

A arte e o ofício da assessoria para avaliação de políticas públicas da Enap

Antonio Lassance

ENAP

COLEÇÃO
NAVE
notas em avaliação
e evidências

A arte e o ofício da assessoria para avaliação de políticas públicas da Enap

Antonio Lassance



Núcleo de Pesquisa em
Avaliação e Uso de Evidências
em Políticas Públicas

**Escola Nacional de
Administração Pública –
Enap**

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Danyelle Siqueira Campos Gil
Lemos Barreto

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretora de Educação
Executiva**

Iara Cristina da Silva Alves

**Diretora de Desenvolvimento
Profissional**

Bruna Danielly da Paz Tenório

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão

Corporativa

Lincoln Moreira Jorge Junior

Autor

Antonio E. Lassance de
Albuquerque Júnior

**Autor do apêndice
metodológico**

Rodrigo Mota Narcizo

Editores

Tamille Sales Dias
Guilherme Mansur Dias

Revisão Ortográfica

Guilherme Mansur Dias
Eduardo Semeghini
Paracencio

**Projeto gráfico e
Diagramação**

Xis Ataides

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

L346a Lassance, Antonio

A arte e o ofício da assessoria para avaliação de políticas públicas da Enap / Antonio Lassance. -- Brasília: Enap: Núcleo de Pesquisa em Avaliação e Uso de Evidências em Políticas Públicas, 2026.

61 p.: il. (Coleção NAVE notas em avaliação e evidências)

Inclui bibliografia

1. Assessoria Técnica – Políticas Públicas. 2. Avaliação de Políticas Públicas. 3. Processos Colaborativos. 4. Facilitação. 5. Tomada de Decisão. 6. Administração Pública. I. Título.

CDD 352.3

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB 1/1425



Enap, 2026

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Apresentação

Tamille Sales Dias

Guilherme Mansur Dias

Antonio Lassance

Este Caderno sistematiza um longo e importante aprendizado sobre os desafios e as alternativas úteis a processos colaborativos dedicados ao aprimoramento de políticas públicas, por meio do trabalho de assessoria para avaliação. Pela primeira vez, sob os auspícios da Enap, reúne-se uma série de conhecimentos, até então tácitos, individuais e dispersos, que são parte da arte dos processos de assessoria, para apontar em direção a uma comunidade de práticas, em busca de uma identidade naquilo que constitui também um ofício.

Desde sua criação, a Enap tem promovido incontáveis iniciativas de assessoramento técnico-científico a órgãos públicos, principalmente (mas não somente) federais. A partir de 2020, a instituição passou a ofertar, no âmbito de sua Diretoria de Altos Estudos, um serviço de assessoria voltado exclusivamente à análise e avaliação de políticas públicas.

A Assessoria para Avaliação é um serviço destinado a equipes de servidores públicos que precisam realizar avaliações de políticas públicas ou necessitam de assessoramento técnico para processos de formulação de novas políticas. O serviço oferece apoio técnico e metodológico para o desenvolvimento de avaliações orientadas à solução de problemas reais da gestão pública.

A iniciativa foi concebida para apoiar órgãos e gestores governamentais na incorporação da avaliação como instrumento de gestão e aprendizagem. Atuando como espaço de fortalecimento de capacidades em avaliação, a Assessoria busca aproximar a produção e a sistematização de evidências dos processos decisórios e de gestão, promovendo o uso do conhecimento avaliativo, o desenvolvimento de uma cultura avaliativa e o aprimoramento contínuo da ação governamental.

A metodologia adotada é colaborativa e centrada no aprendizado prático das equipes governamentais. Especialistas em avaliação e participantes (servidores públicos e colaboradores) percorrem conjuntamente todas as etapas de um processo avaliativo, por meio de oficinas virtuais e ferramentas de colaboração síncrona e assíncrona. Nesse processo, o protagonismo das equipes é elemento central, integrando avaliação e aprendizado de forma contínua. Essa forma de organização busca transformar a avaliação em um processo dialógico e reflexivo, em que diferentes atores, com seus olhares e saberes, são mobilizados para compreender os programas avaliados.

O atendimento é customizado, com planos de trabalho adaptados às necessidades de cada projeto e foco em temas específicos, como desenho de programas, arranjos de governança, resultados da implementação, construção de indicadores e outros aspectos estratégicos das políticas públicas. Cada projeto conta com o apoio de dois especialistas, usualmente um em facilitação de processos colaborativos e outro em avaliação (ou análise ex ante). Todo o processo (oficinas, reuniões, atividades, assíncronas etc.) ocorre remotamente.

Em seis anos, a Assessoria para Avaliação da Enap apoiou 106 processos avaliativos e de formulação de políticas, envolvendo 33 órgãos públicos diferentes (ver Dias et al., 2026, para detalhamento sobre o serviço). A experiência acumulada evidenciou que o entendimento e a contextualização das demandas dos gestores são fundamentais para a produção e o uso de evidências; que a interação e a colaboração com os demandantes fortalecem o engajamento com os resultados; e que a institucionalização da avaliação requer investimento contínuo no fortalecimento de capacidades.

As práticas dessa arte e desse ofício de assessoria têm, na Enap, seu espaço de excelência. Ao longo dessa trajetória, inúmeras experiências e aprendizados foram e continuam sendo produzidos por quadros especializados, recrutados para apoiar iniciativas e serviços relacionados à melhoria das políticas públicas e ampliação das capacidades estatais, de maneira a melhorar a oferta de bens e serviços que podem fazer imensa diferença na vida de milhões de brasileiras e brasileiros.

De modo intuitivo, treinado e aprimorado ao longo de anos, essas práticas foram consolidando um método, técnicas e protocolos comuns. A maneira prática como a assessoria acontece começa pela atenção prévia à compreensão e delimitação precisa do objeto que será alvo de análise ou avaliação; seguida da identificação do problema central e seus problemas associados a serem elucidados e tratados; da formalização e pactuação dos objetivos do processo sobre aquilo a que vai assessorar; do levantamento da documentação, identificação de abordagens, referenciais de análise, metodologias e evidências empíricas sobre o objeto; e enfim, o estabelecimento de uma sequência estruturada de discussões informadas por metodologias e técnicas de facilitação e visualização dedicadas a formular perguntas e extrair conclusões. Tais conclusões são levadas para a validação final de dirigentes e gestores, que podem fazer bom uso desses subsídios para o apoio a suas decisões.

Políticas e programas de grande envergadura passaram por esse processo meticuloso e silencioso de reflexão. Em seu rastro, houve um acúmulo de conhecimentos sobre o próprio trabalho de assessoria que, embora decantado por anos de experiências, ainda aguardava um momento de troca de impressões para consolidar alguns de seus principais aprendizados.

Problemas bastante complexos foram e são tratados a todo momento, na Enap ou dentro dos espaços das próprias organizações públicas, em oficinas cuidadosamente preparadas até que se dê início ao momento-chave: o recrutamento de profissionais ou de equipes encarregadas de levar a cabo um trabalho de assessoria adaptado e aderente aos objetivos do órgão demandante.

A parceria entre a Enap e inúmeros órgãos públicos para a consecução dessas tarefas levou à formação de uma rede de profissionais com saberes muito específicos no campo da análise e da avaliação de políticas públicas. Dessa forma, a Escola aprendeu e ensinou a

fazer assessoria focada nas especificidades do referido campo. Diante de inúmeros desafios, encontrou alternativas úteis de tratamento a problemas de diferentes tipos, das mais diversas áreas, por meio de processos colaborativos que resultaram em grandes avanços. Políticas foram criadas ou revisadas; programas foram modelados ou remodelados; ações ganharam corpo e níveis de detalhe que fizeram diferença em sua implementação. As equipes de assessoria trabalharam não para, mas com as equipes governamentais encarregadas dessas políticas e programas e são parte indissociável de seus sucessos.

No entanto, esse aprendizado sólido ainda estava aguardando uma oportunidade para ser compilado e apresentado ao público. A experiência de cada um precisava ser reunida e sistematizada, o que foi feito através de oficinas junto a profissionais com maior experiência nesse tipo de abordagem colaborativa. Tais encontros foram idealizados de maneira inédita e criativa pelo profissional Rodrigo Narcizo, mestre em educação e servidor público federal da carreira de especialista em Regulação na Agência Nacional de Aviação Civil, além de um experiente facilitador dos processos de assessoria da Enap. Neles, foram reunidos e sistematizados alguns dos principais desafios, dilemas e aprendizados vivenciados nos processos de avaliação de políticas públicas. O que era partilhado com dirigentes e gestores públicos ainda não estava compartilhado entre as próprias pessoas que fizeram isso acontecer graças a seu ofício.

Esta é a razão de ser deste Caderno. Ele reúne informações, relatos de atividades e percepções colhidas de um grupo de profissionais que vêm atuando na assessoria a projetos de análise e avaliação de políticas e programas capitaneados pela Coordenação Geral de Avaliação e Organização de Evidências (CGEV), da Diretoria de Altos Estudos (DAE) da Enap. Eles foram escolhidos para participarem das dinâmicas devido à sua ampla experiência nos projetos de assessoria conduzidos ao longo dos últimos anos. O trabalho não só registra como analisa e reflete sobre o processo de assessoria, destacando as habilidades e conhecimentos necessários para seu bom desempenho.

O resultado é um trabalho que só foi possível graças à construção coletiva conduzida pela equipe da CGEV/DAE, que vem aprimorando, experimentando e registrando a Assessoria para Avaliação de Políticas Públicas da Enap. Esse processo consolidou a Assessoria não apenas como um serviço de apoio técnico, mas também como uma abordagem avaliativa e de intermediação do conhecimento. As atividades que instruíram o exercício reflexivo contido neste Caderno consistiram em reuniões preparatórias e dinâmicas ocorridas em quatro oficinas de trabalho com pessoas que, há muito, estão dedicadas à assessoria e facilitação de processos relacionados à análise ex ante e avaliação ex post de políticas e programas governamentais ou à própria reconfiguração institucional e da governança de organizações do Estado brasileiro.

A partir desses relatos e percepções, o Caderno sugere como ponto de partida traçar um fio lógico que permita que considerações pontuais possam ser alinhadas em um quadro mais amplo sobre a importância, os estilos e a identidade do design do trabalho de assessoria.

A experiência em assessoria é feita de erros e acertos que moldam um processo de aprendizado. Sistematizar e compartilhar essa experiência transforma os profissionais que fazem assessoria em uma comunidade de práticas cada vez mais treinada a enfrentar desafios complexos com mais maturidade, mais referências e mais excelência.

Sumário

O QUE É A ASSESSORIA E QUE DIFERENÇA ELA FAZ? 10

METODOLOGIA 12

- Quais os principais desafios e dilemas dos processos colaborativos? 15
 - Que tipo de demanda chega às mãos da assessoria? 17
 - Há diferentes métodos e técnicas apropriadas a diferentes processos e situações 18
 - Qual a importância da preparação para o sucesso dos processos colaborativos? 19
 - Qual a dimensão e as diferentes formas de participação? 20
 - Quais os problemas mais comuns e comezinhos da abertura das atividades colaborativas com assessoria e facilitação? 21
 - Os comportamentos simulados são de fato típicos? Há situações concretas em que as pessoas participantes se inspiraram ou se espelharam e que já foram vividas na prática? 22
 - Assimetria de informação e de desenvoltura na comunicação verbal 24
 - Até que ponto o ideal é estabelecer consenso? 24
 - Qual o compromisso da alta administração com esses processos? 26
 - Por que processos anteriores são simplesmente esquecidos e, muitas vezes, se parte da estaca zero? Onde vai parar a memória desses processos? 27
-

ANÁLISE 28

- Desafios teóricos a serem enfrentados pelos processos colaborativos 28
- Questões metodológicas 30
- Reforçar a governança e deixar claro o papel de apoio à decisão (e não de decisão) desses processos abertos 31
- Duplas e trios de coordenação dos processos colaborativos 36

• Participação presencial ou remota: quais as vantagens, desvantagens e formas de otimização	36
• Como mitigar a assimetria de informação e de desenvoltura na comunicação verbal entre participantes?	38
• Como reforçar que as atividades são o pontapé inicial, e não o fim de um processo?	39
• Como compreender e delimitar a demanda e garantir a continuidade do processo?	40
• Em que medida pode ser útil um banco de ideias, métodos, técnicas e boas práticas?	43
• Que tipo de "antídotos" há para comportamentos pouco colaborativos ou desrespeitosos?	43
• O que ampara os métodos e técnicas?	44
• Potenciais e limites da participação	47
• Onde está o banco de evidências sobre o problema?	48
• O tempo é o principal recurso a ser estrategicamente trabalhado nos processos colaborativos	50

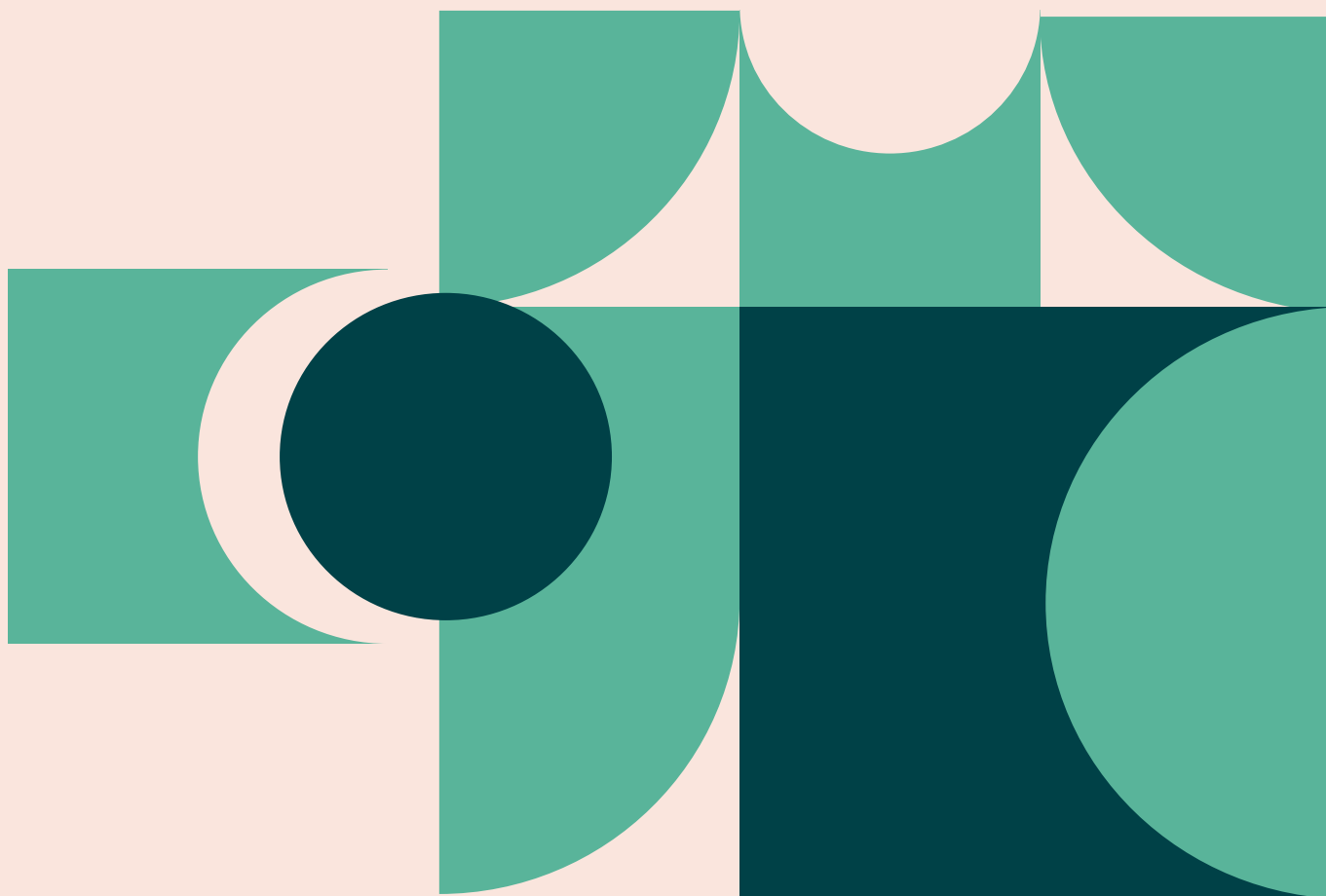
CONCLUSÕES E ALGUMAS ORIENTAÇÕES BÁSICAS

53

REFERÊNCIAS

58

O que é a assessoria e que diferença ela faz?



Assessorar é sobretudo apoiar. Tanto no sentido de dar suporte como de reunir subsídios, como sínteses e análises. Quando esses subsídios ainda precisam ser produzidos, o trabalho de assessoria se incumbe de preparar o terreno para que as pessoas de uma organização reflitam, dialoguem, discutam, levantem pontos de convergência e divergência e formulem alternativas a serem postas na mesa de quem toma decisão. Assessorar é não apenas colaborar a respeito do que fazer, mas também expedir alertas sobre o que é preciso evitar.

A assessoria contribui no esforço de embasar a construção de políticas públicas e o design de programas governamentais fundamentados, com metodologias que tornam explícitas as suposições muitas vezes implícitas de uma política. Além disso, ela pode orientar opções para fazer melhor uso de evidências, evitando cair em soluções enviesadas, a exemplo do que acontece no conhecido modelo da lata de lixo ("garbage can model"), em que soluções estão em busca de um problema, e não ao contrário, em que a definição precisa do problema é que orienta a escolha da solução adequada (Lassance, 2026).

O trabalho de assessoria para a análise e a avaliação de políticas públicas é essencial para dar consistência teórica e metodológica à formulação de programas, apoiar a decisão de dirigentes e auxiliar gestores no planejamento e na implementação de ações. A assessoria pode ser acionada a auxiliar dirigentes e gestores em qualquer fase do ciclo de políticas públicas ou ao longo de todo o ciclo, desde seus momentos preliminares até seus passos de efetiva execução e avaliação.

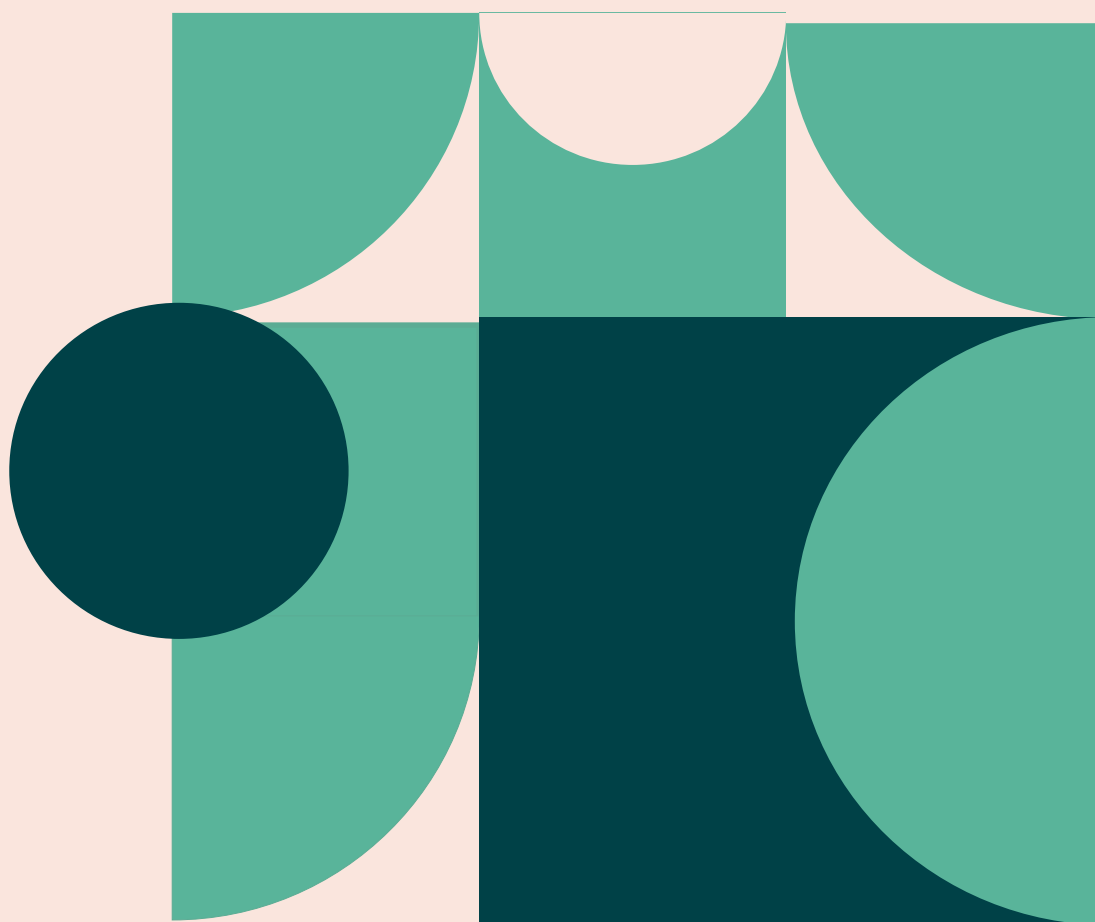
As pessoas envolvidas na assessoria têm como papel principal, em um processo colaborativo, compreender, esmiuçar e mesmo estruturar ou reestruturar uma demanda. Antes mesmo de analisar a viabilidade de algumas soluções, a assessoria se pergunta em que medida houve uma escolha acertada do próprio problema que será objeto de tratamento por alguma intervenção. É preciso entender o contexto da organização, sua governança federativa, a estratégia que priorizou cuidar de alguns problemas e seus respectivos públicos, em detrimento de outros, antes de se pensar em objetivos, indicadores e metas.

Se pudéssemos resumir a imensa gama de entregas que um trabalho de assessoria pode realizar, duas delas são particularmente essenciais: as oficinas e os relatórios. As oficinas são os espaços e momentos de discussão e colaboração, das formas mais variadas: presenciais ou virtuais; síncronas ou assíncronas; com dinâmicas individuais, em grupos e em plenárias; por meio de exposições, palestras, debates, leituras. Os relatórios são a demonstração da lógica que levou da especificação e análise de um problema à síntese das conclusões que fundamentam uma proposta que será submetida à decisão.

A complexidade das oficinas exige, além de assessoria, o apoio especializado de quem é treinado na tarefa de facilitar e moderar processos de discussão. A arte e o ofício da facilitação estão intimamente ligados aos da assessoria. Porém, a facilitação está mais dedicada a atuar na realização dos processos colaborativos, coordenando trabalhos, pensando e montando dinâmicas, exercendo a moderação das discussões, estimulando a síntese e registro das ideias, sistematizando os trabalhos, dando sequência às atividades e garantindo a coesão e coerência dos encaminhamentos.

Foram pessoas com expertises de assessoria e facilitação que foram chamadas pela Enap para mostrar o que sabiam fazer e a contar suas experiências, sobretudo, aquilo que aprenderam de melhor ao longo de inúmeros processos colaborativos, da forma mais fácil ou mais difícil. O que surgiu de comum faz parte das sínteses presentes neste documento. O que se levantou como desafios ou mesmo dilemas são parte da nossa análise.

Metodologia



As sínteses de aprendizado que aparecem neste Caderno sistematizam os pontos em comum que surgiram desde as reuniões de planejamento das oficinas de discussão do trabalho de assessoria¹, além das sessões de trocas de informações para a estruturação das oficinas e definição do escopo da análise pós-oficinas. A parte empírica (simulações, registros de experiências e coleta das impressões de cada participante) se valeu de oficinas realizadas em setembro de 2024².

As oficinas consistiram em simulados de situações destinadas a testar a desenvoltura técnica e a habilidade de interação e facilitação. Entre as pessoas participantes, estavam algumas daquelas com mais experiência em assessoria e facilitação de processos colaborativos, provenientes de diferentes órgãos e com histórico de colaboração com a Enap, contemplando a diversidade de gênero e raça³.

Os simulados ainda emularam grupos heterogêneos. Cada uma dessas pessoas foi orientada a assumir visões distintas sobre um mesmo problema, com posturas de diferentes perfis hierárquicos e comportamentos, submetidas a dificuldades típicas desse tipo de processo.

Dois grupos de oito pessoas, cada qual com mais uma dupla para a assessoria e facilitação, foram separados em salas virtuais na plataforma Zoom. Cada pessoa, então, foi orientada a assumir papéis diferentes no processo de discussão. Em cada grupo, duas delas se voluntariaram para assumir o papel de facilitadoras, com um problema em mãos a ser transformado em uma dinâmica de facilitação. As seis demais escolhiam papéis distintos a serem exercidos no sentido de provocar respostas desafiadoras à dupla de facilitação e também gerar polêmicas e estressar desavenças entre as demais pessoas integrantes de cada grupo. Após esse momento de orientação das regras do jogo e da dinâmica, o grupo era reunido para realizar a simulação.

Ao final, ambos os grupos voltavam à sala virtual principal, expunham sua percepção sobre a experiência e levantavam seus pontos positivos e negativos, muitos dos quais traziam à memória situações práticas que tiveram desfechos os mais diversos. Na seção Os comportamentos simulados são de fato típicos? e principalmente no apêndice metodológico deste Caderno há mais detalhes dos temas, dos papéis desempenhados e das “regras do jogo” empregadas na simulação.

A percepção é de que as experiências de assessoria, em geral muito positivas, mas nem sempre plenamente exitosas, sempre têm alguns pontos nebulosos ou de travamento que, mais cedo ou mais tarde, levam ao aprendizado e, só depois, à excelência. Vários desafios e dilemas permaneceram expostos como pontos em busca de aprimoramento e maior reflexão. Essas questões, que extrapolam o que pôde ser colhido nas oficinas, aparecerá neste Caderno como pontos de análise reflexiva, e não apenas de síntese dos simulados.

1 Oficinas realizadas nos dias 29 e 30 de julho de 2024, de 10h às 12h.

2 Oficinas realizadas nos dias 6/9, das 14h às 16h; 12/09, de 10h às 12h; 13/09, de 14h às 16h; 20/09, de 14h às 16h.

3 O detalhamento da metodologia dos simulados está no apêndice metodológico deste Caderno, elaborado por Rodrigo Mota Narcizo.

Tanto a síntese das contribuições quanto a análise dos desafios e dilemas a serem aprofundados partiram de perguntas que fazem parte de um roteiro de pesquisa sobre o papel da assessoria:

- Quais os principais desafios e dilemas da facilitação em processos de análise ex ante, durante e ex post?
- Como lidar com a facilitação de problemas complexos no contexto de avaliação de políticas públicas?
- Os comportamentos simulados são de fato típicos? Há situações concretas em que as pessoas participantes se inspiraram ou se espelharam e que já foram vividas na prática?
- Que tipo de “antídotos” há para comportamentos pouco colaborativos ou desrespeitosos?
- Como lidar com divergências? Como torná-las produtivas, assertivas, e não um obstáculo ao desenvolvimento dos processos?
- Até que ponto o ideal é estabelecer unanimidade? Como e em que ponto se deixa claro que o consenso é possível e quando os processos podem se dar por completos diante do consentimento comum, mantidas as divergências?
- O que fazer com essas divergências, para que elas, sendo importantes, possam ser levadas em conta de alguma maneira, por exemplo, como alertas?
- Qual o lugar da teoria, do método e da evidência nos processos avaliativos?
- Qual o compromisso da alta administração com esses processos? Como induzir e pactuar compromisso efetivo?
- Até que ponto os processos colaborativos de avaliação respeitam a governança e a regra básica de que a prioridade é repensar e rever processos sobre os quais se tenha alguma governança?
- Por que processos anteriores são simplesmente esquecidos e, muitas vezes, se parte da estaca zero? Onde vai parar a memória desses processos?

Para investigar as sínteses que floresceram a partir dessas perguntas, este Caderno se valeu, como fonte, das gravações das reuniões e oficinas mencionadas. As reuniões foram gravadas, para permitir uma análise mais circunstanciada dos temas, problemas e soluções apontadas. Por fim, o trabalho de análise buscou tanto sumariar e cotejar as contribuições de cada participante, como ir além, em diálogo com a literatura sobre políticas públicas. Várias das questões lançadas nas oficinas são perguntas da literatura especializada em análise e avaliação de políticas públicas. Para contextos diversos e situações específicas, elas permanecem como um bom roteiro de questões em busca de respostas que poderão ser renovadas em futuras experiências e outras oficinas de sistematização.

PERCEPÇÕES E IMPRESSÕES COLHIDAS NAS SIMULAÇÕES

Quais os principais desafios e dilemas dos processos colaborativos?

Questões de ordem teórica:

Em termos teóricos, a questão principal diz respeito à definição do problema a ser considerado central para ser trabalhado em processos colaborativos. Em seguida, há dificuldades de se indicar consensualmente quais causas e quais consequências podem ser atribuídas. Definir um problema e estruturar sua árvore explicativa é muito mais complexo do que se supõe à primeira vista, por conta das diferentes visões e posições dos atores e organizações que atuam em cada campo de política pública.

Questões de ordem metodológica:

Os problemas metodológicos apontados também não são triviais. Pessoas externas a uma organização, quando incumbidas dos trabalhos de assessoria e facilitação, têm a grande vantagem de não tomar posição a priori em relação às questões a serem levantadas e debatidas. Não apresentam propostas, não são contrários ou favoráveis a soluções pré-concebidas e não têm interesses a defender. São a rigor indiferentes ao mérito e guardiões do método. Estão ali para garantir que o debate ocorra de maneira participativa, respeitosa, equilibrada, informada e sistemática, de modo a produzir como resultado as conclusões objetivas que atendam àquela demanda e que orientem decisões a serem tomadas e legitimadas.

Ao mesmo tempo, esse olhar externo de alguém que não é especialista no assunto a ser debatido e que não está completamente enfronhado no contexto da organização traz dificuldades de compreensão que precisam ser cuidadosamente tratadas. As pessoas responsáveis pela assessoria e facilitação são aquelas que mais aprendem nesses processos sobre assuntos sobre os quais não tinham qualquer experiência e informação mais aprofundada.

Questões organizacionais:

As organizações são bastante distintas e têm perfis e ritos muito peculiares. Isso condiciona também o tipo de participação nos processos colaborativos. O grau de envolvimento das chefias, o nível de parceria e solidariedade ou de rivalidade e competição podem ajudar ou minar as chances de que esses processos sejam mais ou menos bem-sucedidos. A própria articulação e pactuação prévia e o envolvimento de mais de uma unidade também concorrem para fortalecer ou fragilizar esses processos.

Questões de ordem técnica:

O ambiente de realização desses processos também influi na qualidade das atividades colaborativos e em seus resultados. Realizar atividades dentro do ambiente de trabalho dificulta a concentração das pessoas que dele participam e dá margem a que elas eventualmente abandonem momentos ou períodos inteiros para atenderem a urgências ou emergências. Os ambientes externos, assim como a participação remota, diminuem essa possibilidade, mas não completamente, pois o uso do celular mantém o risco de dispersão e de acionamento das pessoas para o atendimento a demandas do trabalho ou pessoais.

Portanto, persistem problemas que eram comuns ao presencial, como a dispersão e a disputa por atenção quando as pessoas estão ainda ligadas ao trabalho ou a afazeres e urgências domésticas que podem interromper a participação ou desviar seu foco. Em suma, não se trata de um problema do remoto (online) ou do presencial, mas do grau de compromisso não apenas do participante, mas do seu entorno, em garantir prioridade para aquela atividade. Essa prioridade, ao que tudo indica, depende do grau de importância e de sensibilização que a organização e a própria pessoa participante dedicam àquela atividade.

O advento da internet permitiu uma maior flexibilidade de tempo e também uma facilidade de participação que, para organizações federais com servidoras e servidores muitas vezes presentes em diferentes locais, tornou-se essencial. Muitas pessoas, no presencial, deixavam de participar dessas discussões por dificuldades de custeio de passagens e diárias, o que hoje tornou-se uma barreira superada.

Da mesma forma, as plataformas de reuniões virtuais trouxeram consigo a funcionalidade do registro gravado, o que permite que aqueles que tenham faltado a alguma dessas atividades possam se inteirar das discussões havidas e participar dos demais momentos tendo as informações de que necessitam.

Aos poucos, as pessoas não apenas se acostumaram a esse tipo de participação como melhoraram significativamente a qualidade de seus equipamentos e de sua conexão, além de terem ganhado mais familiaridade com as plataformas de discussão e interação. Necessita-se cada vez menos de explicações muito demoradas sobre como usar tais ferramentas que se tornaram corriqueiras em reuniões de trabalho.

O online permite hoje também “realizar atividades com um número muito maior de pessoas, o que no presencial podia ser um limitador, por exemplo, quando era preciso achar espaços suficientemente grandes para grupos que superavam 50 participantes” (Zimmermann, 2021). Por sua vez, essa facilidade impõe dificuldades não triviais à assessoria. A primeira delas é que, antes, era possível uma autogestão apoiada presencialmente por integrantes de grupos que podiam montar, por si próprios, cartazes com cartelas ou post-its. Hoje, esse papel está bastante concentrado na figura da pessoa facilitadora. No remoto, portanto, a atividade de facilitação tende a tornar-se mais cansativa, já que as ferramentas de colaboração (como Miro, Mentimeter, ferramentas Google) são utilizadas simultaneamente, exigindo muita atenção de quem a conduz.

Que tipo de demanda chega às mãos da assessoria?

Antes mesmo de se iniciar processos colaborativos, há uma série de dúvidas e eventuais problemas a serem contornados. Há demandas que chegam de forma nebulosa, imprecisa, e às vezes ocorrem pedidos de facilitação com propósitos que não são adequados ao momento da política, do programa ou à governança daquela organização. Por exemplo, há políticas e programas que ainda não têm um problema bem definido e um público priorizado bem especificado. Mesmo assim, pretendem avançar na definição sobre indicadores ou fazer avaliação de resultados sem que se tenha sequer cumprido o ciclo de implementação a contento. É comum que se repasse ao processo colaborativo uma demanda muito ampla e se reserve um tempo escasso de execução do exercício avaliativo.

Há também a ideia de que essas atividades são apenas momentos, e não processos que deveriam ser sistemáticos, sequenciados. A visão pontual desse tipo de oficina e a ideia de que assessoria e facilitação têm caráter meramente instrumental (fazer a coisa acontecer) são a fórmula para se produzir frustrações, e não avanços concretos e precisos. Isso compromete a eficácia e a própria reputação desses processos, que acabam não sendo, de fato, processos, mas atividades. A imagem que muitas vezes fica é que elas têm muito pouca utilidade. Não raro, a figura do facilitador ou assessor é que fica na berlinda, pois se supõe que o processo não andou por inabilidade de quem o conduziu.

Um capítulo à parte que merece atenção são as demandas que chegam motivadas pela ação do órgão de controle externo. No âmbito federal, por exemplo, o Tribunal de Contas da União se tornou muito ativo na cobrança não apenas por avaliações ex post, mas, cada vez mais, por análises ex ante e análises de impacto regulatório. Muitas dessas exigências ou recomendações levam à instauração de processos que servem para dar respostas ao órgão de controle, o que pode (mas não necessariamente) produzir resultados mais duradouros e positivos para a própria execução das políticas públicas.

Há diferentes métodos e técnicas apropriadas a diferentes processos e situações

As oficinas levantaram um conjunto de experiências, métodos e técnicas variadas. Cada qual é mais apropriada a diferentes objetivos e circunstâncias que precisam ser analisadas no detalhe e conforme o público e o contexto das organizações demandantes.

Foi vista como muito promissora a ideia de, aos poucos, se construir um banco de ideias para a facilitação. O banco de ideias pode ser útil tanto às pessoas encarregadas de coordenar os processos colaborativos quanto para deixar transparentes para cada participante que tipo de técnica ou procedimento será utilizado. As organizações podem verificar previamente a que dinâmicas de interação as pessoas de sua organização serão submetidas. Podem também ver o "cardápio" de opções disponíveis para o caso de se querer ampliar a consulta e a escuta para além daquela organização, ouvindo outras pessoas e organizações e também o público priorizado pela política ou programa.

Foi usado como exemplo o portal Liberating Structures (Estruturas Libertadoras)⁴. Nesse portal, há uma lista de 33 métodos, técnicas e abordagens alternativas para se planejar processos interativos de colaboração coletiva. A suposição que dá nome às Estruturas Libertadoras é que o uso dessas alternativas contribui para liberar um enorme potencial criativo de percepções, sugestões e inovações que estavam à espera para frutificar.

Para tanto, as organizações devem preparar o terreno fértil para que essas interações colaborativas sejam plantadas e colhidas. Esses métodos e técnicas podem ser de fato úteis quando induzem o engajamento e facilitam a inclusão de cada pessoa em processos de discussão respeitosos, amigáveis, bem-informados em suas premissas e assertivos em suas conclusões.

Estruturar algo desse tipo pela Enap foi visto nas oficinas como uma boa iniciativa para estimular que duplas e trios de coordenação de processos colaborativos planejem e definam em comum acordo as atividades, em sequência, e instaurem formas de interação mais amigáveis, empáticas e, igualmente, mais simples de conduzir reuniões e oficinas, seja para fazer tempestades de ideias (brainstorming), produzir sínteses, apontar conclusões ou desenvolver o design de soluções.

Conforme ressaltado, a ênfase desses métodos e técnicas do cardápio está em sua simplicidade e acessibilidade. Assim como no caso das Estruturas Libertadoras, a ideia é buscar alternativas que sejam fáceis de aprender e de se usar em qualquer nível organizacional, desde a alta administração até as áreas mais operacionais. Não devem demandar treinamentos e nem mesmo explicações muito detalhadas ou requerer equipamentos ou habilidades muito especializadas. Devem ser públicas, gratuitas, livres para o armazenamento e compartilhamento de seus registros pela própria organização, que é quem produz e deve ser a detentora desse conhecimento e torná-lo, assim que possível, aberto e transparente, ou seja, de domínio público.

Qual a importância da preparação para o sucesso dos processos colaborativos?

Uma percepção de destaque nas oficinas foi quanto à importância crucial da preparação e planejamento das atividades. Entrevistas com o agente patrocinador do processo, aquele que, na administração superior da organização e com governança direta sobre os problemas a serem investigados, sentiu a necessidade e tomou a decisão de desencadear esses processos. Essa conversa é tida como essencial e precisa ser dotada de um roteiro de entrevista, principalmente para melhor definir ou reformatar a demanda.

Dessa conversa em diante, devem ser solicitados documentos, relatórios, estudos, normas, manuais; eventualmente, discursos onde estejam presentes falas sobre problemas, objetivos, metas, indicadores e compromissos utilizados por dirigentes e gestores na caracterização do problema ou dos avanços nas soluções.

4 <https://www.liberatingstructures.com/>. Acesso em: 02/06/2026

Da mesma forma, esse é o momento em que se esclarecem os membros da equipe da organização que funcionarão como pontos focais para além da pessoa dirigente que, por conta de suas atribuições, terá um grau de atenção limitado para o fornecimento de detalhes a serem requeridos posteriormente a esse primeiro contato e que sejam imprescindíveis à preparação dos trabalhos ou contextualização da proposta de condução das oficinas.

A preparação evidencia também, mais uma vez, a importância de esses processos serem pensados não apenas como atividades de facilitação, mas sim como processos sistemáticos de construção de conhecimento e aprendizagem coletiva. Em suma, o nível de preparação, articulação e pactuação dos processos, antes do planejamento das oficinas, concorre diretamente e é determinante para os resultados a serem obtidos sistematicamente. Reuniões de entrevistas prévias, tanto para levantamento de expectativas, de informações e a indicação de pontos focais de preparação, para além da autoridade patrocinadora, vão permitir a melhor pactuação dos objetivos, definindo ou redefinindo a própria demanda com mais precisão.

Qual a dimensão e as diferentes formas de participação?

Em geral, o sucesso de atividades de formulação (ex ante), planejamento da implementação e de monitoramento e avaliação é atribuído ao grau de participação e de engajamento da organização. Assim, ter representantes de cada unidade envolvida em cada programa da política; ver uma participação ativa dessas pessoas; e demonstrar que as conclusões foram uma construção coletiva; tudo isso é considerado crucial.

Cada participante traz consigo diferentes expectativas e nível de entusiasmo e compromisso, por diferentes razões. Há uma combinação de fatores desde individuais, relacionais e contextuais. Uma parte desse maior ou menor entusiasmo de cada participante vem de sua experiência pregressa com atividades desse tipo e o quanto elas foram positivas ou frustrantes, em termos de sua interação e dos resultados proporcionados à organização. Por isso, a importância de ter objetivos realistas, prazos factíveis, dinâmicas com uma facilitação assertiva e entregas escalonadas, que possam ser comemoradas por fases, ajuda a manter boas expectativas e reverter a baixa expectativa entre os mais incrédulos.

As reflexões dos assessores reforçaram também a ideia de que nem tudo, no processo, se resume a oficinas. Entrevistas individuais, grupos focais, pesquisas quantitativas e qualitativas, audiências públicas (presenciais ou virtuais), seminários com especialistas, maratonas (hackathons) com foco em avaliação ou no desenvolvimento de projetos, entre outras, são formas de ausculta de que se pode lançar mão e enriquecem a percepção a respeito de temas sensíveis, visões divergentes e problemas negligenciados. As informações colhidas pelas ouvidorias, se organizadas estatisticamente e também com relatórios analíticos que contenham as visões mais qualitativas das reclamações, sugestões e alertas do público, também trazem um insumo importante (Mario, Laisner e Granja, 2016).

Quais os problemas mais comuns e comezinhos da abertura das atividades colaborativas com assessoria e facilitação?

O primeiro grande problema, corriqueiro e recorrente, salientado nas oficinas, são os atrasos para o início das atividades, o que muitas vezes reduz o tempo da assessoria. Tais atrasos também criam o péssimo hábito de ultrapassar o horário de encerramento e de levar à postergação de atividades não cumpridas para as oficinas seguintes.

Também foram pontuadas as falhas de comunicação, que são naturais de ocorrer tanto em oficinas remotas quanto presencialmente. A interrupção do fornecimento de energia elétrica pode deixar uma sala no escuro e sem computadores e projetores funcionando, assim como pode interromper a transmissão de quem faz a facilitação remota. Nesse último caso, ter um assessor posicionado em local diferente e uma pessoa, ponto focal da organização, que estejam todos com a função de “host”, torna esse problema administrável.

Participantes que entram atrasados obrigam, muitas vezes, a reiniciar a contextualização, tendo em vista que essa pessoa (mesmo estando presencialmente) perdeu as orientações iniciais e tem dúvidas que podem ocasionar uma participação passiva ou que haja questões redundantes, já vencidas. Aos poucos, sobretudo depois da pandemia, as pessoas se acostumaram a usar com mais desenvoltura essas ferramentas e otimizar sua capacidade de participação e a intensidade de sua interação. Embora tenham se tornado, cada vez mais, exceções, ainda ocorrem casos de participantes com pouca familiaridade de alguns no uso de ferramentas de participação virtual, como uso do chat, formas de pedir a palavra, necessidade de silenciar o microfone ou fechar o vídeo, uso de ferramentas colaborativas (Mentimeter, Miro, Google Docs, entre outras), e mesmo no formato presencial, como a dificuldade de se expressar de forma sintética e não ambígua nos post-its, além dos desafios inerentes a essas formas mais artesanais de visualização e sistematização.

Esses problemas que parecem triviais merecem uma atenção e orientação prévia às oficinas. Do contrário, podem exigir da equipe de facilitação dedicar tempo para, em meio a uma atividade, exercerem a tarefa de tutores. As regras de etiqueta, como a de manter as câmeras abertas, se possível (mas não obrigatoriamente), e os microfones fechados, o aviso de que as sessões estão sendo gravadas, entre outras questões, também devem ser informadas previamente.

Os comportamentos simulados são de fato típicos? Há situações concretas em que as pessoas participantes se inspiraram ou se espelharam e que já foram vividas na prática?

A oficina proporcionou a oportunidade de simular comportamentos típicos, com uma grande desenvoltura dos que exercitavam esses comportamentos. A simulação teve situações de tal realismo que a dupla de facilitação e assessoria reconheceu que era difícil saber se as dúvidas, críticas e comentários eram reais ou inventados para cumprir o teste (Para detalhamento dos comportamentos, ver Apêndice metodológico).

A facilitação se mostrou essencial para o equilíbrio (o que se conhece por moderação) desses processos colaborativos, sendo crucial para a administração do tempo e a catalização de ideias na forma de sínteses e conclusões. Isso exigiu habilidades que advêm da experiência e, cada vez mais, de um letramento para lidar com situações especiais que dizem respeito a públicos diversos que, corretamente, exigem respeito às suas identidades e individualidades antes ignoradas ou menosprezadas.

Em paralelo, há diversos comportamentos idiossincráticos, dispersivos, protelatórios e, em algumas ocasiões, desrespeitosos. Não no caso das presentes oficinas realizadas, mas essas situações de constrangimento e desrespeito foram lembradas. Cabe à facilitação e à moderação garantir a palavra, o respeito às divergências e, também, zelar pelo cumprimento dos propósitos das oficinas e a observância dos limites de tempo.

Há pessoas que tendem a monopolizar a conversa e a atenção. Muitas vezes, se valem disso por sua posição central na organização, pois cabe a elas o papel de decisão ou ela se julga a guardiã da informação técnica mais abalizada. As pessoas encarregadas da facilitação precisam lidar com essa situação com o devido cuidado, se valendo da confiança de alguém que seja o ponto focal do órgão, na oficina, para entender como agir, antes ou depois de cada oficina. Em situação diametralmente diversa, há pessoas que, por timidez, se sentem intimidadas com processos de discussão coletiva (não se deve exigir de toda e qualquer pessoa que se pronuncie, que tenha opiniões e que faça isso apenas de uma única forma, se expondo e falando ao grupo). Talvez essa pessoa não se sinta devidamente credenciada a dar informações e opiniões sobre um assunto, mesmo que esteja lá apenas para cumprir uma missão dada por sua chefia, pelo fato de que essa chefia, impossibilitada de participar, e sem outras opções, enviou alguém mais para a função de “olheiro” (o que não é o ideal, mas também não deve ser recriminado quando ocorre).

Os mais diversos comportamentos simulados, de pessoas com posturas diferentes e representando organizações com diferentes interesses na discussão, foram muito úteis para posteriormente se avançar no aprendizado a respeito de como lidar com cada uma delas, de maneira respeitosa, amigável, que estimule a colaboração e o aprendizado, e não como subterfúgios para calar pessoas consideradas incômodas.

A facilitação tem antídotos diferentes e adequados não apenas conforme cada tipo de comportamento, mas também a depender da postura questionadora. A regra básica é que esses antídotos sejam amigáveis, respeitem a divergência e reforcem a importância de se discutir o ponto objetivo em questão (ou seja, o mérito), e não julgar comportamentos ou temperamentos, pois, do contrário, pode soar arrogante, desrespeitoso e humilhante. É preciso uma atenção crescente às posturas, de parte a parte, que podem ser flagrantes ou próximas de situações de assédio, racismo, misoginia, LGBTfobia e capacitismo.

E quando o assédio se volta contra a pessoa responsável pela facilitação? O que fazer? A posição dessa pessoa é tanto de protagonismo na facilitação, com proeminência e poder de regular a fala, a conduta e a pauta de discussão, quanto também de vulnerabilidade. A pessoa está atuando como convidada em um ambiente ao qual é estranha. Isso pode angariar tanto a solidariedade das demais pessoas quanto desconfiança e agressividade, a depender do contexto e da postura adotada na facilitação. Os antídotos devem ser amigáveis, podem gerar coesão do grupo, e não humilhações e assédios.

Os parâmetros morais, éticos e de compromisso com o serviço público devem estar bem assentados e treinados por quem exerce a facilitação. Determinadas expressões são inaceitáveis de serem ditas, por quem quer que seja, e ouvidas por todo o grupo sem que o processo seja interrompido de forma imediata.

Deve haver um pacto exposto desde o início em torno do compromisso com o diálogo, o respeito às opiniões, à diversidade do público, com liberdade de expor questionamentos e a gentileza nas interações. Qualquer situação abusiva ou imprópria deve ser repreendida de forma pedagógica, responsável e justificada. Foram dados exemplos de situações em que comportamentos dessa natureza foram exemplarmente reprovados. Essa decisão cabe a quem está na facilitação. Não se deve, diante de uma situação imprópria, abrir um debate e aferir qual a opinião das pessoas a respeito, tanto para não as expor a assumir a oposição a um colega de trabalho quanto porque evitar comportamentos abusivos é uma questão de princípio, um pressuposto, e não um ponto de pauta para discussão e decisão de um plenário.

Assimetria de informação e de desenvoltura na comunicação verbal

Os processos de discussão têm a vantagem de permitir a participação e interação de uma pluralidade maior de pessoas que podem colaborar na identificação e solução de problemas. Todos têm a oportunidade de falar, expressar seus anseios, pontos de vista e compartilhar suas experiências. No entanto, é sabido que essa oportunidade é aproveitada por algumas pessoas, de certo perfil ou posição social e política, mais do que outras.

As dinâmicas de facilitação têm a missão de diminuir essas assimetrias, com formas de participação e interação que sejam precedidas por momentos de informação, orientação e nivelamento, seguidas de uso de métodos e técnicas que permitem que as pessoas tenham a chance de dizer o que pensam com mais naturalidade.

A palavra assimetria resume, ainda que de forma imperfeita, uma diferença não apenas quantitativa, mas qualitativa de abordagens, interpretações e comportamentos diante de questões e públicos diversos. Da mesma forma, a assimetria não é exatamente um desnível de patamar, mas uma diferença de lugar, condição e repertório. Há outros saberes e outros públicos que não são necessariamente versados em questões, procedimentos administrativos e na memória institucional de quem participa das organizações há vários anos.

Isso vale também em termos das assimetrias tecnológicas. Alguns públicos foram treinados intensamente nas ferramentas online para comunicação e nas técnicas de facilitação por terem participado de inúmeras atividades com esses recursos. Outros não tiveram essa oportunidade.

Até que ponto o ideal é estabelecer consenso?

Consenso não significa necessariamente unanimidade. Unanimidade é quando uma alternativa surge e nenhuma outra se contrapõe, enquanto consenso é quando uma das alternativas tem não só apoio majoritário como o consentimento de quem propõe alternativas distintas. Isso é possível quando aquelas pessoas que sugeriram outras opções se convencem que a alternativa que propuseram, mesmo sendo ideais, são menos viáveis de serem implementadas do que aquela que prevaleceu na discussão de grupo.

Como e em que ponto se deixa claro que o consenso é possível e quando os processos podem se dar por completos diante do consentimento comum, mantidas as divergências?

Conforme as percepções colhidas nas oficinas, buscar o consenso é considerado algo muito importante nos processos de discussão e colaboração coletiva. No entanto, nem sempre isso é possível, sobretudo quando se confunde consenso e unanimidade. Por mais boa vontade que tenham os participantes e por mais habilidosas que sejam as pessoas encarregadas da assessoria e facilitação, consensos nem sempre são possíveis. Há determinadas divergências que são muito díspares, difíceis de gerar um meio termo. Há também interesses arraigados que nem sempre se resolvem apenas com discussões e tentativas de convencimento mútuo.

É preciso proporcionar a chance de que essas divergências se explicitem. Ao mesmo tempo, estender por demais esse momento é impor um cansaço infrutífero ao grupo. As divergências devem ser encaradas não como um problema, e sim como uma diversidade de percepção e uma boa oportunidade para se gerar alternativas distintas. Transforme as divergências em opções diferentes para a decisão da autoridade. Considere os argumentos de uma e outra posição como prós e contras que serão úteis a contextualizar uma possível decisão dessa autoridade.

O consentimento, por sua vez, acontece quando se entende que a discussão avançou o máximo que podia e, dali em diante, os argumentos de lado a lado se tornam repetitivos ou apenas variações sobre o mesmo tema. Daí se pode lançar mão do recurso, que certamente depende de uma zona de tolerância, na qual uma opção que parece preponderante é acatada, não por haver absoluta concordância, mas por se entender que há uma opção preferencial válida e considerada mais viável. Chega um momento em que não adianta tentar conciliar o que muitas vezes é inconciliável. A facilitação precisa perceber esse momento de maturidade e esgotamento das discussões em torno de um ponto e não buscar necessariamente a pactuação ideal.

A questão a ser posta é: como tratar e o que fazer com a divergência? Pontos de vista diferentes ou mesmo opostos devem ter qual desdobramento? Discussão para a colaboração coletiva não é momento de discurso, mas de diálogo. A diferença está na necessidade de escuta e elucidação, mais do que dizer, afirmar.

Dessa forma, as divergências passam a ser vistas como úteis e bem-vindas, como oportunidades de análise, alerta, levantamento de riscos. Esses pontos, mais que vencidos, podem ser registrados, retomados e lembrados, em algum momento, como considerações válidas, mesmo que não majoritárias. A sensibilidade a ser considerada é: até onde isso ajuda

ou atrapalha a manter os rumos assumidos e garantir a coesão da organização? Essa questão é bastante sensível porque, a depender de como as divergências afloram e são tratadas, a responsabilidade por se instaurar um clima de cizânia acaba sendo transferida para a figura que faz a facilitação, como se essas desavenças e o abismo de posicionamentos discrepantes fossem resultados de uma má condução do processo de discussão e colaboração coletiva.

Portanto, registre a divergência e transforme-a em levantamento dos contras da alternativa adotada. Incorporar a divergência pela sua dimensão crítica, portanto, reforça o papel de apoio à decisão desses processos e dá espaço para que formas distintas de se abordar um problema e propor soluções sejam levadas a sério e tenham seu lugar.

Qual o compromisso da alta administração com esses processos?

Como induzir e pactuar compromisso efetivo da alta administração para a consecução dos processos colaborativos? Por sua vez, até que ponto os processos colaborativos respeitam as definições de governança? As unidades e pessoas encarregadas de lidar com parte dos problemas são ouvidas e envolvidas? Os processos estão atentos à necessidade de respeitar a regra básica de que não se planeja aquilo que não se governa, como dizia Carlos Matus (Matus, 1993).

Um dos pressupostos dos processos de discussão colaborativa é o de sempre delimitar exatamente até onde se quer e até onde se pode ir, o que tratar e o que fazer com as conclusões. Essa é uma regra básica, sem prejuízo de se ir além do que se governa em termos de levantar as decisões e ações que dependem de outros atores e organizações com as quais se precisa articular e pactuar.

Outra questão importante se dá com relação às conclusões dos processos colaborativos. Muitas vezes, pessoas encarregadas da gestão que não participaram das discussões ignoram todo o processo, não analisam as medidas que poderiam ser tomadas para levar a cabo algumas sugestões que são válidas, legítimas e viáveis. Isso concorre negativamente para tornar alguns processos frustrantes e até contraproducentes, na medida em que desincentivam que outros desse tipo ocorram, motivem e engajem o conjunto de pessoas daquela organização. A questão que aí se coloca, portanto, é a de como envolver dirigentes, gestores (as) e assessores (as) técnicos (as) do próprio órgão de forma efetiva, para que se comprometam com o processo e considerem incorporar sugestões que sejam adequadas e benéficas. Em muitos casos, os processos estão desgastados e considerados apenas como momentos para externar preocupações, fazer brainstorming, detalhar propostas que nem mesmo serão consideradas úteis.

É ainda mais comum que esses processos sejam atravessados por reformas administrativas que alterem a composição dos que ocupam cargos de direção e toda a pactuação e legitimidade que deu origem ao processo volte à estaca zero ou seja desfeita. Isso significa um grande desperdício de tempo, de dedicação e outros recursos preciosos da organização, o que também contribui para frustrações e desgastes, a sensação ou a dúvida de se valeu realmente a pena.

Também é preciso considerar que as trocas de comando, não raro, trazem pessoas novas, menos experientes ou com outras visões sobre os problemas. Isso significa que as prioridades passam a ser outras. Processos colaborativos que reúnem um grande número de pessoas, de várias unidades, dependem de prioridade, de delegação, e de legitimidade pactuada. A ocorrência dessas trocas, de fato, traz um cenário completamente novo a ser levado em conta e que obriga a uma reavaliação do grau de compromisso da nova gestão.

A relação entre políticos e burocratas é um desafio importante. Cada qual tem visões, gramáticas, prioridades e tempos distintos. O quadro político é alguém que foi eleito ou nomeado para um cargo e essa condição traz implicações importantes. Sua função é atuar publicamente em favor das políticas e programas, sendo que é ela quem será cobrada pelos resultados e problemas que irão aparecer. Também é ela quem pode convencer o presidente da República a enviar um projeto de lei ao Congresso, alterar um decreto, garantir os aportes orçamentários, negociar parcerias com estados, municípios e Distrito Federal. Esse papel de protagonismo é exclusivo de quem está no papel de dirigente político e é essa pessoa que tem mais legitimidade e talento para liderar e convencer outros atores.

Por que processos anteriores são simplesmente esquecidos e, muitas vezes, se parte da estaca zero? Onde vai parar a memória desses processos?

Políticas e programas costumam perdurar por muitos anos e mesmo décadas, mas sofrem muitas alterações a cada mudança de governo e mesmo por conta de reformas administrativas que substituem os cargos da alta administração e instauram um novo contexto, com novas prioridades. Além disso, as mudanças de médio escalão e em cargos mais gerenciais, seja por trocas de comissionados ou por aposentadorias, fazem com que se perca parte importante da memória institucional e dos aprendizados coletivos. Recuperar a contribuição de pessoas que são a memória viva desses momentos nem sempre é fácil de ser feito.

Processos colaborativos nem sempre vão adiante, com propostas que se tornam projetos implementados e regras institucionalizadas. Muitos trabalhos ficam guardados na gaveta, portanto, nem sendo iniciados. Outros são totalmente descontinuados. Há ainda os que são não apenas interrompidos, mas revertidos, tendo um resultado totalmente diferente do que se havia proposto. É um desafio lidar com essas lacunas e mudanças, ao mesmo tempo em que é preciso ser realista de que políticas e programas são alvo de muitas mudanças, às vezes necessárias.

ANÁLISE

As oficinas trouxeram um rico panorama dos desafios, das alternativas e das reflexões das pessoas dedicadas à assessoria e facilitação dos processos colaborativos. A síntese dessas contribuições demonstra a importância de se fazer também uma análise para consolidar alguns aprendizados e tornar explícito aquilo que ainda é uma experiência tácita à espera de ser mais bem decantada.

Pela primeira vez, se conseguiu reunir um grupo para começar a organizar a discussão e reflexão sobre práticas muito variadas e plurais, mas, ao mesmo tempo, bastante pulverizadas, não conectadas e articuladas como uma comunidade de práticas. Dessa forma, esta análise pode ser útil e servir, direta ou indiretamente, de roteiro para futuras oficinas.

A variedade dessas práticas e reflexões oferece um amplo leque de opções que se adaptam bem a diferentes situações e contextos. Além do mais, se viu a possibilidade e a importância de, aos poucos, se constituir algo como uma mandala de instrumentos, técnicas e ferramentas úteis à facilitação, ao diálogo, à interação e ao aprendizado coletivo. Essas iniciativas tornaram possível registrar a memória técnica desses processos e estabelecer orientações básicas que consolidem um padrão aberto, flexível, adaptável a diferentes situações, mas atento a algumas recomendações básicas e aos erros previsíveis a serem evitados.

A análise a seguir faz alusão às questões levantadas na síntese anterior da discussão havida nas oficinas, mas é complementada com sugestões, informações, recomendações e análises de responsabilidade exclusiva do autor deste relatório.

Desafios teóricos a serem enfrentados pelos processos colaborativos

Até que ponto processos muito centrados em tempestade de ideias (por meio de post-its ou Miro), debates de opiniões e defesa de posições (advocacy) induzem a conclusões calcadas em bons fundamentos teórico-metodológicos e informadas por evidências? Como evitar que os processos, por mais participativos e colaborativos que sejam, representem pouco mais que uma espécie de enquetes eivadas de problemas de viés e de uma série de fragilidades e lacunas? Se essas inconsistências são reais, a efetividade desses processos pode estar comprometida desde os pontos de partida.

Em termos teórico-metodológicos, uma das questões principais apontadas nas oficinas diz respeito à definição do problema a ser considerado central para ser trabalhado nesses processos de colaboração. Em seguida, as dificuldades de se indicar consensualmente quais são as causas e quais são as consequências.

Problemas são multicausais e, em geral, as consequências retroalimentam suas causas, além dos inúmeros problemas que trazem viés de confusão. A pesquisa científica e os estudos técnicos podem fornecer boas evidências e ajudar a superar esse problema, mas é igualmente comum que haja teorias concorrentes de explicação de um problema que apontam e ponderam diferentemente quais são as causas fundamentais e as consequências finais. É também sabido que as políticas e programas se baseiam em decisões de ordem política, e não estritamente técnica, e que há um contexto em torno das soluções que foram adotadas tradicionalmente. Há uma dependência à trajetória que persiste na determinação de algumas escolhas prioritárias ao longo do tempo.

A distância e as diferenças entre políticos e burocratas, (diferenças de posição, de interesses, de modos de pensar, agir e falar) são questões de fundo e há muito tempo objeto

de muita reflexão (Heclo, 1977; Maranto, 2005). O segredo está em como estabelecer um diálogo entre pessoas que, conforme já dito, têm diferentes papéis, saberes, gramáticas, enfoques e interesses. Isso se reflete em diferenças e desavenças na hora de se discutir estratégia, de estabelecer pontos de partida (propósitos, objetivos) e de formular propostas de intervenção. A palavra final é sempre política, está intimamente ligada à responsabilidade do dirigente e não há hipótese de que isso seja terceirizado. A perspectiva de que esses processos colaborativos fazem parte de um apoio à decisão (como será explicado mais adiante) é essencial para esse diálogo.

É pouco usual ver alguns avanços da pesquisa sobre políticas públicas incorporados aos processos colaborativos enquanto subsídios que podem evitar ou mitigar grandes desavenças. Por exemplo, revisão sistemática de literatura, meta-análises e análise rápida de evidências (rapid evidence assessments).

A revisão sistemática de literatura levanta a literatura sobre um problema de pesquisa a partir de pressupostos e decisões metodológicas explícitas. Isso conforma um filtro para selecionar resultados mais relevantes e aderentes ao problema a ser analisado. Quando essas revisões avançam não apenas ao ponto de selecionar os estudos mais indicados sobre o assunto, mas fazem um inventário dos principais resultados conclusivos desses estudos primários, tem-se o que é chamado de meta- análise. Como o próprio nome diz, se trata de uma “análise das análises”, ou seja, uma síntese das conclusões mais robustas e, portanto, confiáveis.

A análise rápida de evidências é um método de rastreamento da literatura científica sobre uma questão de política pública, os problemas mais diretamente associados a essa questão (sua nuvem de problemas) e as alternativas mais usadas de intervenção, sejam as bem ou malsucedidas, mas principalmente avaliando os porquês.

Os três tipos de revisão (além de outras, como a revisão integrativa) são meios de facilitar a análise e dar mais robustez lógica à definição de problemas e à busca por teorias da mudança, do programa e da ação para integrar, respectivamente, políticas, programas e ações (Lassance, 2025). Além da ajuda especializada de especialistas que podem ser mobilizados, de preferência, pela equipe do órgão demandante há técnicas de pesquisa que podem ser muito úteis à síntese de evidências, até mesmo, para identificar que especialistas tratam mais dedicadamente de cada questão.

Torna-se cada vez mais importante que a pessoa encarregada da função de assessoria desenvolva alguma especialização nesse tipo de análise. Outra opção é recorrer ao Evidência Express, da Enap. O serviço oferece, entre suas principais possibilidades, a geração de insumos para decisões orientadas por critérios técnicos informados por evidências (Brasil, 2024; Dias et.al, 2026).

Recorrer a esses tipos de síntese de evidências não significa apenas uma maneira de economizar tempo e encontrar atalhos para evitar discussões intermináveis e inconclusivas. Denotam mais exatamente o compromisso dos processos colaborativos em firmar bons pontos de partida. São uma excelente maneira de incorporar evidências às políticas, tornando-as mais bem fundamentadas pela análise de problemas com base nos métodos e técnicas científicas que esses estudos proporcionam. A assessoria cumpre o papel de fazer

a ponte entre a gestão e a pesquisa. É um primeiro e importante passo para que evidências sejam incorporadas como conclusões e motivem decisões de aprimoramento de políticas e programas.

Questões metodológicas

Processos de assessoria e facilitação são sempre uma forma de simplificação e síntese (sumarização) de discussões que são mais profundas. Isso é algo importante e necessário, mas certamente envolve uma limitação do debate mais amplo, pois a ideia não é que esses processos esgotem a discussão e concluam todo planejamento da solução dos problemas. Ao contrário, esses processos, sobretudo os iniciais, que são verdadeiros momentos fundadores, deveriam servir como um grande roteiro para discussões mais amplas (roadmap). Processos coletivos de natureza colaborativa, por melhor que seja a sua assessoria e contem com a maestria de excelentes facilitações, precisam ser sequenciados e ter fios condutores mais amplos para que sejam sistemáticos, cumulativos e cumpram fases bem delimitadas.

A assessoria e a facilitação ajudam as organizações e suas equipes a entender qual a trajetória a ser trilhada, quais os pontos de jornada e de parada, e quais os momentos de revisão e atualização. Essa forma de abordar a missão dos processos colaborativos e o papel da assessoria e da facilitação é diferente de supor que eles possam dar saltos, e não firmar passos para que sejam mais consistentes. O risco aí já não é mais de delimitação, simplificação e síntese, mas de precarização dos processos colaborativos, com a ilusão de que isso os torna mais ágeis e objetivos. Processos ambiciosos demais em seu escopo e muito demorados, que não conseguem entregar produtos mais bem delimitados, em fases sequenciais bem definidas, são desgastantes e podem ser frustrantes, mas processos ambiciosos demais, simplificados ao extremo e apressados em tirar conclusões mal compreendidas e testadas dentro da própria organização demandante, são gigantes de pés de barro, com inconsistências que podem comprometer sua finalidade.

Reforçar a governança e deixar claro o papel de apoio à decisão (e não de decisão) desses processos abertos

Processos colaborativos são por natureza abertos e horizontais. Isso pode induzir ao equívoco de se achar que se trata de um fórum deliberativo, assembleísta, quando na verdade o papel desses processos é estimular a escuta, coleta, organização e sistematização de informações. Esse é sobretudo o espaço e momento da definição, ou especificação de problemas e do levantamento de alternativas de solução a serem ponderadas, em seus prós e contras, riscos e oportunidades, pela alta administração. Algumas inovações exigem ritos de institucionalização que vão além do que uma organização pode decidir por conta própria, por meio de portarias. Regulações mais substantivas exigem decretos que dependem de decisão presidencial. Propostas de novas políticas; ampliação do escopo de programas;

elevação da dotação orçamentária; criação de novas organizações; alteração de normas regulatórias que envolvem a atuação do setor privado e custos a serem arcados pelo público; tudo isso depende de decisões e negociações que extrapolam o ambiente de uma única organização. O papel de apoio à decisão é o de levantar alternativas e ponderar as vantagens e desvantagens de cada uma delas (Lassance, 2026).

Antes disso, a assessoria contribui para superar o dilema da unanimidade. A ideia de que os processos devem buscar a unanimidade, pois desavenças, supostamente, podem ser resolvidas com o diálogo, parte de uma premissa falsa. Quando há divergências de visões, percepções, interesses e de interpretação de evidências, há questões de fundo que estão postas e nem sempre podem ser contornadas. Aliás, isso às vezes nem mesmo é desejável. Além de tomar tempo precioso, insistir nessa tentativa é, na maioria das vezes, contraproducente. As discussões se alongam, os ânimos se acirram desnecessariamente e propostas muitas vezes interessantes desaparecem, vencidas pelo cansaço.

Ao fim e ao cabo, podem ocorrer dois desfechos inconsistentes. Por exemplo, pode acontecer de o grupo participante se dar por satisfeito com formulações genéricas e inconclusivas, que simulam consenso onde, na verdade, impera a ambiguidade. Se há alternativas do tipo "a", "b" ou "c" e, em vez de cada uma delas ser apresentada e bem diferenciada, o que se propõe é uma espécie alternativa "coringa" que pode ser qualquer uma delas. Quando isso ocorre, o processo frustrou a oportunidade de ter sido útil no apoio à decisão. As instâncias dirigentes poderiam ter em mãos opções específicas, válidas e viáveis para a decisão, esmiuçadas e analisadas no detalhe, e não camufladas em formulações genéricas. É preciso ponderar qual a vantagem de apenas uma das propostas, mesmo que amplamente majoritária, levar ao desaparecimento de uma variedade de opções para se levar à mesa de quem toma decisão. Há processos que afirmam uma única proposta não exatamente porque ela demonstrou grande poder de convencimento, mas porque as vozes discordantes foram vencidas pelo cansaço ou consideraram que não valia a pena levantar divergências que poderiam ser vistas como feitas para atrapalhar o processo, e não para contribuir com ele.

As definições básicas e unívocas devem ser aquelas trazidas como pressupostos dos processos. São definições de ponto de partida. Por exemplo, se um programa fez parte da plataforma eleitoral do dirigente eleito; se ele se comprometeu publicamente a dar solução àquele problema; se o programa já está criado; todas essas definições orientam o processo. A institucionalidade de um problema e de uma solução (a lei que diz, por exemplo, quem é o público da educação infantil; qual a linha de pobreza ou o valor do salário-mínimo) é parte da paisagem dos processos, e não do cenário de mudança — o que não significa que eles sejam imutáveis, mas que sua alteração vai além do que uma oficina de formulação de estratégia, de planejamento da implementação ou de avaliação pode fazer.

Nesse sentido, é muito importante se buscar o consenso; se contentar com o consentimento e valorizar e incorporar a divergência como uma opção válida de resultado das oficinas. A ideia de oferecer não uma única, mas um leque de opções, é bastante válida, a depender da demanda.

Nada impede, por exemplo, que em vez de se fazer uma única nuvem de problemas, árvore explicativa ou mapa mental, diferentes grupos de trabalho proponham formas de

explicação do problema alternativas e apresentem-nas aos demais, antes de se chegar a uma única formulação. Da mesma forma, montar grupos separados que, em vez de buscarem apenas uma explicação ampla do problema, se contentem com uma visualização básica do problema central, causas e consequências e, em grupos distintos, cada qual esmiúce uma causa e suas consequências diretas para o problema. Essas alternativas permitem que grupos menores tenham mais tempo de discussão focada em aspectos distintos e que serão relacionados aos abordados por outros grupos.

Soluções unívocas baseadas na tolerância dos que se mostrarem menos teimosos, no cansaço ou na tendência de preponderância de uma das alternativas, na maioria das vezes, simula um consenso que de fato não existe. A organização continuará com suas visões e opções fragmentadas, sem um engajamento que vá além da adesão dos já convertidos e, não raro, levando para a mesa de decisão uma única alternativa que frustra o interesse da autoridade em ter uma visão mais ampla do problema e das alternativas de solução.

Algumas orientações básicas da literatura sobre esses tipos de processo podem ser úteis (Lassance, 2025 e 2022):

- 1) Se os dirigentes autorizaram e definiram o escopo, mas não participam desses processos colaborativos, salvo, às vezes, em sua abertura e encerramento; se delegaram ao seu corpo de auxiliares técnicos, assessoria e gestão, a incumbência de esmiuçar problemas e soluções, deixe claro que o processo tem o papel de apoio à decisão, e não de decisão em si. Valorize visões distintas, desde que tenham alguma coerência interna, e levante mais de uma alternativa de solução, cada qual trabalhada por grupos menores e mais coesos na proposição de um design de soluções viáveis que podem ser, inclusive, concorrentes. Dirigentes preferem alternativas contextualizadas por prós e contras do que alternativas exclusivas;
- 2) Convença as autoridades dirigentes de que vale a pena delegar essa tarefa de formulação de alternativas. O tempo que a autoridade economiza ao delegar essa tarefa à sua equipe tem como consequência que haverá prioridade de tempo para a equipe trabalhar em processos colaborativos. O pacto consiste em deixar explícito que a autoridade que delega está priorizando uma tarefa em relação a outras, e não empilhando mais uma incumbência. A assessoria envolve, portanto, um pacto de delegação com a alta administração que patrocina esses processos, pois evidencia sua grande utilidade para pensar além das urgências e emergências, dando não apenas senso estratégico às decisões e soluções como otimizando o tempo e os recursos da organização. Os ganhos de aprendizado e de inovação proporcionados por esses processos, se bem-organizados, dificilmente seriam superados pelo trabalho isolado de consultorias que são caras, demoradas e nem sempre assertivas para formular soluções que reorganizem os processos internos, e não apenas ofereçam soluções de prateleira a serem contratadas externamente;

- 3) Seja realista: certifique-se de que há clareza e “sinal verde” para iniciar o processo; ou, do contrário, reduza o escopo da análise. Iniciar e concluir processos em fases, validar e depois prosseguir é mais simples, eficaz e efetivo (se de fato houver continuidade) do que pensarem “processos monstros”, ambiciosos demais, amplos demais, demorados demais, sem uma sequência que possa ser institucionalizada passo a passo;
- 4) Reúna a assessoria técnica de maior confiança e a mais próxima possível da alta administração ou da assessoria de formulação da política. Além de uma boa pactuação com a autoridade superior que patrocina o processo, a dupla (ou trio, como veremos a seguir) precisa ter um mínimo de aliados nesse processo. Esses aliados são pessoas que, além de participarem das reuniões e oficinas, podem dar suporte à mobilização, engajamento, coleta e organização de informações e documentos, orientações quanto ao perfil do público participante e contexto de suas expectativas, potenciais e limitações, entre outras;
- 5) Institucionalize o processo e o produto: os objetivos, o agendamento, a indicação dos membros das oficinas, os produtos e resultados (Análise ex ante? Análise de impacto regulatório? Avaliação ex post? Elaboração de manual? Revisão de indicadores? Mapeamento e manualização de processos? Revisão de atos normativos?) podem ser formalizados em ato normativo que demonstre a legitimidade e prioridade da organização por parte da autoridade superior? Deveria ser dado conhecimento e ser feito convite a conselhos de controle social para estarem cientes e serem convidados a opinarem ao longo do processo?

Em suma, há uma conversa importante de ser feita com a autoridade que patrocina o processo. A pergunta básica é: o processo de assessoria é, de fato, relevante? Se é, está sendo dada uma delegação que implica prioridade a essa tarefa? Do contrário, para que ela precisa acontecer? Se uma prioridade não pode vencer as urgências naquele momento, vale mesmo a pena um esforço a mais, dentre tantos outros que se acumulam indistintamente?

Quando ocorrem trocas de comando, de fato há o risco de que tudo retorne à estaca zero. O processo de delegação precisa ser revalidado ou mesmo refeito. Pode haver outras prioridades ou a chegada de pessoas novas, talvez menos experientes ou com projetos distintos. Essas mudanças no cenário interno das organizações precisam ser levadas em conta e requer uma série de medidas. Antes mesmo das reuniões de trabalho de prestação de contas sobre o passado (o que foi feito e proposto), é preciso entender qual a prioridade da nova gestão e identificar pontos de contato que possam servir de brechas para sustentar um novo compromisso com os processos realizados. Demonstrar que alguns acúmulos podem produzir mudanças rápidas e benéficas, já sob a nova gestão, e aproveitar um trabalho já realizado para otimizar entregas que serão feitos na nova gestão são argumentos fortes a serem considerados.

Finalmente, uma questão crucial a ser considerada é que processos bem-feitos, orientados por teoria, metodologia, técnicas de discussão, informados por evidências, por mais que cumpram seu papel, podem parecer obscuros a dirigentes políticos. Há uma distinção e, muitas vezes, um abismo entre a alta administração, de perfil político, e os quadros

técnico-burocráticos. As pontes são essenciais para afirmar o diálogo e dar consequência a trabalhos já desenvolvidos que precisam ser resgatados ou concluídos.

É preciso reconhecer que os quadros políticos são responsáveis não apenas pela governança superior de uma organização, mas por viabilizar aquilo que depende de aprovação congressual (a começar pelo orçamento) e também por garantir legitimidade a iniciativas que dependem de articulação com governos estaduais, prefeituras e organizações civis partícipes dessas iniciativas. Essa dimensão precisa ser compreendida e valorizada como essencial para a viabilidade de soluções trabalhadas por processos participativos. É nesse momento que processos participativos mais amplos, que se abram a consultas e auscultas públicas sistemáticas, podem ajudar a dar um respaldo que tenha apelo junto aos quadros políticos dirigentes.

A rigor, dirigentes experientes cuidam das questões estratégicas, decidem as prioridades e conduzem articulações e pactuações políticas, mas delegam o planejamento e as questões operacionais para os demais escalões de sua administração. Os processos colaborativos, em geral, se debruçam sobre questões de detalhamento das formulações sobre as políticas e programas, dadas diretrizes pela alta administração. Também tratam de planejar a implementação de políticas e programas; da montagem de sistemas de monitoramento e avaliação; da construção de indicadores relevantes para demonstrar os avanços nas entregas de produtos e na conquista de resultados e impactos.

Todavia, processos colaborativos não são exclusivamente técnicos e burocráticos, mas também políticos. Em que medida as diretrizes e principais orientações de natureza política estão sendo levadas adiante nas definições alcançadas pelos processos colaborativos? A relação de confiança entre os três níveis (político, técnico-burocrático e participativo) é essencial. Outra questão decisiva é institucionalizar os processos, tornar os avanços obtidos nas discussões colaborativas conclusões consagradas por normativos, guias, manuais e sistemas operacionais. Para tanto, a robustez dos estudos, das evidências, dos métodos e técnicas utilizadas é essencial para não apenas firmar posições, mas demonstrar consistência lógica desses processos.

Duplas e trios de coordenação dos processos colaborativos

Como se viu anteriormente, assessoria e facilitação são processos complexos e multifacetados, ainda mais quando realizados online. As ferramentas permitem mais de uma tela, por exemplo, se as pessoas estão falando por um aplicativo de transmissão de vídeo e áudio, usando ferramentas visuais como o Miro, pedindo a palavra, levantando a mão virtualmente e escrevendo no chat. Nas oficinas, foi ressaltada a importância essencial de se dividir a coordenação dos trabalhos em mais de uma pessoa, uma delas responsável pela facilitação e outra pela assessoria.

É sempre importante lembrar que o trabalho de assessoria tem também o propósito de formação, ou seja, essa colaboração mais estreita vai aos poucos treinar pessoas da própria organização a realizar esse tipo de atividade, ao menos, as mais simples e rotineiras. De todo modo, é importante que as pessoas treinadas na organização percebam a importância

de haver pelo menos um trio de coordenação para dividir os trabalhos e estar atento às diferentes formas de participação.

Gerenciar e sistematizar a informação não é uma tarefa fácil. Exige experiência e parceria. É algo que se faz melhor a várias mãos. Nesse sentido, ter uma pessoa da organização mais diretamente envolvida e próxima do trabalho de facilitação e assessoria externa é também imprescindível para que a dupla contratada tenha mais informações de contexto e atenção para alguns detalhes relevantes que, de outro modo, passariam despercebidos. Esse cuidado é fundamental para a calibragem do trabalho de facilitação e assessoria na condução de processos colaborativos.

Os processos colaborativos podem ser muito aperfeiçoados quanto conseguem dedicar mais tempo na preparação, sistematização, revisão e comunicação de seus achados (conclusões) e propostas do que nas oficinas propriamente ditas. Da mesma forma, garantiriam uma espécie de resiliência institucional se programassem ciclos de balanço dos avanços e entraves identificados, retomando essas conclusões e propostas e verificando em que medida elas foram incorporadas à institucionalidade e ao dia a dia das políticas e programas trabalhados.

Participação presencial ou remota: quais as vantagens, desvantagens e formas de otimização

Vê-se que, sobretudo após a pandemia, houve uma maior adoção da participação remota (online), com ferramentas importantes que viabilizam reuniões e a colaboração remota, síncrona e assíncrona. As plataformas para a realização de lives com a possibilidade de uso de chat para conversas, reação com o uso de emojis, a facilidade para a apresentação de slides e vídeos trouxeram avanços irreversíveis, aos quais as pessoas estão cada vez mais acostumadas. Idem o uso de ferramentas como Miro, Slido, Mentimeter, formulários online e outras que permitem a interação e a substituição dos antigos post-its e votações com adesivos por formas de registro muito mais fáceis de se visualizar e de sistematizar as discussões.

Os processos online têm se tornado dominantes e, ao que tudo indica, contribuem sobejamente para tornar os processos mais bem regrados, controlados e objetivos. Pode acontecer de a comunicação ser menos fluida do que no presencial, se houver pessoas que se sintam pouco à vontade para falar usando esses recursos. A facilitação também perde a percepção sobre a linguagem não verbal. A ausência de contato visual direto e de proximidade física também pode diminuir as oportunidades de criar vínculos e laços de empatia, embora isso seja um problema que afetará mais a dupla de facilitação e assessoria (que o grupo não conhece) do que as pessoas da própria organização que, em princípio, trabalham juntas e se conhecem há anos. É preciso apenas estar atento ao risco de exclusão digital, no caso de participantes sem acesso ou familiaridade com a tecnologia, e às pessoas com deficiência que precisem de suporte e de explicações complementares de uso das ferramentas.

Em qualquer caso (presencial ou online), o fundamental é que haja uma preparação e orientação prévia, inclusive sobre os requisitos tecnológicos. Nos casos de participação

remota, deixar à disposição de cada participante um manual online ou um tutorial em vídeo sobre as plataformas, aplicativos, ferramentas, técnicas a serem usadas, regras de etiqueta e especificações dos equipamentos é providencial para otimizar a participação. Além disso, abrir as salas virtuais com antecedência, pedir que as pessoas entrem um pouco antes para fazerem testes de conexão, dar boas-vindas a cada pessoa que entre um pouco antes do horário, tudo concorre para a pontualidade, empatia e reforço à participação e ao engajamento.

Tanto no presencial quanto no remoto, o problema dos atrasos para o início das atividades deve ser tratado de maneira diferente do que normalmente se faz. Normalmente, isso ocorre à espera de alguma autoridade para abrir os trabalhos e contextualizar a demanda, o que é justificável dado o fato de que a agenda das autoridades está sujeita a uma série de contingências. Todavia, esse não é um problema a ser encarado como trivial ou normal, mas evitável. Além do fato de reduzir o tempo disponível de atividade, há um incentivo adverso que precisa ser evitado. As pessoas pontuais são muitas vezes desestimuladas a serem tão pontuais porque perdem seu tempo aguardando o que se consagrou com a expressão “atraso regulamentar”.

Duas alternativas válidas e eficazes podem ser adotadas como regra: à medida que as pessoas chegam, dão-se as boas-vindas e pede-se para que cada uma se apresente individualmente (nome, cargo, relação e história no órgão, na política ou programa). A pessoa é valorizada em sua presença e cria-se um momento fundamental de conexão com a dupla que coordena a atividade. Outra providência é criar um plano B que respeite um prazo de tolerância do atraso da autoridade — por exemplo, meia hora. Esse prazo seria razoável para realizar as apresentações individuais e também para apresentar o cronograma, as ferramentas e detalhes técnicos do trabalho a ser realizado, portanto, conteúdos úteis que não comprometem a abertura e que podem ser adiantados sem a presença da autoridade. Encerrado o prazo pactuado previamente com a autoridade, uma pessoa substituta ou o ponto focal do órgão dá início aos trabalhos, sem prejuízo de que, caso a autoridade apareça, a qualquer momento, possa passar sua mensagem com as expectativas do órgão e as determinações e recomendações dessa autoridade enquanto tomadora de decisão. Assim, se compatibiliza a importância de valorizar a presença da autoridade na chancela e delimitação dos propósitos do processo, assim como não se perde um tempo precioso, ocupado com tarefas úteis e a valorização da pontualidade dos presentes.

O recado que se dá é que as atividades, desde o primeiro dia, independentemente de qualquer eventualidade, começam conforme o programado e a participação de cada pessoa é aguardada e valorizada no horário pactuado.

Como mitigar a assimetria de informação e de desenvoltura na comunicação verbal entre participantes?

A assessoria e a facilitação de processos, conforme pontuado nas oficinas, têm a missão de mitigar as diferenças que tornam a participação e interação bastante assimétricas, dependendo da desenvoltura verbal de cada participante, de sua posição de comando na organização e de sua expertise técnica sobre os assuntos em pauta.

Reuniões, seminários, oficinas e rodas de conversa que precedam os momentos de discussão e formulação contribuem para o nivelamento e disseminação de informações e orientações. Da mesma forma, organizar bancos de evidências e repositórios do conhecimento (o que será explicado mais adiante) também significa compartilhar referenciais, informações, dados que servem de subsídio à participação.

Esses cuidados se integram à necessidade de pensar dinâmicas que se orientem também por facilitar a participação mais ampla e plural. Começar por fazer perguntas básicas, mais abertas, e aos poucos ir afunilando e esmiuçando os detalhes (Bosch, 2021). Questões como, por exemplo: qual é o problema principal em questão? Por quê? Qual é o público mais afetado por ele? São exemplos de questões abertas, aptas a respostas de tipo variado, antes das mais específicas, que vão sendo buscadas a partir delas. Embora básicas, são perguntas cruciais, que incentivam respostas objetivas e em linguagem simples, sem muita precisão inicial, mas que podem ser aos poucos refinadas. Por serem perguntas a um só tempo comuns e essenciais, abrem espaço para visões e percepções diversas.

As discussões em grupos menores, tradicionalmente, são conhecidas também por dar a chance de maior proximidade e criar um ambiente mais similar ao de conversa. Assim, pessoas mais tímidas e que, por alguma razão, sentem-se menos empoderadas veem aí uma oportunidade de expor suas ideias e dúvidas com menos receios e constrangimentos.

É sempre bom lembrar que as pessoas têm não apenas visões e opiniões distintas, mas recursos argumentativos e graus de informação variados sobre os assuntos. A análise do perfil do grupo participante indica em que medida esse será um problema maior ou menor. Daí, a forma de lidar com tais assimetrias precisa ser previamente planejada não só pelas dinâmicas, mas pelo roteiro de questões.

Trabalhos que impliquem na participação mais ampla de públicos os mais diversos do que aquele acostumado a um certo padrão de facilitação demandam muita atenção, por parte de quem promove e facilita, para não normalizar um padrão de dinâmicas de interação e de recursos tecnológicos que não é generalizável. Do contrário, ele se transforma em uma barreira à participação efetiva.

Populações muito vulnerabilizadas e com baixa escolarização precisam de recursos visuais e prioridade ao uso da fala, às dinâmicas de roda de conversa, valorização da contação de histórias (storytelling). A sistematização das discussões se dá não exatamente com recursos gráficos repletos de palavras (árvores explicativas, modelos lógicos), mas pela degravação das falas e um cuidado com a sistematização, de forma a tecer o fio que une as falas a uma lógica da explicação sobre os problemas e as soluções apontadas para superá-los. A etnografia também deve ser considerada como uma opção bastante adequada e enriquecedora para alguns trabalhos.

Como reforçar que as atividades são o pontapé inicial, e não o fim de um processo?

A realização de uma oficina e a produção de seu relatório com as conclusões dos trabalhos não devem ser consideradas o fim, mas o início de um processo ainda em busca de soluções que nasçam minimamente ajustadas. Esses resultados deveriam ser levados a rodadas sucessivas de apresentação aos conselhos de controle social; às organizações civis; às frentes parlamentares e comissões permanentes nos legislativos; aos fóruns de secretários estaduais e municipais; às auditoras (es) de órgãos de controle; às procuradoras (es) do Ministério Público, entre outros. Transformar processos fechados em roteiros para discussões abertas torna a concepção sobre a política mais conhecida e apreciada; além de contextualizar melhor as decisões prioritárias adotadas na implementação dos programas.

O uso dessas formas de ausculta muitas vezes não ocorre pelo fato de que equipes reduzidas e sobrecarregadas com tarefas operacionais têm pouca chance de reservar tempo necessário para tanto. Quando os órgãos têm orçamento suficiente para tal, podem contratar as mesmas duplas de assessoria e facilitação para se incumbirem da tarefa, eventualmente reforçadas como trio pela presença de alguma pessoa especialista na política ou programa. Essa funcionalidade permitiria devolver à alta gestão impressões dessa ausculta, com a vantagem também de afastar a ideia de que o grupo de interesse (popular, sindical, empresarial, religioso, organização internacional, grupo de advocacy) estaria diante de um representante do órgão estatal para negociar seus pontos de pauta. A iniciativa ficaria claramente estabelecida como forma de ausculta sobre um roteiro de questões de política pública para colher impressões, sugestões e críticas, e não para discutir uma pauta de reivindicações.

No âmbito das organizações de controle e parlamentares, esse processo demanda a participação mais direta das autoridades ou representantes, acompanhados ou desacompanhados de uma dupla ou trio de assessoria e facilitação.

Como compreender e delimitar a demanda e garantir a continuidade do processo?

As demandas de assessoria e facilitação raramente vêm prontas e acabadas. Ao contrário, as pessoas e organizações recorrem à ajuda especializada de quem tem expertise na preparação e condução desse tipo de colaboração justamente porque têm problemas a serem resolvidos e não está claro, a priori, de que tipo de processo necessitam.

Dessa demanda nasce um diálogo para o qual a dupla ou trio (de assessoria e facilitação) deve levar uma grande lista de perguntas. A propósito, ainda que não seja o ideal, é preferível que a demanda chegue ainda nebulosa e imprecisa, mas possa ser mais bem formatada, do que definida de forma rígida demais, seja ampla demais, em termos de objetivos, e exígua, em termos de data de início e tempo de execução. O trabalho de fazer perguntas à autoridade e esmiuçar a demanda, para ajustar objetivos e prazos, é fundamental para definir mais precisamente os propósitos da colaboração.

A maturidade institucional para se fazer uma avaliação no modelo colaborativo é um aspecto essencial. Quando se busca ajuda da Enap, na maioria das vezes, a demanda precisa ser formatada ou reformatada para que seja apropriada e se torne exequível. Para que se evite produzir frustrações, é preciso pensar em uma jornada, mais do que apenas no primeiro passo. Problemas complexos exigem processos que vão além de um único evento.

O importante é que a demanda seja bem definida e estruturada na contratualização, ou na formalização de parcerias, e possa ser eventualmente revisada pela equipe de assessoria e facilitação, em alguns aspectos. No entanto, a aceitação da demanda e sua formalização significam uma pactuação prévia difícil de ser revista, em aspectos essenciais, pela dupla de assessoria e facilitação, que, de fato, precisam executar a demanda aceita. Seminários preparatórios que antecedam a formalização de uma demanda, com eventuais convites a duplas em potencial para a sua execução, podem ajudar a formatar ou reformatar essas demandas.

Essas ocasiões preliminares para se delimitar o propósito de um processo a ser instalado são momentos propícios para se fazer perguntas básicas sobre em que momento do ciclo de políticas públicas isso se refere, de maneira que todos compreendam e expressem em que ponto de partida ou de chegada estão: na formulação (momento de análise ou reanálise ex ante)? No planejamento da implementação? No monitoramento e na avaliação?

Na formulação, o que se quer saber o ajustar? A definição do problema? Ela está explícita no programa criado? O público prioritário está bem especificado e identificado? Ele é possível de se mapear com dados georreferenciados que indiquem municípios prioritários à implementação? Se essas definições existem e foram feitas a contento, onde estão? Em que normativos, documentos ou estudos? A governança está bem assentada, ou seja, a distribuição de competências e tarefas está consolidada e sem controvérsias sobre quem pode o quê, quem autoriza ou desautoriza ações, quem faz o quê? Se isso estiver bem-organizado, tal parte deve ser apresentada ao grupo como um ponto de partida, e não como algo a se refazer desde a estaca zero.

Se a suspeita é que as maiores falhas estão não no design ex ante, mas no planejamento da implementação, o processo deve se debruçar sobre os insumos, processos e produtos. O uso de modelos lógicos é especialmente talhado a avançar nesse propósito, vendo ou revendo os processos e, quando necessário, mapeando esses processos em detalhe.

Se o foco é no monitoramento e avaliação, ambos podem ser entendidos aqui como dois lados da mesma moeda, ou seja, o monitoramento fornece os insumos básicos da avaliação. Inclusive para que sejam feitas avaliações formativas (de processo ou de desempenho) para revisar, ajustar e estabilizar processos que apresentam falhas em suas entregas mais elementares. Quando os produtos, serviços e direitos não são conhecidos pelo público prioritário; quando são providos erraticamente; quando a qualidade dessas entregas é considerada precária, inadequada ou intempestiva; quando há falhas de gerenciamento e desperdício de recursos e outros insumos; ou ainda, quando sequer se sabe se algo foi feito, bem-feito ou malfeito, quando e para quem, tudo isso é objeto de uma delimitação que pode ser bastante precisa.

Finalmente, quando são processos de análise de impacto regulatório (AIR) ou de avaliação ex post, mesmo que o objetivo final seja o de rodar modelos estatísticos para aferir

dados de eficácia e eficiência, é preciso suprir a equipe avaliadora dos fundamentos sobre os quais se vai avaliar. Nesse sentido, o trabalho de delimitação mencionado anteriormente também pode ser necessário para que a avaliação não seja feita às cegas e não se cobre o programa a respeito de objetivos que ele jamais se propôs realizar, ou para evitar que avaliações mais conclusivas (de resultados ou impactos, por exemplo) sejam feitas de forma desatenta. Por exemplo, quando os programas ainda não foram estabilizados e ainda estão sendo reformulados; ou quando estão estabilizados, mas ainda não cumpriram seu ciclo de vida capaz de entregar algo além de produtos (Lassance, 2025 e 2023). Ou, ainda, quando a avaliação sequer conta com dados de monitoramento adequados e se vale de variáveis (como proxies ou instrumentais) que podem ser imprecisas para mensurar o que um programa de fato foi capaz de entregar ou provocar em termos de melhoria nas condições de vida de um público.

É importante lembrar que avaliações de políticas que buscam estudar seus impactos requerem um conjunto de avaliações sistemáticas e cumulativas de produtos e resultados. Avaliações do impacto de políticas são aquilo que também se pode chamar de avaliação de efetividade, ou seja, em que medida o conjunto das intervenções realizadas pelos programas consegue cercar problemas complexos, que são multicausais, de soluções integradas que não podem ser apenas avaliadas isoladamente, mas precisam de fato de avaliações pontuais, conjuntas e sistemáticas para se consolidar uma percepção sobre avanços ou entraves.

Em que medida pode ser útil um banco de ideias, métodos, técnicas e boas práticas?

Desde a formatação da demanda, as duplas ou os trios devem demonstrar que os processos colaborativos devem ser planejados não exclusivamente por especialistas, mas pelo conjunto daquela organização. A pactuação necessária à preparação e condução dos processos depende de se pactuar também qual é o fio lógico estruturado e os métodos e técnicas a serem utilizados, sempre verificando com a organização ou a pessoa que é seu ponto focal se isso é adequado e amigável ao perfil daquelas pessoas que participarão e colaborarão. Os métodos e técnicas sempre são úteis e, mais que isso, necessários quando apropriados ao propósito dessas atividades e ao perfil do público.

Momentos com a presença de representantes de organizações do controle social das políticas, entidades de advocacy (de diferentes perfis e interesses) e demais diretamente relacionadas ou afetadas pela condução da política ou programa avançam na perspectiva de tornar alguns momentos desses processos propícios para funcionar como verdadeiros laboratórios para o teste de algumas percepções e soluções. Os métodos e técnicas não apenas ajudam a “quebrar o gelo” como abrem oportunidades de diálogo e interação entre pessoas e organizações que se digladiam no debate público e muitas vezes nem mesmo se conhecem, jamais tiveram a oportunidade de trocar impressões mutuamente e verificar em que medida pode haver pontos de contato, além da divergência salutar.

Além de métodos e técnicas, percebe-se a importância de haver a sistematização de boas práticas e mesmo a reflexão sobre processos em que se aprendeu o que não fazer. Esse

inventário de escopo e não escopo; dos erros a serem evitados e riscos mitigados; de como perceber sinais de que algo não está evoluindo bem; da análise situacional que pede um “freio de arrumação” ou alguma repactuação dizem respeito a algo que vai além de um cardápio de métodos e técnicas. São uma maneira de compartilhar experiências de reformulação de demandas, delimitação dos trabalhos a serem feitos; articulação para garantir a participação e engajamento; respeito aos diferentes níveis de governança e pactuação dos compromissos a serem assumidos.

Que tipo de “antídotos” há para comportamentos pouco colaborativos ou desrespeitosos?

Não há regra de bolso para comportamentos que, mesmo típicos, aparecem em contextos bastante diferentes. Os métodos de facilitação já são justamente talhados para favorecer participações mais assertivas, propositivas, em linguagem simples e autoexplicativa. Os acordos e a programação também ajudam imensamente a encaixar falas “fora de hora” em seus devidos momentos, ou seja, remetendo a um momento posterior ou anterior, ou seja, quando isso será tratado ou poderá depois ser revisado. A pactuação, por sua vez, define o escopo dos trabalhos e orienta que aspectos da discussão estão fora de escopo. Dessa forma, a pactuação e o método são os principais antídotos a participações que não sejam tão colaborativas.

O que ampara os métodos e técnicas?

Os processos colaborativos favoreceram, ao longo de décadas, o gosto pela discussão aberta, participativa, com primazia da fala, sistematização muito sucinta (cartelas, post-its), tempestade de ideias (brainstorming) e sua organização em blocos por afinidade temática. Somaram-se a isso as técnicas de design thinking.

Embora essas práticas sejam importantes e conduzam a resultados muito positivos, é preciso saber o que as sustenta. Post-its, agora popularizados em versão digital pelo Miro, e brainstorming são meramente técnicas. Design thinking é um conjunto de técnicas e processos. Modelo lógico é um método de modelagem de processos para gerar produtos, resultados e impactos, a partir de insumos. Mas o que os precede, fundamenta e orienta? Até que ponto esses métodos e técnicas reforçam ou dispensam o uso de teoria e evidência?

Processos colaborativos podem ser bastante participativos, mas também pouco efetivos se não forem fundamentados em teoria e evidência. Afinal, é a teoria que permite definir problemas. São as evidências (dados, pesquisas, conclusões de estudos) que dimensionam os problemas, demonstram as relações e inferem causalidades e consequências (Lassance, 2025 e 2022). Modelo lógico e design thinking são métodos e técnicas para planejar, simular e prototipar soluções. Não se chega a soluções apropriadas sem que se saiba exatamente qual é o problema que se busca solucionar e qual o público a priorizar, em uma estratégia que também precisa ser formulada anteriormente a essas técnicas e depende de articulação,

pactuação e decisão entre atores e organizações que, em geral, não são aquelas que estarão em oficinas para planejar a implementação dessas soluções.

Os problemas têm não apenas causas e consequências, mas história e interesses por trás. Entender a trajetória e o contexto são importantes para delimitar e entender a lógica do problema, e não apenas para conhecer seus dados básicos.

A delimitação de um problema é também uma questão de ordem institucional, em especial, em termos de governança. Educação, saúde, assistência social, segurança pública, infraestrutura, meio ambiente são áreas de política pública. Cada qual tem um rol de problemas próprios e, a depender da organização que se debruce sobre ele, sua interface com o problema é absolutamente diferente. A solução igualmente o será. Algumas soluções a serem dadas podem vir da própria organização. Outras dependerão da articulação, pactuação e incentivo à colaboração com outras organizações e entes federativos. Por isso, como dizia Carlos Matus, a definição de um problema e sua explicação a partir de causas e consequências não são mero diagnóstico (Matus, 1989).

Problemas complexos não são revelados apenas com uma única foto. São necessários exercícios sucessivos para desvendar sua lógica. Problemas são mutantes, precisam ser acompanhados em sua trajetória, como em um filme, não apenas com cenários e características físicas, mas com atores e ações encadeadas, como uma trama.

A multidimensionalidade, intersetorialidade e transversalidade de muitos grandes problemas de política pública demandam da assessoria um trabalho prévio para se inteirar minimamente do terreno onde está pisando. O levantamento de informações, normativos, referenciais de análise, revisões de literatura e meta-análise e bases de dados precisa estar disponível para quem faz a assessoria e para a equipe que será assessorada. Reunir essa documentação oficial e pedir as evidências que a organização levou em conta para se chegar àquela demanda já diz muito sobre o grau de maturidade ou a necessidade de aprofundamentos.

Mais que juntar documentos, é necessário um trabalho de análise prévia a ser feito pela assessoria. As oficinas precisam de uma moldura, para que haja um referencial institucional e teórico e definições estratégicas para que se saiba exatamente sobre o que se pode formatar uma solução.

Do contrário, a natureza caótica das organizações e o gosto por produtos de prateleira, prontos para serem comprados e adotados, faz com que imperem soluções ineficientes, que parecem simples e milagrosas, mas que de fato são pouco ou nada ajustadas ao tipo de problema que se tem à frente. Esta é a típica situação em que as soluções estão em busca de um problema. A assessoria e facilitação de processos colaborativos são a chance para que as organizações resistam a essa tentação e tratem de problemas em busca de solução, e não o contrário.

Uma forma simples de estimular que o trabalho colaborativo esteja amparado por evidências da pesquisa científica é promover seminários, oficinas ou mesmo um curso básico (se necessário) de nivelamento, de modo a colocar todas as pessoas participantes na “mesma página”. Trazer especialistas e técnicos de assessoria da própria organização para apresentar um painel de evidências também otimiza a chance de se informar sobre

o problema e conhecer de modo sumário a revisão de literatura que indica as principais suposições teóricas e aponta os achados de pesquisa mais robustos.

Um importante avanço notado na experiência brasileira, em particular a federal, é a de que abordagens como a do planejamento estratégico situacional e da teoria do programa se tornaram referências bastante familiares (Toni, 2021). O único problema é quando ocorre um descolamento entre a teoria que inspirou essas abordagens e sua redução a um conjunto de técnicas de tempestade de ideias (brainstorming) e visualização gráfica por meio de cartelas ou post-its em papel ou digitais (Miro). A ideia de definir o problema central com base em levantamento de opiniões, e não necessariamente com o suporte de evidências, e sua organização simplesmente conforme afinidade temática levava à noção de que o mais importante era visualizar um mapa, e não traçar uma trilha.

Aliás, parte da teoria do planejamento estratégico se perdeu ou se inverteu por completo. Por exemplo, disseminou-se a ideia equivocada de que seminários ou oficinas de planejamento estratégico eram responsáveis por definir a estratégia, quando, na verdade, o sentido do planejamento é o de pensar a implementação de uma estratégia. É sua organização e programação, e não sua formulação, que é anterior. O planejamento estratégico não define a estratégia, pois deveria ser previamente orientado por ela. Essa inversão continua trazendo falsas expectativas sobre o propósito do planejamento enquanto ferramenta de trabalho aplicado e prático, com uma relação que deveria ser muito mais direta com a implementação.

Da mesma forma, o uso de modelos lógicos deveria partir de uma clara noção de quais são os impactos mais esperados por um programa para de uma política. Essa visão de longo prazo, das grandes mudanças postuladas por uma política, já deveria estar postulada por uma estratégia previamente formulada pela alta administração — preferencialmente, espera-se, de forma democrática e participativa. A estratégia é um ponto de partida crucial sobretudo se define rumos legitimados por um mandato popular e propostas consagradas em eleições. A modelagem de programas deve, portanto, ter como ponto de partida essas definições estratégicas, os rumos as propostas que são úteis sobretudo para prever os grandes desafios e impactos esperados. Muitas vezes, porém, essa “equação” é montada de maneira invertida. Quando se começa pelo levantamento dos insumos e processos para, ao final, se cogitar alguns impactos, corre-se o risco de distanciar a preparação de insumos e processos e as entregas de produtos (bens e serviços) desses rumos e desafios estabelecidos pela estratégia.

Modelos lógicos são muito interessantes justamente por se vincularem a uma teoria da mudança, ou seja, uma teoria da intervenção capaz de produzir uma mudança significativa na superação de um problema. Esses modelos, sendo lógicos, deveriam usar o raciocínio dedutivo para deduzir quais são os resultados a serem alcançados para que o impacto seja conquistado. Por sua vez, os produtos necessários deveriam ser deduzidos para gerar esses resultados. Dessa lista de produtos essenciais seriam deduzidos igualmente os processos necessários e os insumos pertinentes. Com base no potencial ou restrições de insumos e processos, se estimam as metas de entrega dos produtos, de concretização dos resultados e conquista dos impactos. Os insumos disponíveis e os processos necessários vão ditar o ritmo e, portanto, a previsão de metas. As entregas serão mais rápidas se houver insumos em quantidade certa e processos prontos para serem acionados e ágeis em sua conclusão.

Essa abordagem do planejamento estratégico, da teoria da mudança e da técnica de programação com modelos lógicos é essencial para dar fundamento lógico e garantir que as ações estejam integradas a uma estratégia, a uma visão de objetivos de longo prazo, a prioridades que são dadas porque foram construídas e legitimadas politicamente.

Tais preliminares teóricas e também as definições de governança têm efeitos práticos decisivos sobre a consistência, a coerência e a utilidade dos processos de colaboração coletiva. Além disso, ajudam, mais uma vez, a delimitar de maneira mais precisa o propósito, os potenciais e os limites desses processos, a fim de deles extrair o máximo, mas sem levantar falsas expectativas.

Potenciais e limites da participação

A colaboração participativa pode muito, mas não pode tudo, e é bom deixar isso bem assentado, desde o início. Colaboração não tem o condão de fazer brotar soluções para todo e qualquer problema pelo simples fato de as pessoas estarem reunidas e discutindo abertamente e interagindo com unidades, órgãos, organizações e públicos diferentes. A depender da preparação, da fundamentação, das definições (ou indefinições) prévias e do escopo desses processos, a colaboração pode até tornar mais confusas e caóticas as indefinições, desavenças e indecisões. A sensibilização sobre os potenciais e as limitações desses processos precisam estar bem assentadas desde quando são pactuados os termos de contratação de cada assessoramento e facilitação.

O grande desafio da participação envolve não apenas os cuidados para acolher e garantir a fluidez do diálogo e da interação entre públicos diferentes, mas também há questões sensíveis que dizem respeito a quais as diferentes expectativas, interesses, atores e organizações serão incluídos e o que justifica que outras sejam excluídas. Além do mais, há os cálculos sobre qual o nível de urgência das propostas e dos resultados almejados. A dimensão da governança também é essencial, pois o planejamento da implementação envolve quem tem responsabilidades quanto à garantia da conformidade administrativa, sobre o ordenamento de despesas e limitações de conflitos de interesse. Esses cuidados, muitas vezes, podem ser vistos como obstáculos a se abrir a participação, caso isso não venha acompanhado de delimitações de escopo que evitem riscos aos dirigentes e gestores. Sem contar que cada nova iniciativa deve se valer do repertório anterior de processos participativos já ocorridos, das diretrizes já aprovadas em conferências e outros fóruns, para que eles sejam retomados e encaminhados, e não que a cada processo se comece em uma estaca zero, sem a memória da história de participações anteriores.

Onde está o banco de evidências sobre o problema?

O destaque dado pelas pessoas participantes das oficinas quanto à necessidade de favorecer processos informados por evidências ressaltou a necessidade de o órgão providenciar uma assessoria em evidências, seja por estrutura própria, se já existente, seja

com equipe ad hoc dedicada a levantar informações básicas ou, ainda, com a ajuda de especialistas que colaborem na análise e avaliação da política e seus programas.

Reunir, organizar e sistematizar as informações antes de se realizar as discussões pode ser um dos grandes legados dos processos colaborativos. Para além do auxílio das assessorias técnicas demandadas, o ideal seria incentivar a formação pelo menos de um repositório do conhecimento, como uma pasta de documentos e planilhas na nuvem, aberta para quem participe dessas discussões. O ideal é sugerir que a instituição organize o repositório de documentos institucionais (normas e documentos técnicos, como notas técnicas e manuais do programa) e também um banco de evidências.

Um banco de evidências reúne as informações essenciais sobre os problemas abrangidos pela política ou programa: dados referentes ao público; estudos das causas e consequências do problema; informações georreferenciadas; quadros e tabelas de dotação e execução orçamentária; relatórios de gestão, entre outros. Todos esses insumos devem estar públicos e à disposição de um amplo conjunto de pessoas interessadas em analisar dados e contribuir com estudos que tragam luz sobre os problemas e sobre a eficiência e efetividade das soluções implementadas (intervenções). Se ainda não estão, a assessoria pode contribuir para que venham a estar disponíveis como dados abertos.

A capacidade que uma organização demonstra de já ter suas informações básicas reunidas, organizadas e disponíveis na forma de dados abertos diz muito sobre o grau de maturidade de suas políticas e programas em termos não apenas de sua gestão da informação, mas, em especial, do de evidências (Lassance, 2025). Do contrário, revela-se um primeiro desafio a ser vencido pela assessoria.

Ao mesmo tempo em que se reforça o amparo da análise de evidências, é preciso evitar o fetichismo dos dados, que se tornou a tônica com a emergência do big data e, mais recentemente, saltou de patamar com a projeção das ferramentas de inteligência artificial. Por mais importante que o uso de grandes bases de dados, a maior facilidade de se montar painéis de informações e a chance de automatizar processos e obter respostas com uso de inteligência artificial em aplicativos customizados, essas grandes novidades também têm colaborado para ressuscitar uma visão bastante obsoleta de ciência, o empiricismo do século XVIII. A ideia de que os dados falam por si, que a inteligência artificial toma, de maneira fácil, as decisões que nos parecem tão difíceis, e de que é possível automatizar escolhas, na verdade, encobrem escolhas que precisam ser explícitas, transparentes e não podem ser terceirizadas. Elas envolvem questões às vezes morais e éticas; visão estratégica; definições de prioridades que deveriam levar em conta critérios de equidade, entre tantas outras ponderações.

Ciência, antes da evidência, se faz com teoria e método. Dados são imprescindíveis na fase de testes ou simulações, mas números não são mágicos e não dizem nada confiável se não estiverem amparados em uma moldura de análise que precede e orienta a quantificação. Por isso, não se pode abdicar de exercer comando sobre as ferramentas de inteligência artificial e no uso de grandes bases de dados, de forma a que os fundamentos e justificativas estejam explícitos.

Da mesma forma, embora as avaliações estejam em alta como fronteira da revisão de políticas e programas, impulsionadas também pelos avanços da inteligência artificial e

o uso cada vez mais intenso de grandes bases de dados (a digitalização dos processos tem fornecido dados administrativos que tornam isso ainda mais possível e vantajoso), o “ex ante” é que constitui a essência do ciclo de políticas públicas. A avaliação vai aferir a consecução de objetivos que foram definidos bem antes pelos dirigentes. As falhas detectadas no ex post continuam sendo muito relacionadas às perguntas mais básicas e nada triviais: para que e para quem servem essas políticas e programas? Quais são os principais problemas definidos e enfrentados? Qual público prioritário e mais diretamente afetado? Onde ele está localizado e georreferenciado? Como estabelecer conceitos que orientem a construção de indicadores representativos e úteis para se avaliar posteriormente os resultados e impactos?

Avaliações de resultado ou impacto têm que respeitar ciclos de entregas, estabilização e consolidação para serem feitas a contento. Porém, aprendizados e ajustes cruciais podem ser feitos no início, com análise ex ante, monitoramento e avaliações formativas (de processo e de desempenho). É muito útil saber identificar quais políticas e programas nascem prontos para o monitoramento e avaliação e quais saem de fábrica sem faróis, sem retrovisores e sem painéis de instrumentos. Essas tarefas implicam em processos colaborativos sistemáticos que contem com assessoria e facilitação de forma regular.

O tempo é o principal recurso a ser estrategicamente trabalhado nos processos colaborativos

O tempo continua sendo o recurso mais escasso e precioso nas mãos de quem se dedica à assessoria e facilitação de processos colaborativos. O planejamento e a execução desses trabalhos dirão se as oficinas se dedicaram mais a discutir ideias e alternativas ou a defender posições, firmar consensos, consentimentos ou desavenças. A diferença entre uma coisa e outra é dada por uma linha tênue. Mais ainda quando o planejamento das oficinas e a dinâmica das atividades deixam essa possibilidade em aberto, sujeitas aos comportamentos e posturas de cada participante.

O tempo pode se esgotar sem produzir avanços significativos a serem institucionalizados e incorporados à implementação de políticas e programas. Aproveitar, valorizar e otimizar o tempo das pessoas que participam e engajam-se nesses processos é um pressuposto essencial da assessoria e facilitação. Pode-se até dizer que elas servem exatamente para isso e é o que reforça a importância das pessoas que se especializam nessas atividades.

Saber programar e administrar o tempo é algo que perpassa desde a concepção dos processos até a realização das tarefas mais simples. Desde a abertura das atividades; a administração do tempo de fala; o gerenciamento de problemas técnicos; os momentos de explicação e orientação; a organização de grupos em salas de discussão, os relatos das discussões; o levantamento de dúvidas e críticas; os seminários e oficinas prévias de nivelamento de informações; a retomada de ciclos para recordar o que foi decidido ou fazer balanços, entre tantos outros. O tempo marca se de fato as atividades se tornaram processos e se aquelas discussões se traduziram em uma agenda dentro da organização demandante.

As dinâmicas de facilitação e moderação são feitas para garantir a palavra, com

isonomia e respeito às divergências, mas também são essenciais para cumprir os propósitos das atividades, garantindo que elas sejam efetivas. O tempo gasto entre uma e outra vai determinar o grau de eficácia dessas atividades e de efetividade dos processos. Esse olhar atento da assessoria e da facilitação permite também a percepção do nível de satisfação ou desgaste dessas atividades na entrega de resultados palpáveis e devidamente engajados e legitimados, capazes de trazer ganhos de coesão da organização não apenas em termos da atuação de seus membros enquanto equipe, mas de clareza de uma concepção sobre os projetos que seja compartilhada.

A ideia de que processos colaborativos são “desperdício de tempo” deve ser enfrentada em termos práticos e simbólicos, desde as situações mais simples até os problemas mais complexos. A começar pela disciplina com os horários, passando pela exibição do quanto as dinâmicas são objetivas e assertivas, até a demonstração da maestria de facilitadores em moderar discussões complexas e ânimos exaltados com ponderação, poder de síntese e de resolução de controvérsias. As pessoas incumbidas da assessoria e facilitação precisam a todo momento passar o recado de que sabem que o tempo de cada pessoa é precioso e que estão fazendo de tudo para aproveitar ao máximo aquela oportunidade de discussão, aprendizagem e construção de propostas, coletivamente.

Há formas práticas e outras simbólicas de fazer isso. Desde a mais simples, ao se começar a atividade no horário, valorizando a presença de quem já estiver presente, e iniciar com algo útil. Interromper sutilmente uma fala (citando e agradecendo nominalmente aquela pessoa) quando a opinião favorável ou contrária ou a proposta apresentada já estiverem entendidas e essa fala já estiver se tornando uma digressão redundante. Esclarecer quando um ponto já foi definido (e a fala for, portanto, intempestiva) ou tranquilizar que aquele assunto será objeto de outro momento e sugerindo que seja colocado na “prateleira” de ideias. Mesmo em momentos em que uma fala pareça importante, mas difícil de ser encaixada no roteiro de discussão ou na dinâmica, o ato de valorizar a fala e a participação, mas pedir à pessoa que envie mais detalhes e mesmo que, se possível, tenha um tempo pós-oficina para que possam conversar com a dupla de coordenação para estudar melhor o assunto. Há sempre uma utilidade e uma inconveniência a cada vez que alguém começa a palestrar ou dar uma aula sobre um assunto e isso é feito, na melhor das intenções, a título de contextualizar a dupla de assessoria e facilitação.

Em suma, as pessoas precisam ser valorizadas, e não desmerecidas ou caladas, mas sem que essa liberalidade seja motivo para o estresse e cansaço entre os participantes. Há formas variadas, empáticas e justificáveis de induzir objetividade e mitigar comportamentos de quem trata uma oficina como um palco para a sua performance individual, em que todas as demais pessoas deveriam ter tempo de sobra e máxima atenção para dedicar a um tema que supostamente é mais importante que qualquer outro.

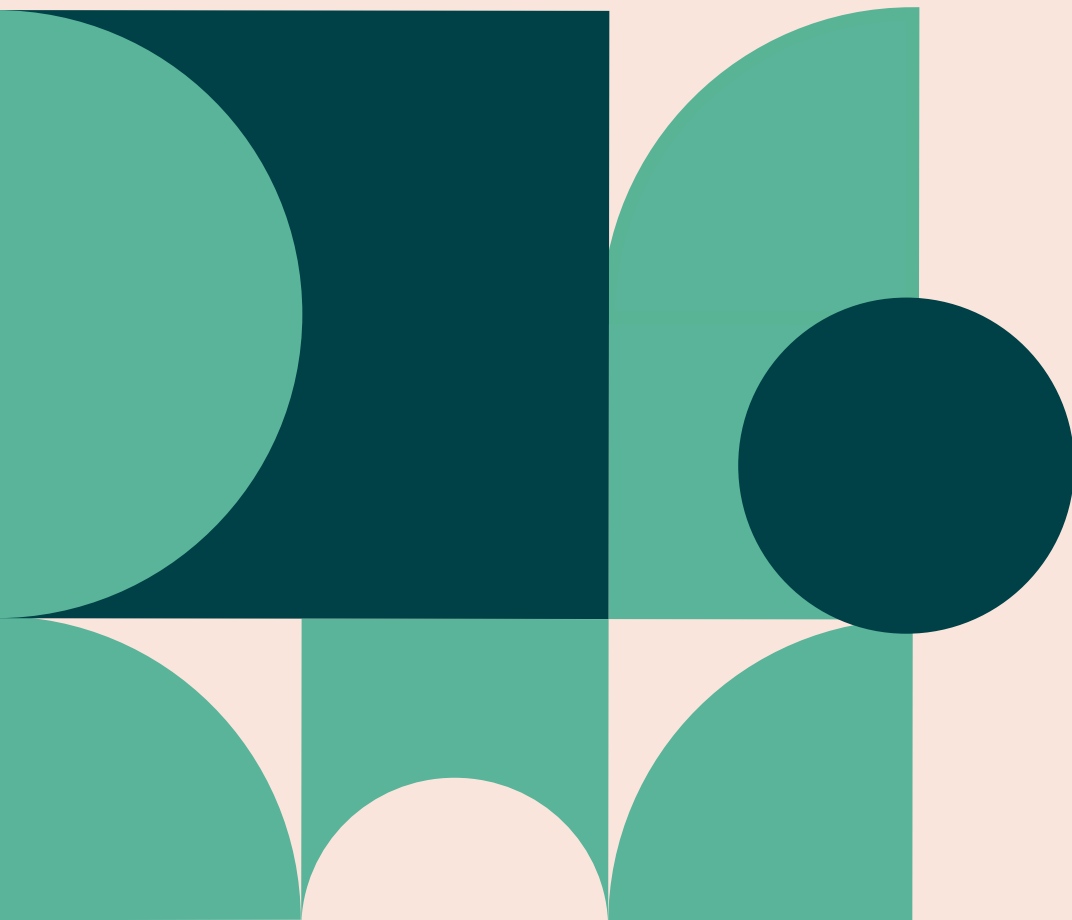
Essa habilidade de contornar situações desse tipo se vale da experiência e de alguns traquejos comportamentais ancorados em técnicas de debate coletivo, mas exige também, sobretudo na facilitação, compreender minimamente o mérito das discussões, identificar os pontos em comum e saber encaminhar as divergências enquanto formas diferentes de se interpretar um problema e propor uma solução que, se tiver argumentos e evidências suficientes, merece configurar-se como proposta a ser registrada e considerada como

alternativa no apoio à decisão.

As organizações, dirigentes e gestores, querem e pedem para gastar menos tempo com esses trabalhos e para que se extraia deles o máximo de resultados objetivos e bem fundamentados. Essas são expectativas válidas. As equipes dos órgãos federais são, via de regra, muito reduzidas e bastante sobrecarregadas. O tempo dedicado a atividades de discussão e colaboração coletiva compete com urgências e emergências que não param de chegar e desviam a atenção de quem não tem tempo a perder. As duplas ou trios de coordenação desses processos precisam estar e demonstrar que estão atentas a isso.

Se preparar para entender e atender às demandas é a melhor forma da dupla otimizar o tempo das pessoas daquela organização. Não pedir informações que já estão disponíveis de forma aberta. Conhecer minimamente a organização, por suas informações públicas, e o quem é quem. Verificar o perfil das pessoas demandantes e participantes. Entrevistar e conhecer melhor aquelas que estão diretamente ligadas à governança das políticas e programas daquele trabalho e demonstrar o interesse em estabelecer uma relação de proximidade e cumplicidade com elas, de preferência, com o ponto focal da organização que componha o trio. Verificar se já não houve processos anteriores e em que medida eles foram ou não incorporados e devam ser revisitados. Esse briefing de contextualização é fundamental para calibrar a montagem dos processos. Em grande medida, tal briefing pode ser proporcionado pela Enap enquanto contextualização mais circunstanciada da demanda, pois a Escola, antes de escalar uma dupla para assessorar e facilitar esses processos, já realizou uma série de reuniões com o demandante contratante e entende com mais propriedade por que, por quem e para que ela foi feita.

Conclusões e algumas orientações básicas



A assessoria como arte, ofício e processo

O trabalho de assessoria em políticas públicas é muito mais do que um serviço pontual de apoio técnico. É um processo sistemático de construção de conhecimento que envolve aprendizagem coletiva e tem como objetivo o apoio à decisão. Assessorar é apoiar, dar suporte, oferecer subsídios para que as pessoas de uma organização reflitam, dialoguem e formulem alternativas a serem submetidas a quem toma decisão. Tanto sobre o que fazer quanto sobre o que evitar.

Para tal, a assessoria deve estar ancorada em teoria, orientada por método e informada por evidências. Quando bem-preparada, bem conduzida e amparada pela governança da organização demandante, a assessoria transforma processos colaborativos em instrumentos reais de melhoria das políticas públicas. O que se quer é que bens e serviços cheguem a tempo e com mais qualidade a quem deles mais precisa.

Recomendações para o trabalho de assessoria

Compreenda a demanda e o contexto

- Antes de qualquer outra coisa, invista tempo em entender a demanda e o contexto do órgão: sua estrutura, sua governança, suas prioridades e o histórico da política ou programa que será objeto de análise.
- Verifique se já houve processos anteriores de assessoria, avaliação ou formulação sobre o mesmo objeto. Em caso positivo, resgate essas experiências em vez de começar do zero.

Especifique bem o problema e delimite o escopo

- Se o problema não estiver bem definido ou a demanda for muito genérica, seu trabalho começa por contribuir para especificar melhor esse ponto de partida. Uma demanda nebulosa é preferível a uma demanda rígida demais, desde que haja disposição para reformatá-la.
- Verifique em que momento do ciclo de políticas públicas a demanda se situa: formulação e análise ex ante? Planejamento da implementação? Monitoramento e avaliação? Cada momento exige abordagem, métodos e técnicas diferentes.
- Delimite o que está dentro e fora do escopo do processo. Deixe claro para a organização o que pode e o que não pode ser resolvido naquele processo colaborativo (o famoso “não-escopo”).
- Lembre-se que processos colaborativos são instrumentos de apoio à decisão, não de decisão. A palavra final cabe à autoridade responsável pela política. Não dê asas a expectativas que se tornem frustrações.

Prepare-se antes de entrevistar e de planejar atividades

- Não pergunte o que você já deveria saber. Antes de pedir informações, verifique as que já estão disponíveis de forma pública. Caso haja um repositório do conhecimento, confira se ele traz a documentação essencial e também um banco de evidências.
- Se preciso, peça para a organização montar esse repositório com os documentos, normativos, relatórios de gestão, estudos e evidências disponíveis sobre o objeto da assessoria. Com isso, verifique o grau de maturidade e consistência das políticas e programas.
- As informações levantadas em um repositório devem estar acessíveis previamente às pessoas que participarão das discussões. Quanto mais nivelado o conhecimento de partida, menor a assimetria de informação nas oficinas.
- Antes de planejar atividades, entreviste a autoridade que patrocina o processo: é ela quem define o escopo, delega a tarefa e legitima o trabalho. Esse é o primeiro e mais importante contato da assessoria.
- Em algum momento, deve haver uma atividade para que essa pactuação e delegação para o apoio à decisão seja tornada explícita pela autoridade dirigente à equipe do órgão que estará envolvida nesse trabalho.
- Identifique, desde o início, pontos focais na organização que possam apoiar a logística, o engajamento das equipes e o fornecimento de informações ao longo do processo.

Invista na preparação tanto quanto na realização de oficinas

- O melhor de uma oficina é preparar-se para ela. O tempo dedicado à preparação ajuda a otimizar as discussões para que sejam mais produtivas e contribui para que as conclusões sejam mais assertivas. Em suma, processos bem-preparados produzem melhores resultados em menos tempo.
- Oriente a pessoa responsável pela facilitação a planejar as dinâmicas com antecedência, escolhendo métodos e técnicas adequados ao público e ao objetivo. Compartilhe e valide previamente com a organização o que será feito e com os prazos, recursos e engajamento necessários.
- Informe com antecedência os detalhes de cronograma, horários, ferramentas e regras de participação. Comece sempre no horário combinado, valorizando a pontualidade de quem está presente. Quem chega atrasado tem que perceber que as atividades começam no horário, com ou sem ela.

Trabalhe em equipe

- Prefira sempre trabalhar em dupla ou em trio. A separação entre quem faz a assessoria e quem faz a facilitação permite que cada função seja exercida com mais qualidade e atenção.
- Inclua, sempre que possível, uma pessoa da própria organização como ponto focal integrado à equipe de coordenação. Essa pessoa conhece o contexto, facilita o acesso a informações e ajuda a viabilizar as atividades, além de fornecer alertas importantes. Pergunte

sempre: há alguma recomendação ou alerta que você queira nos informar antes da atividade? Havendo confiança mútua, esse tipo de informação será fornecido.

- Combine previamente a divisão de tarefas entre os membros da equipe de coordenação das atividades, mas mantenha flexibilidade para que todos possam se apoiar mutuamente durante as oficinas.

Conduza as discussões com método e respeito às divergências

- Garanta que as discussões sejam participativas, respeitosas, equilibradas e informadas. O papel da assessoria e da facilitação é zelar pelo método, não tomar partido sobre o mérito.

- Estimule a participação de pessoas mais tímidas ou menos familiarizadas com o processo. Use dinâmicas em grupos menores, perguntas abertas e linguagem simples para reduzir assimetrias de participação.

- Não trate a divergência como problema. Registre-a, contextualize-a e transforme-a em alternativa a ser ponderada pela autoridade. O objetivo não é forçar unanimidade. Consensos são possíveis e sempre bem-vindos quando resultam de consentimento.

- Quando o debate se esgotar sem consenso, apresente as alternativas com seus prós e contras. Oferecer um leque de opções qualificado a quem toma decisão pode ser algo muito interessante. Isso é mais útil do que uma formulação genérica que simula um acordo que não existe e produz uma opção repleta de ambiguidades.

Institucionalize e dê continuidade ao processo

- Ao final de cada fase, valide as conclusões com a alta administração. Não deixe que o produto do processo fique guardado sem encaminhamento.

- Sugira, sempre que possível, formalizar os resultados em atos normativos, guias, manuais ou sistemas operacionais. Conclusões não institucionalizadas tendem a ser esquecidas com a troca de gestão.

- Planeje ciclos de balanço para retomar as conclusões anteriores, verificar o que foi incorporado e ajustar o que ainda não avançou. Um processo colaborativo não termina com o relatório final.

- Considere que trocas de comando exigem revalidação do processo: apresente os acúmulos já realizados, identifique pontos de contato com as novas prioridades e busque um novo compromisso da gestão entrante.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Avaliação e organização de evidências.** Brasília: Enap, 2024. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pesquisa-e-conhecimento/avaliacao-e-organizacao-de-evidencias/>. Acesso em 02/06/2026.

DIAS, Tamille Sales et al. **Avaliação e evidências para informar políticas públicas: as experiências da Enap em colaboração, coprodução e fortalecimento de capacidades.** 2026. In: KOGA et al. **Políticas Públicas Informadas por Evidências:** conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2026.

HECLO, H. **A government of strangers:** executive politics in Washington. Washington: Brookings, 1977.

LASSANCE, Antonio. **Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação?** Um guia prático de análise ex ante. Brasília, DF: Ipea, 2025. 231p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/17322>. Acesso em 02/06/2026.

LASSANCE, Antonio. **Análise ex ante de políticas públicas:** fundamentos teórico- conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2817). Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/2/TD_2817_Analise_ExAnte.pdf DOI: <<http://dx.doi.org/10.38116/td2817>>. Acesso em 02/06/2026.

LASSANCE, Antonio. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação:** recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais. Rio de Janeiro: Ipea, março de 2023. 46 p. (Texto para Discussão, n. 2858). Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=7e314048-aadb-4aef-858b-a9a017e3aac0> DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2858>. Acesso em 02/06/2026.

LASSANCE, Antonio. **Plano Marshall:** estratégia, apoio à decisão e planejamento para a próxima grande crise. Rio de Janeiro: Ipea, 2026. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/19995>

MARANTO, R. **Beyond a government of strangers:** how career executives and political appointees can turn conflict to cooperation. Lanhan: Lexington Books, 2005.

MARIO, Camila Gonçalves; LAISNER, Regina Claudia; GRANJA, Regina Helena. **Avaliação de políticas sociais e participação popular:** uma abordagem política. o Social em questão, v. 19, n. 36, p. 39-64, 2016. Disponível em: https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/2_OSQ_36_DeMario_Laisner_Granja.pdf. Acesso em 02/06/2026.

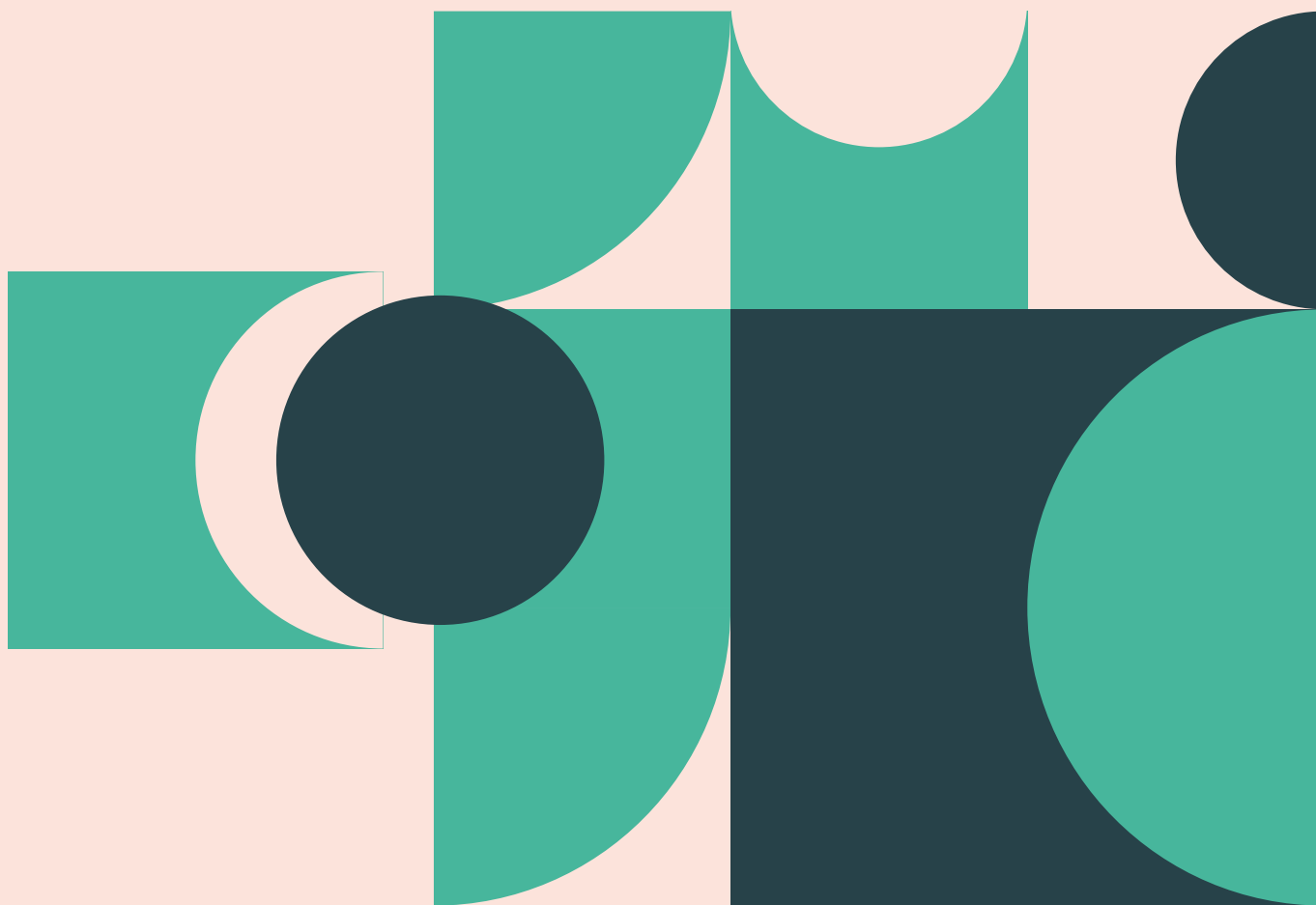
MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente.** Recife: Litteris, 1989.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo.** Brasília: Ipea, 1993. v. 1.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público.** Brasília: Enap, 2021. (Cadernos Enap, 84).

ZIMMERMANN, Andrea. **Guia de facilitação remota:** soluções inovadoras para desafios públicos. Brasília: Enap, 2021.

Apêndice Metodológico



Apêndice metodológico - Simulações do trabalho de assessoria e facilitação de oficinas de análise de políticas públicas

Autor: Rodrigo Mota Narcizo

Apresentação

As oficinas de simulação foram realizadas nos dias 6, 12, 13 e 20 de setembro de 2024, baseadas nesta metodologia desenvolvida pelo especialista Rodrigo Mota Narcizo. Este apêndice reproduz trechos do relatório de atividades com detalhamento da proposta aplicada às oficinas.

Os simulados foram situações destinadas a testar a desenvoltura técnica e a habilidade interativa de pessoas com experiência em assessoria e facilitação de processos colaborativos, priorizando aquelas com mais experiência nesse tipo de atividade, dos mais diferentes órgãos, contemplando a diversidade de gênero e raça.

Objetivo

Simular situações de facilitação em oficinas de análise ex ante e ex post e discutir os desafios de facilitação de grupos nesse tipo de atividade.

Duração Total: 2 horas

Participantes

Para a montagem das oficinas, realizou-se uma chamada aberta a quem já havia atuado com a facilitação desse tipo de projeto. Inscreveram-se dezesseis pessoas.

O processo foi então realizado de forma totalmente remota. As 20 pessoas selecionadas pela chamada pública foram divididas em 2 grupos. Cada grupo contou com uma dupla de assessoria e facilitação, enquanto as demais pessoas do grupo desempenharam o papel de participantes da oficina.

A divisão de tarefas foi deixada livre para cada dupla e, em muitos casos, o papel de assessoria foi assumido por uma pessoa, e o de facilitação, por outra. Contudo, ambas atuaram de modo colaborativo, sem uma divisão de tarefas tão rígida. Ao final de cada uma das oficinas, no escopo de um grupo focal, foi ainda possível realizar a escuta das pessoas participantes sobre os aprendizados experimentados, as dificuldades e os desafios ainda por serem vencidos na facilitação de grupos em projetos colaborativos, principalmente na análise ex ante ou avaliação ex post.]

Programação e roteiro das simulações

A estruturação do processo foi iniciada com duas oficinas destinadas a testar a ideia dos simulados, aferindo a percepção sobre a adequação e viabilidade ao propósito definido. Tais oficinas ocorreram nos dias 29 e 30 de julho, de 10h às 12h, de forma remota. Participaram,

nesta oportunidade, pessoas experientes e que puderam levantar sugestões a serem incorporadas à proposta.

Para a montagem das oficinas, em seguida, realizou-se uma chamada aberta a quem já havia atuado com a facilitação desse tipo de projeto. O processo foi então realizado de forma totalmente remota, nas datas e horários a seguir:

06/09 (sexta-feira) - 14h às 16h

12/09 (quinta-feira) - 10h às 12h

13/09 (sexta-feira) - 14h às 16h

20/09 (sexta-feira) - 14h às 16h

Os simulados buscam emular grupos heterogêneos, com visões distintas sobre um mesmo problema, com pessoas de diferentes perfis hierárquicos e de comportamentos, submetidas a dificuldades típicas desse tipo de processo (detalhes na descrição).

Dois grupos de oito foram separados, em salas em ambientes virtuais na plataforma Zoom. Cada pessoa participante foi orientada a assumir papéis diferentes no processo de discussão. Em cada grupo, duas delas se voluntariaram para assumir o papel de facilitadoras, com um problema em mãos a ser transformado em uma dinâmica de facilitação. As seis demais escolhiam papéis distintos a serem exercidos no sentido de provocar respostas da dupla de facilitação e também entre as demais pessoas integrantes do grupo. Após esse momento de preparação, o grupo era reunido para realizar a simulação.

Ao final, ambos os grupos voltavam à sala virtual principal, expunham sua percepção sobre a experiência, levantavam os pontos positivos e negativos que vivenciaram e, principalmente, traziam memórias e reflexões sobre situações similares reais já vividas em outros momentos e as formas que utilizaram para lidar com as situações mais problemáticas.

Dinâmica

A dupla encarregada da facilitação recebeu um problema a ser pensado e planejado em uma dinâmica de facilitação. O problema inicial foi o dos desafios e oportunidades para a sustentabilidade local na transição energética em regiões dependentes de termoeletricas.

Os grupos seguiram o seguinte programa de atividades:

1. Introdução (10 minutos)

- Objetivo: Apresentar a dinâmica, seus objetivos, e como ela se relaciona com a facilitação de oficinas de análise de políticas públicas.
- Atividade:
 - Boas-vindas e contextualização da atividade.
 - Explicação sobre a estrutura da dinâmica e do papel de cada participante.
 - Divisão dos participantes em dois grupos, com escolha da dupla de facilitadores(as) para cada grupo.

2. Planejamento da oficina e preparação dos participantes (20 minutos)

- Objetivo: Duplas de facilitador(a) e assessor(a) irão planejar a condução da oficina, definindo ferramentas e técnicas a serem utilizadas enquanto os demais participantes serão preparados para assumir um papel durante a oficina.
- Atividade de facilitadores(as) e assessores(as):
- Duplas se reúnem em uma sala à parte para planejar como facilitarão a oficina.
- Escolha de um elemento da árvore de problemas (situação-problema, causa ou efeitos) para construção durante a oficina.
- Definição de ferramentas tecnológicas e técnicas de facilitação.
- Atividade (participantes da oficina):
- Cada participante escolherá qual parte interessada irá representar.
- Cada participante irá escolher três comportamentos da uma lista para balizar sua interpretação durante a dinâmica.

3. Simulação da oficina (50 minutos)

- Objetivo: Conduzir a oficina simulada, criando um dos elementos da árvore de problemas.
- Atividade:
- As duplas de facilitadores(as) conduzem a oficina remota com o grupo, focando na construção colaborativa do elemento escolhido.
- Participantes interagem como se fossem parte de uma oficina real, seguindo as orientações da) facilitador(a).
- Observação das técnicas e ferramentas utilizadas e da dinâmica da facilitação.

4. Debriefing e lições aprendidas (40 minutos)

- Objetivo: Refletir sobre a experiência de facilitação, desafios enfrentados, e compartilhar aprendizados.
- Atividade:
- Coletivo se reúne para o debriefing, utilizando o Canvas de Lições Aprendidas.
- Discussão sobre o que funcionou bem e o que poderia ser melhorado na facilitação.
- Reflexão sobre técnicas de facilitação, engajamento dos participantes, e manejo de situações desafiadoras.
- Registro das principais lições aprendidas para futuras oficinas.

Foi distribuído, tanto para a dupla incumbida da facilitação quanto para cada participante, o seguinte texto de subsídio para a simulação:

A crescente demanda por eletrificação e a busca por energia limpa impulsionam o debate sobre a transição energética em regiões que ainda dependem fortemente de termoeletricas movidas a gás, óleo e carvão. Embora a substituição por fontes renováveis como parques eólicos e solares seja uma solução promissora, o processo envolve complexidades econômicas, sociais e ambientais significativas.

A desativação das termoeletricas pode causar impactos econômicos negativos nas comunidades locais, com perda de empregos e redução da renda, afetando direta e indiretamente as populações que dependem dessas usinas. Além disso, a expansão de fontes renováveis, como parques eólicos, enfrenta desafios relacionados ao uso da terra, impacto socioeconômico nas localidades e questões regulatórias que precisam ser endereçadas. A criação de uma política pública que contemple esses aspectos e equilibre os interesses de todos os envolvidos é crucial para uma transição justa e sustentável.

A inclusão da transição energética na agenda de decisão foi impulsionada por fatores ambientais e sociais, como a crescente pressão para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e cumprir com compromissos internacionais de combate às mudanças climáticas, ao mesmo tempo em que surgem problemas econômicos e sociais nas regiões dependentes das termoeletricas.

Os impactos ambientais das termoeletricas fósseis, como a poluição do ar e o aquecimento global, foram amplamente debatidos, mas o que realmente impulsionou o problema para a agenda foi o impacto socioeconômico sobre as comunidades locais. A crescente perda de empregos e renda nas regiões dependentes das termoeletricas, agravada pela desativação gradual dessas plantas, gerou uma forte pressão social e política para que o governo encontrasse uma solução que protegesse essas populações. Além disso, os problemas de saúde decorrentes da exposição à poluição industrial nas comunidades próximas também ganharam destaque, mobilizando entidades como a Organização de Saúde e Bem-Estar Comunitário.

Paralelamente, o desenvolvimento de novas tecnologias de energia limpa, como solar e eólica, tornou-se economicamente mais viável e acessível. Organizações como o Instituto de Pesquisa para Desenvolvimento de Tecnologias de Transição Energética pressionaram por políticas que promovessem a inovação e incentivassem a modernização das termoeletricas, sugerindo alternativas tecnológicas como o uso de biogás ou captura de carbono para minimizar impactos ambientais. O debate sobre a necessidade de um marco regulatório atualizado, que pudesse facilitar a inserção de novas fontes de energia sem comprometer a estabilidade da rede elétrica, foi impulsionado por entidades como a Agência Reguladora do Setor Energético e a Associação das Energias Renováveis.

O contexto político, caracterizado por um governo comprometido com compromissos internacionais de clima e uma crescente pressão de grupos ambientais, fez da transição energética uma prioridade tanto para o Estado quanto para o governo em exercício. Há também implicações eleitorais: regiões afetadas pela desativação das termoeletricas representam bases eleitorais importantes, e a criação de uma política que mitigue os impactos negativos é vista como um ponto positivo para o governo. Grupos empresariais e associações, como a Federação das Indústrias Regionais, argumentam que a falta de uma política clara compromete a competitividade industrial e a segurança energética do país, reforçando o caráter prioritário do tema.

Implicações socioeconômicas: a transição energética impacta diretamente o desenvolvimento econômico e social de várias regiões do país. A desativação das termelétricas sem medidas de compensação adequadas pode gerar crises locais de desemprego e reduzir a arrecadação dos municípios, comprometendo a sustentabilidade das cidades. O Ministério do Desenvolvimento Regional e Integração Territorial defende que a política pública inclua estratégias de desenvolvimento econômico regional, com investimentos em infraestrutura e criação de novos postos de trabalho em energias renováveis.

Implicações geopolíticas e acordos internacionais de clima: o Brasil é signatário de vários acordos internacionais de clima que exigem a redução significativa de emissões de gases de efeito estufa. A não adesão a essas metas pode resultar em sanções econômicas e deteriorar as relações diplomáticas, além de comprometer o acesso a financiamentos internacionais. Para o Ministério do Meio Ambiente e Sustentabilidade, é crucial que a política pública incorpore metas claras de redução de emissões e proteção da biodiversidade.

Impactos macroeconômicos: o impacto sobre a matriz energética pode afetar significativamente a economia nacional. A transição desordenada pode gerar incertezas no setor energético, afetando a confiança dos investidores e resultando em aumento dos custos de produção industrial. O Ministério da Economia e Finanças Públicas alerta que uma política pública que equilibre incentivos econômicos e segurança regulatória é essencial para manter a estabilidade econômica do país.

Interesses políticos e eleitorais: para o governo, a transição energética representa uma oportunidade de demonstrar compromisso com a sustentabilidade e a proteção social, temas que ganham cada vez mais relevância no cenário eleitoral. Medidas que garantam a requalificação dos trabalhadores e o desenvolvimento das regiões afetadas podem se traduzir em apoio político, especialmente em áreas que historicamente dependem das termelétricas.

Partes interessadas envolvidas nas discussões da política pública

1. Ministério da Energia e Recursos Naturais

- Agenda: Incluir ações que garantam a segurança energética e incentivem a diversificação da matriz com novas tecnologias limpas.
- Poder: Decisório

2. Ministério do Meio Ambiente e Sustentabilidade

- Agenda: Incluir medidas rigorosas de proteção ambiental e avaliação de impacto ambiental para novos projetos energéticos.
- Poder: Decisório

3. Ministério da Economia e Finanças Públicas

- Agenda: Garantir que a política não cause desequilíbrios econômicos e que inclua incentivos para a requalificação dos trabalhadores afetados.
- Poder: Decisório

4. Ministério do Desenvolvimento Regional e Crescimento Local

- Agenda: Garantir que a política pública inclua estratégias de desenvolvimento regional e infraestrutura para mitigar impactos econômicos locais.
- Poder: Decisório

5. Ministério da Indústria, Comércio e Inovação

- Agenda: Incluir medidas que apoiem a indústria na adaptação para fontes de energia mais limpas, sem prejudicar a competitividade.
- Poder: Decisório

6. Agência Reguladora do Setor Energético

- Agenda: Garantir que a política não comprometa a segurança regulatória do setor e que inclua mecanismos de fiscalização claros.
- Poder: Consultivo

7. Associação das Distribuidoras de Energia Elétrica

- Agenda: Assegurar que a política pública considere a viabilidade técnica da integração de novas fontes de energia na rede elétrica.
- Poder: Consultivo

8. Federação das Indústrias Regionais

- Agenda: Evitar ações que prejudiquem a competitividade industrial e assegurar políticas de incentivo à modernização energética das indústrias.
- Poder: Consultivo

9. Associação dos Municípios Energéticos

- Agenda: Incluir compensações financeiras e investimentos em infraestrutura para os municípios afetados pela desativação de termoeletricas.
- Poder: Consultivo

10. Confederação dos Trabalhadores da Energia e Indústria

- Agenda: Garantir que a política pública inclua programas de requalificação e proteção dos direitos dos trabalhadores do setor.
- Poder: Consultivo

11. Associação das Energias Renováveis

- Agenda: Pressionar pela inclusão de incentivos robustos para o crescimento das energias renováveis e reduzir barreiras regulatórias.
- Poder: Consultivo

12. Organização de Defesa dos Consumidores de Energia

- Agenda: Evitar que a política pública resulte em aumentos significativos na tarifa de energia para os consumidores.
- Poder: Consultivo

13. Organização de Saúde e Bem-Estar Comunitário

- Agenda: Incluir na política pública medidas para monitorar e melhorar a saúde e o bem-estar das populações que vivem no entorno das usinas.
- Poder: Consultivo

14. Associação de Termoeletricas Fósseis

- Agenda: Garantir que a política permita a continuidade das termoeletricas fósseis e inclua incentivos para sua modernização.
- Poder: Consultivo

15. Instituto de Pesquisa para Desenvolvimento de Tecnologias de Transição Energética

- Agenda: Incluir na política pública investimentos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias inovadoras que facilitem a transição energética de forma equilibrada.
- Poder: Consultivo

16. Organização Ambientalista Nacional

- Agenda: Impedir que a política inclua projetos de energia que causem danos ambientais significativos e pressionar por medidas mais sustentáveis.
- Poder: Consultivo

A dupla incumbida de planejar as dinâmicas a serem simuladas foi orientada a definir uma atividade factível de ser realizada, dada a quantidade de pessoas, o perfil de cada participante e o propósito da simulação. Foram dadas, como exemplos válidos, atividades como a de construir uma árvore explicativa de problemas ou definir um problema central, sendo possível também qualquer outra escolha da dupla que pudesse ser trabalhada em grupo e fosse aderente aos objetivos da oficina e priorizando algum outro elemento da árvore de problemas.

Os demais participantes receberam também uma lista de comportamentos a serem emulados na simulação, conforme as seguintes orientações:

Comportamentos dos participantes da oficina.

Escolha um comportamento de cada categoria para a interpretação do seu personagem na oficina.

1. Interação com as demais pessoas participantes:

1. O falante: participa ativamente, sugerindo ideias e buscando influenciar a direção da discussão.
2. O conciliador: tenta sempre mediar conflitos entre participantes, buscando consenso nas decisões.
3. O crítico: questiona frequentemente as propostas, principalmente as que vêm de entidades com as quais discorda.
4. O competidor: constantemente tenta impor suas ideias sobre as dos outros, disputando espaço na discussão para se destacar.
5. O defensor da inclusão: propõe e apoia a inclusão de grupos e vozes sub-representadas na discussão, buscando equilíbrio e diversidade de opiniões.
6. O seguidor: apoia as propostas de outras pessoas, raramente apresenta ideias próprias e busca alinhar-se com aqueles que têm mais influência.

2. Relacionamento com o(a) facilitador(a):

1. O Questionador do facilitador: frequentemente desafia o facilitador, questionando a condução do processo e a forma como as vozes são ouvidas.
2. O focado no método: questiona o método utilizado na oficina, pedindo mais clareza sobre os objetivos e as etapas do processo.
3. O facilitador paralelo: intervém na discussão para reorganizar ideias, propondo métodos alternativos para o debate e às vezes competindo com o facilitador.
4. O crítico do processo: questiona a eficácia das dinâmicas propostas pelo facilitador, sugerindo que o processo é falho ou insuficiente.
5. O colaborador: coopera com o facilitador, ajudando a manter a ordem e motivando outros a seguirem o roteiro proposto.
6. O desconfiado: mantém uma postura cética sobre a imparcialidade do facilitador, insinuando que ele pode favorecer certos interesses ou participantes.

3. Posicionamento pessoal sobre o tema da política pública:

1. O cético das energias renováveis: critica soluções que envolvem renováveis, especialmente em relação aos impactos nas comunidades locais.

2. O defensor da comunidade local: sempre traz à tona os impactos sociais e econômicos das decisões nas populações afetadas pelas mudanças.
3. O ambientalista exigente: cobra ações mais rigorosas de proteção ambiental e se opõe fortemente a propostas que envolvem o uso de fontes fósseis.
4. O protetor do investimento empresarial: defende as termoeletricas fósseis e pede que a política pública inclua apoio financeiro e incentivos para a modernização das usinas.
5. O guardião da saúde pública: enfatiza a importância de proteger a saúde das populações locais, propondo ações específicas para mitigar os efeitos da poluição.
6. O técnico detalhista: focado em dados e análises técnicas, questiona informações vagas e pede mais estudos antes de tomar uma posição definitiva.

Após esse momento de preparação, a dupla de facilitação e as seis pessoas destacadas a emular comportamentos típicos e diversos de problematização iniciavam a simulação, em uma mesma sala virtual. O trabalho da dupla era o de lidar com esses comportamentos.

A tarefa das demais participantes era a de criar situações de estresse na forma de dúvidas, interrupções, questionamentos técnicos, opiniões exacerbadas, desinformações, entre tantas outras possíveis. Ao final, era preciso cumprir a tarefa de facilitação e apresentar o produto final (a árvore de problemas, a definição do problema central ou outro).

Nas oficinas seguintes, foram feitas variações sobre a mesma situação. Dessa vez, construindo um modelo lógico, ou seja, uma matriz que sequencia desde os insumos e processos aos produtos, resultados e impactos.

A última oficina reservou um tempo maior para levantar reflexões de aprendizado e a pontuar a possibilidade de sistematizar esse conhecimento, ainda muito tácito e pouco explícito, disperso na expertise de cada participante, em um trabalho de consolidação e disseminação para que, aos poucos, haja pontos em comum realçados e um inventário conhecido de boas práticas, praticado e aprimorado cada vez mais por esse tipo de assessoria.

The image features a vibrant, abstract geometric pattern. The design is composed of various shapes, including circles, squares, and irregular polygons, in a palette of teal, orange, and white. These shapes are arranged in a way that creates a sense of movement and depth. The pattern is symmetrical along the vertical axis, with the central orange band acting as a focal point.

enap