

## **O Desafio de Construir Instituições Participativas nas Subprefeituras**

Vera Schattan P. Coelho, Eduardo Rombauer van den Bosch, José Veríssimo<sup>1</sup>

A participação foi incorporada à agenda política brasileira com a Constituição de 1988, na qual está inscrita a aposta em um Estado de Bem Estar abrangente que seria viabilizado a partir de três estratégias principais: a ampliação de financiamento para as políticas sociais, a descentralização e a participação social<sup>2</sup>. Nesse projeto o papel da participação social seria tornar o processo de formulação e gestão das políticas públicas mais permeável às reais demandas da população e, também, mais transparente e aberto ao controle social. Essa participação seria decisiva para aproximar essas políticas das reais necessidades da população e contornar problemas de falta de qualidade e iniquidade. Esse aparato legal sustentou a criação nos últimos quinze anos de conselhos, audiências públicas, conferências, orçamento participativo e mecanismos deliberativos no interior das agências de regulação.

A cidade de São Paulo vive um processo de descentralização orientado por um projeto político muito próximo àquele que está inscrito na Constituição Federal. Também aqui se

---

<sup>1</sup> Vera Schattan P. Coelho é cientista política, pesquisadora do CEBRAP e coordenadora da pesquisa “Participação e Inclusão Social no Brasil” realizada pelo CEBRAP com apoio do Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability/Institute of Development Studies/Sussex University

Eduardo Rombauer van den Bosch, bacharel em relações internacionais

José Veríssimo, cientista social mestrando do programa de ciência política da USP

<sup>2</sup> A definição desse programa no final da década de 80 surpreendeu a muitos analistas, pois nesse período crescia a aposta no mercado enquanto instrumento capaz de mitigar as distorções e dificuldades vividas por Estados de Bem Estar nos mais diferentes países do mundo (Cornwall e Gaventa, 2001) e as distorções do nosso gasto social já eram bem conhecidas na medida em que parte importante desse gasto financiava pensões, educação universitária e serviços de saúde de alta complexidade para camadas relativamente abastadas da população e não se conseguia promover uma melhora substancial na qualidade dos serviços básicos de educação e saúde prestados pelo Estado (IPEA, 2001).

está descentralizando e fomentando a participação social nas 31 subprefeituras recém criadas na expectativa de democratizar o processo de formulação das políticas públicas e criar oportunidades para que os mais pobres participem das decisões que afetam suas vidas. Com isso, se espera promover a qualidade, a oferta e a equidade no acesso aos serviços públicos.

Na oficina sobre “Participação Social e Gestão Participativa” gestores públicos, acadêmicos e facilitadores profissionais discutiram o processo de construção dos espaços participativos nas sub-prefeituras. Essa discussão foi orientada por três questões principais: As instâncias participativas estão de fato promovendo a inclusão dos menos favorecidos no processo de formulação e gestão da política de saúde? Essas instâncias estão contribuindo para a definição de políticas públicas que atendam melhor aos mais pobres? Que papel cabe ao gestor público no processo de construção e de gestão dos mecanismos participativos?

Para avançar nessa discussão organizamos um roteiro de trabalho que seguiu as etapas seguintes: mapeamento para as subprefeituras dos processos participativos e dos participantes; apresentação das experiências do orçamento participativo, conselhos gestores e dos comitês gestores que foram implementados nas subprefeituras como parte do processo de descentralização; identificação, por parte dos coordenadores, dos principais problemas associados à experiência de implantação desses fóruns; elaboração de propostas para solução dos problemas considerados prioritários pelo grupo; e debate e priorização das propostas consideradas como as mais viáveis de serem implementadas no

curto prazo. Para a discussão dessas questões e a elaboração e valoração das propostas foi utilizada uma metodologia participativa que procura envolver a todos os participantes em um processo de construção coletiva tanto do diagnóstico, quanto de possíveis soluções.

Ao confrontarmos nossa proposta de trabalho com os resultados da oficina, ficou evidente que houve um deslocamento do foco proposto. Partindo de diagnóstico elaborado previamente pensávamos em avançar na discussão do formato institucional dos fóruns participativos destacando o papel dos gestores na construção desses espaços (Coelho, 2004). Nesse sentido, nossa proposta era discutir seu papel enquanto protagonistas da construção de espaços políticos que estimulem a efetiva participação daqueles que contam com menos recursos. Esse trabalho coloca aos gestores o desafio de encontrar formas de evitar a tendência, tantas vezes denunciada, de apropriação privada desses espaços, seja por parte dos movimentos sociais, seja por parte dos próprios gestores públicos (Doimo, 1995). Para tanto, contávamos avançar na discussão dos critérios e das regras de acesso aos fóruns participativos, bem como dos mecanismos de recrutamento dos representantes da sociedade civil. Também esperávamos ampliar o debate em torno de metodologias de discussão e tomada de decisão que incentivem a efetiva participação dos representantes que dispõem de menos conhecimentos técnicos e recursos comunicativos. Finalmente, pretendíamos chamar a atenção para a necessidade de avaliar a contribuição desses fóruns na redução das distorções distributivas. A atenção dos gestores se voltou, no entanto, para outra direção, a própria administração pública. Há, entre os gestores, uma preocupação bem definida em desenvolver mecanismos

internos à administração que a tornem mais ágil para receber e responder às demandas formuladas pelos fóruns participativos.

As duas frentes merecem atenção. Afinal, é preciso melhorar tanto a qualidade dos processos participativos, trabalhando para garantir que a participação seja franqueada ao conjunto da sociedade civil e não apenas a grupos previamente mobilizados, ou àqueles que têm vínculos com a administração, quanto incrementar a capacidade da administração de responder às novas demandas e questões colocadas pelos processos participativos. A seguir, recuperamos os temas propostos para discussão e os produtos que surgiram a partir do trabalho do grupo.

### **Representação política e instâncias participativas**

Nas oficinas foram mapeados os processos participativos institucionalizados e não institucionalizados que ocorrem no âmbito das sub-prefeituras e os atores envolvidos. A lista de instâncias e atores é enorme e inclui para além dos fóruns participativos vários outros espaços como, por exemplo, a escola, a igreja, os clubes, os partidos, o circuito cultural, as associações de moradores e amigos do bairro e as ONGs, sugerindo que a participação é percebida como algo que transborda para muito além dos espaços institucionalizados. Esses outros espaços são importantes e posicionam atores sociais em terrenos regidos por regras próprias. Ter um “mapeamento dinâmico” do conjunto desses vários espaços é de grande valia para o gestor público e contribui para definir o território da participação nas subprefeituras.

Trabalhar com uma lista tão abrangente na qual estão agrupados espaços de natureza muito distinta dificulta, no entanto, a percepção dos problemas que são intrínsecos aos espaços participativos institucionalizados. Nesses espaços é importante definir com clareza os princípios que regem a escolha dos representantes da sociedade civil, ampliando a transparência tanto do processo de escolha, quanto dos critérios que norteiam a definição do tipo de pessoas e associações que estão autorizados a participar. O problema aqui não é simples, pois na democracia representativa temos um princípio claro: um homem um voto. Aqui estamos pensando em outro tipo de representação muito mais ligada a interesses representados por associações e movimentos sociais. Que critérios devem orientar a escolha dos segmentos capazes de garantir uma representação adequada da sociedade civil organizada? E mais, como definir o número de representantes de cada segmento social? Essa é a melhor forma de colocar a questão? E como estimular a participação dos não organizados e dos “tradicionalmente excluídos”?

Atualmente há uma grande variedade de mecanismos de recrutamentos e seleção sendo utilizados pelos fóruns participativos para a escolha dos representantes da sociedade civil. Há experiências em curso que revelam a preocupação por parte do gestor público em definir um conjunto de critérios e procedimentos que fomentem a representação de um amplo espectro da sociedade civil organizada, mas na grande maioria dos casos as iniciativas ainda são tentativas e pouco sistematizadas. Nesse sentido valeria a pena ampliar e coordenar o debate sobre os mecanismos que estão sendo utilizados e como aperfeiçoá-los.

### **Princípios organizacionais internos aos fóruns participativos**

Um dos desafios postos aos fóruns participativos é a estruturação de seu processo de trabalho. Diferentemente das decisões governamentais que são definidas a partir de uma rígida hierarquia ou das decisões privadas que são orientadas pelo mercado, esses fóruns se propõem como arenas participativas onde se espera que as decisões sejam tomadas com base em um processo de discussão pública em que o melhor argumento prevaleça. Nesse tipo de arena o pressuposto é que os participantes são suficientemente independentes uns em relação aos outros para que nenhum deles possa impor ao outro a sua solução, mas de tal forma interdependentes que todos perderão se não conseguirem chegar a uma solução (Schmitter, 2001; Avritzer, 2003). A pergunta que fica pairando é: quais as chances de que esses espaços promovam não só a inclusão formal, mas o diálogo efetivo entre pessoas com conhecimentos específicos e habilidades retóricas tão diferentes? Afinal, é desse diálogo que devem surgir as esperadas soluções inovadoras.

Na avaliação dos participantes não tem sido fácil avançar na elaboração de propostas concretas, pois há dificuldade em ordenar e priorizar as inúmeras demandas apresentadas. Os participantes também apontam para a falta de organização dos debates em relação ao tempo e aos tópicos e comentam que têm tido dificuldade em definir uma agenda própria. No geral há, ainda, um sentimento de que esses fóruns não têm voz no processo político mais amplo onde as políticas públicas são efetivamente definidas (Coelho, 2004). Vários autores (Schmitter, 2001, Cifuentes, 2002; Fung, 2003) argumentam que a capacidade de fóruns participativos contribuir para a definição de uma agenda que expresse os interesses dos mais carentes pode ser favorecida pela utilização de metodologias que

fomentem o posicionamento dos participantes que dispõem de menos conhecimentos técnicos e recursos comunicativos. Nessa linha sugerem o uso de metodologias participativas em que todo o grupo assume rotativamente funções de liderança e coordenação e onde se planejam e se avaliam coletivamente as atividades. No que se refere ao processo de discussão Carpini et al (2001) chamam a atenção para o fato deste poder ser organizado segundo dois modelos diferentes. Um deles se baseia na busca do consenso, enquanto o outro enfatiza a necessidade de articular as diferenças e fomentar o conflito. Segundo os autores, fomentar a discussão promove o interesse no debate, mas acaba por favorecer os grupos com mais recurso cabendo uma avaliação caso a caso do modelo mais adequado para cada situação. Facilitadores treinados em organizar processos de discussão e tomada de decisão, onde se assegura a todo participante tempo para falar e se expressar, podem também tornar o processo mais inclusivo. A avaliação dos participantes sobre o processo em que estão envolvidos é mais um recurso que pode contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Quanto à falta de voz no processo político, caberia avaliar de forma mais cuidadosa os temas que estão sendo discutidos nos processos participativos. Afinal, como aponta Fung (2003), algumas áreas devem se beneficiar pouco da participação por requererem conhecimento altamente especializado, ou porque os cidadãos não contam com nenhum saber ou informação distintivo. Já em áreas nas quais os cidadãos possuem vantagens comparativas sobre políticos e administradores, isto é, naquelas onde podem informar suas preferências e valores, bem como comunicar o saber local pode-se esperar benefícios significativos.

### **Aprimorando a administração pública**

Três grupos de problema foram apontados como prioritários pelos coordenadores das subprefeituras: as questões de comunicação e informação; a necessidade de aprimorar a máquina administrativa, e os problemas de organização e coordenação das instâncias participativas. Os participantes optaram por buscar soluções, sobretudo, para os problemas elencados nos dois primeiros blocos. Nesse sentido, cabe destacar as propostas que foram consideradas como as mais viáveis de serem implementadas no curto prazo pelos dois grupos: Capacitação e requalificação dos servidores; Racionalização de procedimentos e trâmites administrativos; Disponibilização de informação qualificada e compilada integrando as diversas bases de dados territoriais das subprefeituras, através de todos os meios de comunicação acessíveis à comunidade, visando seu empoderamento; Proporcionar treinamentos e cursos para os servidores (cursos obrigatórios por área); Capacitação e estímulo aos trabalhadores; Agilização da tramitação de processos entre Coordenadoria de Administração Financeira e demais Coordenadorias para liberação de recursos orçamentários.

Durante as oficinas foi sugerido que parte do processo de capacitação e requalificação dos servidores seja feito a partir do compartilhamento de experiência entre os servidores públicos, os coordenadores dos processos participativos e os representantes da sociedade civil. O diálogo entre essas diferentes instâncias deve favorecer a elaboração de propostas que aproximem a “participação”, o “planejamento”, o “orçamento” e a “gestão de equipes” favorecendo a gestão intersetorial. Trata-se da criação de um processo de

governança local a ser protagonizado por uma gama de atores sociais, políticos e estatais cujo sucesso depende da capacidade desses atores de em conjunto desenvolverem mecanismos institucionais que fomentem a troca de experiências e facilitem a definição e a implementação de soluções inovadoras para os complexos problemas hoje postos à administração municipal.

A lista de problemas elencados e as propostas apresentadas mostram que assim como os fóruns participativos requerem um investimento para que possam responder como instâncias políticas, também a administração pública necessita se preparar para interagir com as instâncias participativas fornecendo informações, recebendo as demandas e sendo capaz de respondê-las.

### **Comentários Finais**

O processo de descentralização e a multiplicação de instâncias participativas mostram o empenho de autoridades públicas que, junto com segmentos mobilizados da sociedade civil, têm conseguido levar adiante o projeto da participação social. Os problemas aqui elencados revelam, no entanto, que esse projeto apresenta dificuldades bem maiores do que poderia imaginar o movimento democrático dos anos 80. É preciso construir instituições que, atendendo aos requisitos de uma instituição democrática, sejam capazes de abrir a participação política aos segmentos mais pobres e vulneráveis, tarefa que, como vimos, é bastante complexa. Os gestores e a administração pública também precisam estar preparados para dialogar e responderem às questões e demandas postas por essas instituições. A partir daí, aumentarão as chances de que os processos participativos

tenham sua legitimidade reconhecida, que apresentem proposições e ações realistas e que possam ajudar o gestor público a entender melhor uma realidade que nem sempre é a sua. O desafio é grande! Resta saber se os atores atualmente envolvidos nesse processo se sentirão motivados e em condições de enfrentar esses desafios. A resposta será dada na esfera da política, mas o esforço realizado nesses últimos anos para a construção de instituições participativas e as promessas que seguem associadas a esse projeto autorizam conjecturar sobre a ampliação do espectro de atores sociais, estatais e políticos motivados a participar na sua concretização.

## **Bibliografia**

- Avritzer, Leonardo e Navarro Zander (eds) (2003). *A Inovação Democrática no Brasil*. Cortez Editora. São Paulo. Brasil..
- Carpini, Michael X. Delli; Cook, Fay Lomax y Jacobs, Lawrence R. (2003). “Talking Together: discursive capital and civil deliberation in America”. Paper delivered to meeting of Midwest Political Science Association, Chicago.
- Cifuentes, Mariana Montoya (2002). *Political Legitimacy of Deliberative Institutions*. M. Phil. Dissertation IDS. Brighton. UK
- Coelho, Vera Schattan (2004). “Brazil’s Health Councils: The Challenge of Building Participatory Political Institutions”. *IDS Bulletin. Institute of Development Studies*. Vol. 35. No.2. Pp33- 39. April, 2004. Brighton. UK
- Cornwall, Andrea e Gaventa, John, (2001). “From users to choosers to makers and shapers: repositioning participation in social policy”. *IDS Working Paper*. No. 127. Brighton. UK.
- Doimo, A. M. (1995). *A Vez e a Voz do Popular – Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Relume-Dumará: ANPOCS. Rio de Janeiro.

Fung, Archon (2003) "Survey Article: recipes for Public Spheres: eight institutional design choices and their consequences." *Journal of Political Philosophy*. Vol. 11. Blackwell Publishing. USA.

IPEA (2001). Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Ano 2. IPEA. Brasília. Brasil.  
Schmitter, Philippe C. (2001). *Participation in Governance Arrangements*. European University Institute. Mimeo.