

IDS POLICY BRIEFING

Questões atuais de desenvolvimento para formuladores de políticas públicas, na perspectiva do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento – IDS

Nº 27
MARÇO DE 2006

Abrindo Espaços para a Cidadania

Como ampliar os “novos espaços democráticos” para intensificar a participação dos cidadãos

As limitações das estratégias de democratização que enfocam somente a arena eleitoral estão ficando cada vez mais aparentes. Tanto nos países do Norte como nos do Sul, cresce o interesse em aprofundar a democracia por meio da ampliação do leque de oportunidades para a participação dos cidadãos. Isto vem levando a uma proliferação de “novos espaços democráticos”. Este *IDS Policy Briefing* examina exemplos destes espaços em diversos países. Aponta para a necessidade de se evitar que estes se tornem apenas mais um conjunto de modelos “tamanho único”, salientando que é preciso prestar mais atenção a fatores contextuais importantes, assim como a questões de desenho institucional. O *Briefing* conclui com algumas lições práticas sobre como lidar com os desafios que os “novos espaços democráticos” colocam tanto para os formuladores de políticas públicas como para os cidadãos que neles participam.

A democracia eleitoral disseminou-se pelo mundo, mas os cidadãos na maioria dos países ainda vêem os seus governos como entidades distantes e pouco dispostas a ouvi-los. As agências internacionais de cooperação ao desenvolvimento estão se dando conta de que sem a devida atenção aos direitos, à cidadania e à participação na formulação e implementação das políticas nacionais e locais, os esforços para se alcançar o desenvolvimento sustentado correm o risco de fracassar. Ao mesmo tempo, nas democracias consolidadas, os políticos estão cada vez mais preocupados com o “déficit democrático”, à medida que a participação eleitoral diminui e os eleitores manifestam o seu desencantamento com o sistema político.

Embora diferentes governos e instituições multilaterais continuem a apostar em pacotes padronizados de medidas eleitorais e jurídicas, impostos por reformas políticas de cima para baixo (ou até pelo uso da força militar), há cada vez mais dúvidas quanto à validade e eficácia destas abordagens. Na busca de alternativas, há um crescente interesse em “aprofundar” a democracia mesmo onde os mecanismos formais democráticos já estão bem consolidados, por meio da maior



A consulta e a participação popular na determinação das prioridades conferem legitimidade

participação dos cidadãos e da sociedade civil na tomada de decisões a respeito das políticas públicas.

Este interesse tem propiciado a criação de uma multiplicidade de “novos espaços democráticos” cujo grau de formalidade, durabilidade, transparência e escopo variam muito entre um contexto e outro. Alguns desses espaços estão ligados a administrações locais eleitas, enquanto outros fazem parte de processos consultivos em escala nacional. Mesmo no nível local, as suas atribuições variam: algumas iniciativas de co-gestão local centram-se na mobilização de recursos comunitários, enquanto outras são responsáveis pelo controle social de fundos públicos. Apenas uma minoria destas iniciativas

são verdadeiramente representativas, inclusivas e transparentes, e um número menor ainda vai além da gestão de recursos, para realmente contribuírem na construção de leis e políticas públicas. Contudo, tomadas em conjunto, estas iniciativas representam um aspecto da democracia que tem crescente vitalidade e que implica em novas relações entre cidadãos e seus governos. Por essa razão, torna-se essencial compreender o que pode afetar o sucesso destas iniciativas em diferentes contextos.

Questões chave

As tentativas de “aprofundar a democracia” têm levado à proliferação de conselhos, comitês, comissões, audiências públicas, fóruns e outros “novos espaços democráticos”. Enquanto alguns destes espaços nascem de esforços para fortalecer a participação social e outros da busca de maior responsabilidade por parte dos governantes e dos prestadores de serviços, os que têm maior êxito frequentemente combinam as duas abordagens.

A sua eficácia depende de vários fatores, entre os quais estão o cenário jurídico, histórico e cultural, a extensão e profundidade de eventuais conflitos, o papel dos partidos políticos, dos movimentos sociais e das ONGs e a disponibilidade de recursos humanos e financeiros.

Abrindo Espaços para a Cidadania

A literatura sobre essas iniciativas tem enfatizado a importância de fatores favoráveis, tais como a presença de uma sociedade civil ativa, bem-informada e coordenada e um forte empenho e receptividade por parte do governo. Com base na experiência recente de uma grande variedade de países, este *IDS Policy Briefing* salienta que há outros fatores que podem desempenhar um papel importante, incluindo a legitimidade da representação dos cidadãos nestes espaços, a capacidade para promover a inclusão no processo de deliberação e as ligações entre as novas instituições e outros espaços dentro e fora da esfera governamental. Cada um destes elementos depende, por sua vez, do contexto no qual os novos espaços são criados, bem como da abordagem seguida no seu desenho institucional.

Novos espaços democráticos na prática

Muitas das novas arenas para o contato entre os cidadãos e o estado tiveram origem em processos de descentralização democrática. Na **Índia**, por exemplo, as amplas reformas do sistema *panchayati raj* de administração local criaram um sistema de autoridades eleitas até ao nível da aldeia. Na ausência de programas de reforma em escala nacional, iniciativas locais e regionais de fomento à participação podem ser promovidas por gestores individuais e partidos políticos. No entanto, tais iniciativas podem ser vulneráveis a mudanças no governo, e a sua capacidade de sobrevivência dependerá tanto da consolidação de um marco jurídico estável como da criação de um sentido de apropriação das iniciativas pelos cidadãos.

Em muitos lugares, novas instituições acabam competindo com espaços de

participação já existentes. As autoridades do *panchayati raj* na Índia existem ao lado de uma variedade de diferentes comitês (para a gestão dos recursos hídricos, florestas, saúde e outras áreas) criados nas últimas décadas pelo governo, por ONGs e por agências internacionais. As áreas de ação e os níveis de responsabilidade desses “novos espaços democráticos” estão longe de ser claros, minando a legitimidade das instituições de *panchayati raj* como foco principal de tomada de decisões sobre questões locais. Ao mesmo tempo, os “*panchayats* informais”, dominados por homens que pertencem às elites locais, podem usar o seu poder para bloquear as tentativas das mulheres e dos membros das castas consideradas inferiores de participar nas instituições de *panchayati raj*, apesar do sistema de assentos reservados para estes grupos.

Em alguns casos, o governo central transferiu recursos financeiros através de novas instituições locais sem necessariamente transferir mais poderes ao governo local. No **Reino Unido**, o *Neighbourhood Renewal Scheme* destinou recursos adicionais às zonas mais desfavorecidas do país, sendo os gastos coordenados através de parcerias locais que tinham a atribuição de promover a participação comunitária. Isto levou, em alguns casos, a tensões com os vereadores eleitos, que se sentiram ameaçados pelos líderes comunitários não eleitos que estavam desempenhando papéis importantes nas novas parcerias.

Estas tensões refletem as disputas sobre a legitimidade da representação. Tais disputas podem ser particularmente intensas quando as regras democráticas não são claras ou em momentos de transição política, como é o caso em muitos cenários pós-ditatoriais ou pós-conflito. Em **Angola**, por exemplo, os fóruns municipais de planeamento

participativo, estabelecidos num momento em que a mudança para um sistema de governos locais eleitos ainda estava sendo debatido, viram tanto as organizações de bairro patrocinadas pelas ONGs, como os comitês de moradores criados pelo antigo estado de partido único, colocarem-se como os ‘representantes legítimos’ do povo.

Muitos dos novos espaços democráticos foram criados com o objetivo explícito de aumentar o controle sobre os prestadores de serviços, tanto por parte dos cidadãos como por parte das agências financiadoras internacionais ou do governo central. Em **Bangladesh**, os ‘comitês de vigilância da saúde’ criados por uma ONG ativista com o apoio de uma agência de cooperação internacional, estimularam participação ampla e reivindicação de direitos, mas não foram capazes de garantir o controle social, uma vez que não tinham um mandato legal bem definido e que o poder de decisão continuou nas mãos dos funcionários dos serviços de saúde. Na **Bolívia**, pelo contrário, a Lei da Participação Popular estabeleceu comitês de vigilância cidadã em cada município e habilitou-os a interromperem a execução orçamentária caso os gastos divergissem do que havia sido originalmente planejado. Mesmo aqui, contudo, a eficácia dessas estruturas variou conforme a capacidade de diferentes grupos de cidadãos de exigirem a efetiva prestação de contas.

Outra justificativa importante para a criação de novos espaços democráticos é a de que estes permitem uma deliberação mais inclusiva e resolutiva sobre os problemas e propostas em discussão. Contudo, dependendo da forma de condução processo deliberativo não receber a devida atenção, as pessoas podem ser excluídas das discussões, mesmo estando fisicamente presentes. O jargão técnico, ou às vezes a própria língua utilizada, podem levar os participantes a sentirem-se marginalizados. No **Canadá**, uma consulta nacional sobre a reforma do sistema de saúde, amplamente elogiada na literatura, só conseguiu incorporar parcialmente os pontos de vista da população Inuit, por não ter utilizado as formas tradicionais de debate comunitário.

Da mesma forma, em **Uganda**, o uso do inglês nas reuniões locais de planeamento tendeu a excluir as mulheres, que têm em geral menor domínio desta língua. Embora a base oficial da estratégia nacional de combate à pobreza no Uganda seja o ‘planeamento participativo de baixo para cima’, a centralização do poder administrativo e político faz com que as informações sobre prioridades locais tenham menos chances de serem transmitidas para cima se não se encaixarem nas orientações políticas já definidas na capital, Kampala. A participação da sociedade civil nos debates políticos do país é dominada por organizações sediadas em Kampala, que têm poucas oportunidades ou motivações para compreender os pontos



A clareza quanto à duração do mandato e à natureza vinculativa das decisões é essencial

“ Movimentos e organizações da sociedade civil fortes ajudaram a criar espaços democráticos, mas o seu sucesso depende da capacidade de estabelecer redes e alianças que incluam setores reformistas dentro do próprio governo. ”

Aprendendo com a experiência brasileira

A experiência do Brasil demonstra que a combinação de vontade política, uma sociedade civil ativa e bons desenhos institucionais permite grandes avanços no sentido da inclusão de cidadãos pobres e marginalizados nos processos de tomada de decisões a respeito de políticas públicas. As inovações brasileiras em termos de gestão democrática são cada vez mais vistas como modelos para outras partes do mundo – mas a compreensão de como estas inovações evoluíram é fundamental para se analisar a possibilidade de uma aplicação mais ampla.

Para tomarmos o exemplo mais famoso, o orçamento participativo (OP) está geralmente associado à experiência de Porto Alegre, mas centenas de outros municípios nas diversas regiões do Brasil também tiveram as suas experiências com o OP. No Recife, por exemplo, foi a força das alianças entre ONGs e associações comunitárias, construídas em iniciativas anteriores de democratização na gestão da cidade, que ajudou o orçamento participativo a sobreviver mesmo durante períodos de governos conservadores, apesar do peso do clientelismo político na região.

Muitas das instituições democráticas participativas e deliberativas do Brasil devem a sua legitimidade à Constituição de 1988, que prevê o controle social sobre os novos recursos que seriam transferidos para os governos estaduais e municipais. No setor da saúde, por exemplo, mais de 5.000 Conselhos foram criados para orientar e acompanhar as despesas das secretarias de saúde. Apesar desta base jurídica e política forte, em muitos dos municípios mais pobres os Conselhos de Saúde permaneceram sob o controle de governos locais interessados apenas em facilitar a aprovação dos seus planos e orçamentos. No município pernambucano de Cabo de Santo Agostinho, no entanto, ativistas da sociedade civil conseguiram reformar o Conselho de Saúde e transformá-lo num espaço vivo de reivindicação do controle social. Uma contribuição crucial para este sucesso veio de gestores progressistas no governo municipal, que garantiram ao Conselho os recursos e a legitimidade necessários para que se tornasse uma instituição política viável.

Em outras áreas, a diversidade étnica e cultural do Brasil coloca desafios para a realização do direito universal à saúde assegurado pela Constituição. O sistema de atenção à saúde das populações indígenas prevê a participação comunitária nos Conselhos Distritais de Saúde, mas as dificuldades de diálogo intercultural entre o saber médico indígena e o dos profissionais não-indígenas têm dificultado a

construção de uma visão compartilhada nestes espaços. Na região do Rio Negro, no Amazonas, o envolvimento na gestão dos serviços de saúde vem atrelando o movimento indígena regional a um quadro burocrático de orçamentos definidos no nível central e de metas estabelecidas de cima para baixo. Uma aliança incipiente de lideranças indígenas, curadores tradicionais e especialistas ligados às ONGs está tentando mudar esta situação, defendendo o direito dos povos indígenas de participarem do desenho dos seus serviços de saúde e não somente da gestão do seu funcionamento.

As formas indígenas e tradicionais de organização têm ajudado a construir a cidadania e a participação no Brasil também de outras maneiras, sobretudo a partir de seus reconhecidos movimentos sociais. Um desses movimentos, o de mulheres indígenas e afro-descendentes no estado do Maranhão, denominado de movimento de mulheres quebraadeiras de côco babaçu. Estas mulheres procuram fazer valer seus direitos de acesso ao babaçu contra a expansão da criação de gado, da sojicultura e da grilagem de terras. O movimento, que começou com uma mobilização através de grupos de solidariedade tradicionais conhecidos como *mutirões*, cresceu para uma ação direta não-violenta para garantir o acesso ao côco. Ao mesmo tempo, buscou alianças com políticos e advogados simpatizantes, cuja orientação ajudou o movimento a desenhar e conseguir aprovar leis municipais que reconheçam legalmente os direitos desta população ao acesso a este recurso natural.

Estes exemplos demonstram como fatores contextuais específicos ajudaram a dar forma às inovações em gestão democrática no Brasil. O marco jurídico favorável reflete tanto as lutas locais para conseguir o reconhecimento legal de direitos, como as reivindicações baseadas nos direitos já consagrados na Constituição, direitos estes cujo reconhecimento constitucional foi por sua vez uma conquista das lutas de movimentos sociais durante a transição da ditadura para a democracia. Movimentos e organizações da sociedade civil fortes ajudaram a criar espaços democráticos, mas o seu sucesso depende da capacidade de estabelecer redes e alianças que incluam setores reformistas dentro do próprio governo.

Fonte: Estudos de caso realizados por Evanildo Barbosa da Silva, Ana Cláudia Chaves Texeira, Sílvia Cordeiro, Andrea Cornwall, Nelson Giordano Delgado, Maristela de Paula Andrade, Luciene Dias Figueiredo, Renato Athias, Raimundo Nonato e Alex Shankland para o Projeto Olhar Crítico (DFID Brasil / ActionAid Brasil / IDS).

de vista da população pobre rural. Isto demonstra que as conquistas dos espaços democráticos locais dependem muitas vezes de decisões tomadas em outros níveis, onde a extensão e a natureza da participação podem ser muito diferentes.

Nos cenários em que existe uma desconfiança profundamente enraizada entre o estado e os cidadãos, os grupos podem recusar-se a entrar em novos espaços democráticos, mesmo quando estes são concebidos para serem inclusivos e transparentes. Esta tendência é exacerbada onde há uma história de conflito. No México, comunidades indígenas próximas do movimento Zapatista criaram ‘municípios autônomos’ em Chiapas, que se recusam a reconhecer as instituições apoiadas pelo estado. Mesmo quando um novo governo

estadual reformista introduziu a participação no planeamento do desenvolvimento regional, os municípios autônomos recusaram a se envolver nesse processo, até que as suas reivindicações mais globais, relativas aos direitos indígenas, fossem atendidas.

O conflito é apenas um dos fatores contextuais importantes que influenciam o êxito dos novos espaços democráticos. O marco jurídico que rege a participação dos cidadãos, o cenário histórico e cultural, a força ou a fraqueza dos partidos políticos e dos movimentos sociais, a trajetória dos indivíduos e das organizações envolvidas e a disponibilidade dos recursos humanos e financeiros, são também fatores que ajudam a determinar a forma que estes espaços tomarão em cada caso.

Desafios chave

Para os atores externos que procurem apoiar o desenvolvimento de novos espaços democráticos eficazes, uma lição chave é a importância de se trabalhar tanto com os agentes públicos como com os cidadãos. Facilitar a criação de pontes entre o governo e a sociedade pode constituir uma orientação mais legítima e potencialmente muito mais eficaz para a intervenção externa do que programas que se centram apenas em reformas administrativas ou no fortalecimento da sociedade civil. O sucesso deste apoio dependerá por sua vez de compreender os desafios específicos que os formuladores de políticas públicas e os representantes da sociedade civil enfrentam à medida que se engajam nos novos espaços democráticos.

Abrindo Espaços para a Cidadania

Desafios para os formuladores de políticas públicas

- **Não há 'modelos uniformes':** importar de outro lugar um modelo de 'boas práticas' não é garantia de sucesso – é vital levar em conta o contexto local. Isto inclui a identificação dos espaços de participação existentes, uma vez que nos contextos em que já existem muitos desses espaços, estabelecer uma nova instituição pode não ser o melhor caminho.
- **É necessário definir 'regras do jogo' claras:** a ausência de um marco jurídico esável e dotado de clareza pode dificultar a integração de um novo espaço democrático com as estruturas formais do governo. A falta de definição do mandato deste espaço e da natureza deliberativa ou consultiva das decisões tomadas pode levar à frustração dos participantes e à perda de credibilidade.
- **A participação requer atitudes e procedimentos diferentes:** as estruturas e os processos institucionais terão que ser flexíveis para responder às informações e às prioridades que emergem dos processos de participação. Visto que facilitar uma participação inclusiva exige qualidades muito diferentes daquelas necessárias para uma liderança política decisiva ou uma gestão burocrática eficiente, poderá ser necessário estimular os agentes públicos a mudarem suas atitudes e comportamentos. Um primeiro passo importante é insistir que a participação seja reconhecida como um direito, e não um favor.
- **A participação leva tempo:** os processos participativos de tomada de decisão na base requerem frequentemente deliberações muito mais longas do que as permitidas durante os processos decisórios não-participativos, tendo em vista que reuniões apressadas frequentemente impossibilitam uma discussão inclusiva. Cursos de capacitação não representam uma solução mágica, pois a participação envolve uma série de processos de aprendizagem, e nada substitui a experiência e a construção gradativa de conhecimentos especializados.
- **A participação demanda recursos:** os representantes dos cidadãos precisarão de apoio financeiro para deslocamento, comunicação e assistência técnica, mesmo quando não se remunera o tempo que dedicam à atividade. Pode-se justificar este apoio lembrando às agências financiadoras que os programas implementados sem participação podem sair muito caros, pois correm o risco de ignorar prioridades fundamentais ou de fracassarem totalmente.

Desafios para os cidadãos e representantes da sociedade civil

- **Os governos exigem um interlocutor bem definido:** as organizações da sociedade civil e os cidadãos irão muitas vezes enfrentar pressões para designar um pequeno número de representantes para negociar em seu nome. Embora insistindo na necessidade dos governos respeitarem a diversidade, os grupos da sociedade civil precisam também somar forças para produzir um conjunto coerente de propostas políticas capaz de merecer amplo apoio entre as suas bases.
- **Os mandatos são importantes:** os governos questionarão muitas vezes a legitimidade dos representantes da sociedade civil que discordem da posição oficial. Estabelecer um mandato com atribuições bem definidas e mostrar responsabilidade e transparência permite responder efetivamente a essa contestação.
- **A representação tem que ser compartilhada:** o trabalho dos representantes pode ser muito exigente, deixando pouco tempo para as atividades que constituíram a sua base inicial de legitimidade. Além disso os representantes adquirem muitas vezes competências políticas e conhecimentos técnicos valiosos, mas a não ser que estes conhecimentos sejam compartilhados, há o risco de que a concentração de *expertise* em alguns indivíduos possa vir a alterar o equilíbrio interno do poder nos grupos que eles representam.
- **Manter as ligações com outros espaços é vital:** A consulta às bases e o envolvimento popular na determinação das prioridades é essencial. O estabelecimento de redes e alianças pode ajudar a mobilizar apoio para estas prioridades tanto dentro como fora dos espaços oficiais.
- **Participar deve ser uma escolha estratégica:** há custos, assim como benefícios, na participação. Quando convidados a entrar em novos espaços democráticos, os indivíduos e organizações devem realizar uma "análise do risco político" para identificarem tanto os perigos como as oportunidades. Os grupos da sociedade civil precisam ter cuidado para não dedicarem toda a sua energia à participação local, em detrimento de um trabalho estratégico visando gerar mudanças mais amplas.

Leituras complementares

Andrea Cornwall e Vera Schattan Coelho (orgs.) (2006) *Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas*, Londres: Zed Books

John Gaventa (2004) 'Strengthening Participatory Approaches to Local Governance: Learning the Lessons from Abroad' *National Civic Review* 93:4

Rosemary McGee (2003) *Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report*, Brighton: LogoLink www.ids.ac.uk/logolink/resources/legalframeworks.htm

Outros recursos

Participation.Net Topic Guide sobre Novos Espaços Democráticos <http://community.eldis.org/pnet/>

Agradecimentos

Este texto foi escrito por Alex Shankland, com contribuições de Andrea Cornwall, Sue Fleming, John Gaventa e Rose Marie Nierras. A análise tem como base o trabalho do Citizenship DRC, do LogoLink, do Grupo de Pesquisa sobre Participação do IDS e do projeto *Olhar Crítico*, financiado pelo DFID e coordenado por Jorge Romano da ActionAid Brasil. As opiniões expressas são as do autor e não refletem necessariamente os pontos de vista do IDS ou de suas instituições parceiras.

Os leitores são encorajados a citar ou reproduzir material do *IDS Policy Briefing* nas suas próprias publicações. Por sua vez, o IDS pede que seja citada a fonte e que lhe seja enviada uma cópia da publicação.

O texto completo dos *IDS Policy Briefings* e mais informação sobre o Instituto e o seu trabalho estão disponíveis na página da internet do IDS.

© Institute of Development Studies, 2006, ISSN 1360-4724



Os *IDS Policy Briefings* são publicados pelo IDS e visam propor análises concisas e atualizadas sobre importantes questões do desenvolvimento. Assinaturas: www.ids.ac.uk/bookshop/briefs/index.html

IDS da Universidade de Sussex, Brighton BN1 9RE UK
T +44(0) 1273 606261 F + 44(0) 1273 621202 E ids@ids.ac.uk W www.ids.ac.uk