexões, avaliações e propostas. É necessário fazer da Conferência Municipal um espaço de proposições sobre o que se quer para o cidadão usuário e o que se quer para o SUAS.

Questões importantes: Como será a implantação do SUAS na cidade? Quais as metas da gestão? Teremos recursos e orçamento? O que muda para o controle social?

### Cidades

A 2ª Conferência Nacional das Cidades tem como meta pactuar, de forma democrática, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e assim dar mais um passo rumo à construção de um Sistema Nacional das Cidades. Para isso, deverá tratar de quatro temas estruturantes: a participação e controle social; a questão federativa; a política urbana regional e regiões metropolitanas; e financiamento do desenvolvimento urbano.

Um ponto importante é tentar tornar mais igualitária a composição de gênero do Conselho Nacional das Cidades, pois hoje apenas 15% dos conselheiros são mulheres. A escolha dos delegados nas conferências deve atentar para a promoção desta igualdade.

A importância das conferências municipais vai muito além da eleição de delegados para as conferências estaduais. Ela é o momento em que a cidade reflete sobre seus espaços e instrumentos de política urbana de uma forma geral. Em 2005, entre vários temas, dois merecem destaque: a obrigação de mais de mil municípios elaborarem seus planos diretores, e a criação dos conselhos estaduais das cidades.

Questões importantes: Quais medidas devem ser tomadas para se conquistar instâncias permanentes de gestão democrática das cidades? Quais

devem ser as competências, de cada ente federado no que se refere à política de desenvolvimento urbano? Quais são as ações prioritárias para investimento nas cidades?

### Direitos da Criança e do Adolescente

O objetivo central da 6ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente é a ampliação da participação e do controle social para a efetivação de uma política para a infância e a adolescência. O aniversário de 15 anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) fará desta conferência um momento de reflexão sobre o que a participação e o controle social contribuíram para a garantia dos direitos desta parcela da população nestes anos. Esta discussão desdobra-se em três eixos: (i) o papel da sociedade e do Estado na formulação, execução e monitoramento de uma política para as crianças e os adolescentes; (ii) a participação social na elaboração, acompanhamento e fiscalização do orçamento público, com um olhar específico para essas políticas e programas; (iii) e a avaliação sobre como a participação social tem considerado a promoção da igualdade e a valorização da diversidade – de gênero, raça, etnia, de portadores de deficiência, orientações sexuais e na procedência regional.

A discussão orçamentária tem uma importância específica nesta política, pois o olhar não pode se restringir apenas aos recursos existentes nos fundos públicos. É importante que se discuta e fiscalize os recursos do orçamento de todas as políticas que tenham as crianças e os adolescentes como prioridade.

O Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) incentivou a realização, nos municípios, das conferências no primeiro semestre de 2005, com a intenção de que seus resultados, além de serem levados para a próxima etapa, contribuíssem na formulação do PPA municipal.

Questões importantes: Qual o grau de mobilização e controle social da sociedade civil organizada na política e no orçamento público nesta área? Em que medida os conselhos de direitos têm formulado, deliberado e controlado a política no município, Estado ou União? Qual a presença real dos conselhos tutelares no papel de fiscalizador do respeito à ampliação dos direitos das crianças e dos adolescentes?