



Artigo Original

Democratização na construção de políticas públicas: Conferências municipais populares nos processos de formulação

Tamara Ilinsky Crantschaninov¹, Anny Karine de Medeiros¹

¹ Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV).
Correspondência: E-mail: tami.crants@gmail.com
Av. Nove de Julho, 2.029
São Paulo – SP – Brasil
CEP 01313-902

Resumo

O presente artigo visa relatar, a partir de experiências empíricas, como instrumentos institucionais de participação influenciam e modificam a construção de políticas públicas. A abertura democrática no Brasil deu-se de forma institucional, sendo ainda necessário verificar como se dão os processos de interação entre governo e sociedade civil, bem com o peso de cada uma no processo de decisão sobre políticas públicas. As conferências são uma das maneiras de analisar como se desdobra esta possibilidade no contexto brasileiro. Dessa forma, será analisada a participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas, tendo como método o estudo e comparação de dois casos ocorridos em 2011, a IX Conferência Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo e o III Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema. Ambos os casos demonstram a fragilidade do processo de participação em dar voz a todos os participantes de forma equilibrada, e em garantir que as propostas sejam efetivamente assumidas na agenda governamental, mas igualmente demonstram um processo de amadurecimento e aprendizado, no qual a sociedade começa a tomar consciência de seu papel cidadão através do próprio processo participativo.

Palavras-chave: participação, conferência municipal, democratização, políticas públicas, formulação.

Abstract

This article aims to report, from empirical experience, as institutional instruments of participatory influence and change the construction of public policies. The democratic opening in Brazil took place in an institutional way, and so it is still necessary to verify how the processes of giving interaction between government and civil society, and with the weight of each in public policy decision process. The conferences are a way to examine this possibility as it unfolds in the

Brazilian context. Thus, this article will analyze the participation of civil society in the formulation of public policies, and using as a method to the study a comparison of two cases occurred in 2011, the Ninth Conference of the Municipal Social Welfare of the City of São Paulo and the III Municipal Public Security Plan of Diadema. Both cases demonstrate the fragility of the process of participation in giving voice to all participants in a balanced manner, and to ensure that proposals are effectively assumed the government agenda, but also demonstrate a process of maturing and learning, in which the company begins to make citizens aware of their role through the participatory process itself.

Keywords: participation, municipal conference, democratization, public policy, formulation.

Resumen

Este artículo tiene por objeto informar, a partir de la experiencia empírica, como instrumentos institucionales participativos influyen y cambian la construcción de políticas públicas. La apertura democrática en Brasil tuvo lugar en un entorno institucional, y sigue siendo necesario verificar el funcionamiento del proceso de dar a la interacción entre el gobierno y la sociedad civil, y con el peso de cada hora en decidir las políticas públicas. Las conferencias son una forma de examinar esta posibilidad, ya que se desarrolla en el contexto brasileño. Por lo tanto, se analizará la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas, teniendo como un método para el estudio la comparación de dos casos ocurrieron en 2011, la Novena Conferencia Municipal de Bienestar Social de la ciudad de São Paulo y lo III Plan Municipal de Seguridad Pública de Diadema. Ambos casos demuestran la fragilidad del proceso de participación para dar voz a todos los participantes de una manera equilibrada, y para asegurar que las propuestas sean efectivamente asumido la agenda del gobierno, sino que también demuestran un proceso de maduración y aprendizaje, en el que la empresa empieza a los ciudadanos sean conscientes de su papel a través del proceso participativo.

Palabras-clave: participación, conferencias municipais, democratización, políticas públicas, formulación.

Introdução

O presente artigo visa relatar, a partir de experiências empíricas, como instrumentos institucionais de participação influenciam e modificam a construção de políticas públicas, com enfoque no Brasil. Para tal, serão utilizados dois estudos de caso: a IX Conferência Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo e as conferências para a construção do III Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema.

A escolha destas duas experiências deu-se pela proximidade da metodologia utilizada, já que ambos contaram com “pré-conferências”, para formular, a partir de consultas populares, as metas municipais para a política de assistência social, no primeiro caso, e para formular a política de segurança pública, no segundo, sendo que ambas, por sua vez, foram referendadas e encaminhadas para os gestores públicos, responsáveis últimos pela tomada de decisão. Além desta similaridade, as autoras tiveram a oportunidade de adotar a pesquisa participante como estratégia metodológica, refletindo e buscando conclusões a partir de uma inserção cotidiana nestes processos. Para maior discussão sobre esta metodologia, aponta-se a discussão traçada por Mary Jane Spink (2007) e Peter Spink (2008), que discutem e problematizam o tema.

Tal qual o formato das conferências, consultas públicas ficaram cada vez mais frequentes a partir do enfoque em participação dado pela Constituição Federal de 1988. Isto porque, a partir da abertura democrática, no final dos anos 1980 e começo dos 1990, novas formas de intervenção da sociedade civil começaram a modificar o ciclo de políticas públicas, pela inserção de novos atores no processo de construção de uma política pública, tanto no momento de sua formulação, quanto em sua implementação e avaliação.

Dado este cenário, busca-se entender como esta intervenção é dada em diferentes momentos do ciclo de políticas públicas, seja enquanto subsídio para a formulação, acompanhamento ou avaliação, através das conferências e consultas públicas para definição de diretrizes e diagnósticos. Portanto, o artigo parte de um panorama geral sobre a participação, enquanto um projeto político a ser desenvolvido pelo governo brasileiro para então desenvolver a noção de inclusão da participação enquanto método de formulação de políticas públicas, a ser analisado a partir dos estudos de caso que, conforme mencionado, seguem a metodologia de pesquisa participante por imersão.

A participação enquanto projeto político

A participação emerge no cenário político brasileiro durante o processo de abertura democrática e descentralização federativa, que toma força com a Constituição Federal de 1988, como forma de aumento de alcance, controle e democratização do acesso a políticas públicas por parte da população. Todo o

movimento que findou na abertura democrática, por sua vez, reacendeu na agenda política nacional a importância do papel da participação política da sociedade civil, na tentativa de aproximar o governo da população a qual deveria servir, e também como forma de se destacar do planejamento tipicamente tecnocrata e fechado, mais frequente e característico do período militar. Buscava-se alcançar a outra ponta de um movimento pendular, entre ditadura e democracia, mas que ainda percorre seu caminho. Contudo, a necessidade de contrastar com o regime militar traz certa ansiedade para a apropriação da participação enquanto projeto governamental – práticas participativas demonstram que a administração encontrou seu lugar na democratização.

Novas instituições, como conselhos gestores e convênios com entidades da sociedade civil organizada passaram a fazer parte das políticas públicas nacionais, seja em seu processo de formulação, implementação, avaliação, e naturalmente, no usufruto de tais políticas públicas. Mediante este cenário, a presença dos cidadãos no ciclo de políticas públicas foi ampliada, principalmente entre governos de esquerda (Souza 2001), que tomaram frente do projeto de participação popular enquanto diretriz governamental. Com o passar do tempo e legitimação progressiva da participação enquanto sinônimo de democratização do Estado, diferentes partidos e alas governamentais passaram a adotar a participação em seus processos de concepção, implementação e avaliação de políticas públicas. Este processo também é influenciado por estratégias de implementação da participação de organismos internacionais, como Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, que colocam a participação como condição básica para o desenvolvimento da democracia (Pomeroy 2009).

A implementação da estratégia participativa nas políticas públicas brasileiras

Após a abertura democrática no final da década de 1980, e, sobretudo, no final da década de 1990 com o projeto da Reforma do Estado, que propunha uma redução do aparato estatal, ao mesmo tempo em que o governo passa a contar cada vez mais com convênios e parcerias com entidades privadas e terceiro setor, a sociedade civil passou a constituir, direta e indiretamente, as políticas públicas. Diretamente ao fazer parte da formulação de políticas públicas, através de conselhos consultivos, fóruns, conferências, ouvidorias, definição de orçamentos participativos, entre outros instrumentos de participação. A sociedade participa diretamente, ainda, ao fazer parte da execução de políticas sociais através de convênios com governos (local, estadual ou federal), nas áreas de saúde, educação, assistência social e cultura. A avaliação das políticas públicas, mesmo que ainda incipiente na gestão pública brasileira, também conta com vieses da democracia participativa, a partir de iniciativas de transparência e *accountability*.

Vale destacar que os movimentos sociais já reivindicam maior participação desde muito antes da década de 1980, bastando observar entidades com maior destaque, como o Movimento dos Sem-Terra (MST) e a luta por eleições diretas ainda no período ditatorial, no início da década de 1980, para constatar tal fato.

Segundo dados publicados pelo IPEA em 2011, nos últimos 8 anos foram realizadas 73 conferências nacionais temáticas, envolvendo cerca de cinco milhões de pessoas (Mateos 2011), que participaram dos processos de formulação, implementação e avaliação de inúmeras políticas públicas. Vale ressaltar, nos últimos 60 anos foram realizados 144 encontros sobre políticas públicas, sendo que destes, 64% foram realizados somente nos últimos anos (Mateos 2011), demonstrando a importância do tema na agenda política neste momento.

A ampliação das formas de participação permite, dessa forma, que minorias antes ignoradas possam agora acessar a máquina pública para propor suas demandas. Alinhando-se ao proposto por Pateman (1992), a ampliação das formas de participação é um caminho para inibir ações não-democráticas, bem como tornar o processo político o mais inclusivo – e adequado – possível.

Estes espaços de participação têm gerado oportunidades para atores sociais, grupos, movimentos, associações localizarem suas demandas. São grupos que, frequentemente, por representarem minorias políticas, têm grande dificuldade de levar suas demandas aos legisladores e formuladores de políticas públicas. (Mateos 2011:21).

Dado geral mais recente (apesar de provavelmente já defasado) aponta que existem aproximadamente 28 mil conselhos de políticas públicas no Brasil, em todos os âmbitos federativos e áreas de políticas públicas (IBGE 2001 *in* Avritzer 2007).

Com base nos dados apresentados, e considerando que a democracia participativa precisa de mecanismos para ser garantida, é possível afirmar que o Brasil já conta com formas institucionais de participação da sociedade civil.

Dentre estas formas institucionais, as conferências são um dos modelos mais utilizados. As conferências públicas são plenárias, em sua maioria, setoriais, onde os interessados em determinada política se reúnem com representantes do governo para debater caminhos possíveis de ação pública. As conferências não apresentam um modelo único e dependem da iniciativa governamental para serem realizadas, por não serem obrigatórias. As conferências podem permanecer num único âmbito de governo (municipal, estadual ou federal) ou se articularem entre os níveis. No modelo articulado, as demandas e proposições são recolhidas a partir de plenárias regionais ou municipais, e são eleitos

delegados que irão compor as plenárias estaduais, sendo repetido o mesmo processo para a conferência nacional. O poder de deliberação das conferências também é estipulado particularmente. Em geral, as conferências são processos consultivos, cujos produtos serão discutidos e considerados nos planos de governo para cada área.

Os casos estudados neste artigo obedecem a mesma lógica, dentro do modelo de conferência, sendo processos de consulta pública para políticas setoriais, mas que contam com duas diferenças de forma: enquanto as conferências para a construção do Plano de Segurança Pública de Diadema foram restritas a esfera municipal, não sendo levadas para outros níveis de governo, e objetivando formular um diagnóstico da situação e proposição de melhorias locais, a IX Conferência Municipal de Assistência Social de São Paulo elegeu metas para os três âmbitos, municipal, estadual e federal, objetivando o acompanhamento das medidas deliberadas nas conferências anteriores, bem como proposições futuras.

A partir desta contextualização sobre a emergência das conferências enquanto instrumento de participação, pretende-se analisar seu impacto no processo de formulação de políticas públicas, para então detalhar as experiências em questão.

A participação como elemento da teoria da formulação de políticas públicas

Assim como o sistema político suporta diversos atores que barganham e competem pelos mesmos recursos, é impossível acreditar que uma política possa ser formulada de acordo com somente um ponto de vista. Na medida em que precisa passar por diversos níveis institucionais para ser implementada (por exemplo, ao ser discutido num contexto de âmbito legislativo para a aprovação, é necessário retornar ao poder Executivo para sua execução), o projeto da política pública é reformado e novos olhares são incorporados, a fim de que seja possível implementá-la – afinal, existem inúmeros projetos em disputa, e o acordo é fundamental para que a formulação evolua para sua próxima etapa.

Theodoulou (1995) define o processo de formulação de políticas públicas como a criação de cursos de ação relevantes e embasados (*supportable*) para tratar dos problemas, nem sempre resultando na adoção da política pública, vale ressaltar. Isto é, o simples fato de identificar a resolução de um problema social identificado não quer dizer que este, automaticamente, será implementado, já que sua implementação depende da escolha/decisão política para tal.

Vale a pena passar, brevemente, por este conceito, para melhor entender a função da participação. Para Theodoulou (1995), a formulação é um processo de duas etapas: (1) O primeiro passo é tomar uma decisão geral sobre o que deve

ser feito sobre o problema, e se realmente é possível/necessário fazer algo. Uma vez tomada a decisão de fazer alguma coisa em relação ao problema, (2) a política pública tem que ser desenhada de forma que, se adotada, traga objetivos identificados. Ou seja, é preciso identificar o que se pretende atingir com a política pública, e a quem se pretende atingir, bem como é preciso ter em mente quais são os recursos necessários, e destes, quais estão disponíveis.

Voltando um pouco, a teoria sobre formulação de políticas públicas remonta à importância da sociedade nos processos de tomada de decisão. Theda Skocpol (1997) já apontava que,

até os anos 60, as formas de explicar as atividades governamentais eram centradas na sociedade (paradigmas pluralista e estrutural-funcionalista). O governo era visto como o terreno em que interesses econômicos e movimentos sociais interagem para as decisões públicas (Skocpol 1997:04).

Esta análise de Skocpol (1997), no entanto, mostra que o Estado era considerado, até então, somente uma arena, onde diversos grupos organizados disputam os recursos estatais. Atualmente, apesar de o Estado ser um entremeado de interesses e grupos, este não é vazio de poder de decisão e escolha, tendo papel ativo na escolha final sobre a política. Para incrementar o processo decisório, a sociedade civil (por mais confuso e multifacetado que seja este conceito), no Brasil redemocratizado, ganhou a possibilidade de influenciar e se tornar um ator ativo neste processo. Dessa forma, a participação surge como um método de auxílio no processo de decisão para a formulação de políticas públicas, no qual os gestores públicos “abrem mão” de seu poder decisório para que a população também possa opinar, seja por qual motivo for.

Este é um processo extremamente complicado e delicado, já que envolve exatamente o compartilhamento da prerrogativa de decisão. Olhando para a estruturação do planejamento brasileiro tradicional, caracterizado pelo insulamento burocrático e viés tecnicista, é ainda mais difícil compactuar uma nova maneira de se pensar a política pública – trocar o modelo *top down*, no qual o governo decide o que será feito, pelo *bottom up*, no qual a população é chamada a ajudar na decisão – quando se tem uma sociedade alijada, durante décadas, do processo decisório. Este processo exige, ainda, uma grande disposição de quem concentra o poder, posto que terá que “se acostumar” a dividir este poder, sem que haja obrigação para tal.

Ainda em relação à tradição tecnocrata de planejamento brasileiro, evidenciada, por exemplo, por Nunes (1997), é possível identificar este como um dos problemas teóricos da formulação – a falta de conexão entre o plano e a

realidade. Pensar que a política será constantemente reformulada enquanto é posta em prática (Majone e Wildavsky 1995) exige entrar em contato com os atores que lá estarão no cotidiano da política pública. A incorporação do olhar prático e popular, ainda que não embasado tecnicamente e muitas vezes subjetivo (por partir de impressões, sentimentos, enfim, do verdadeiro modo como uma política é processada por um indivíduo comum), faz-se necessário para o próprio desenho adequado da política pública.

Este breve apanhado teórico retorna para o ponto discutido no início desta seção, sobre a possibilidade da sociedade influenciar no rumo a ser seguido pela política. Apesar da abertura feita de forma institucional, ainda é preciso verificar quais são os processos de interação entre governo e sociedade civil, bem com o peso de cada uma na decisão final – sendo este último relacionado diretamente com os recursos políticos disponíveis para cada. As conferências são uma das maneiras de analisar como se desdobra esta possibilidade no contexto brasileiro.

A participação enquanto elemento do processo de formulação de políticas públicas

A partir do quadro de construção de instâncias de participação no Brasil, busca-se analisar, a partir da comparação dos dois casos empíricos, como instrumentos institucionais de participação influenciam e modificam a construção de políticas públicas, em especial no Brasil.

Os processos de formulação de política pública no Brasil obedecem à lógica do insulamento burocrático já detectado por Nunes (1997). A formulação de políticas públicas, considerado parte mais importante do ciclo, por ser responsável pelas definições gerenciais, de público alvo, entre outros, era resguardado pela burocracia e elite política. A participação dificilmente se fazia presente no modelo *top-down*, prescritivista, de formulação. A virada democrática, por querer se distanciar do modelo militar, permitiu que novos atores fizessem parte do processo de formulação, a partir de novos olhares e perspectivas.

A participação da população, neste processo, é de extrema importância e pode ser justificado por alguns pontos. A participação na elaboração de uma política pública, antes de tudo, constitui espaço de aprendizado coletivo de cidadania e democracia, ao partilhar entre os participantes em expectativas e visões distintas sobre um mesmo fato – neste caso, a questão da segurança municipal e da assistência pública. Ao ser “confrontado” com outro ponto de vista, o próprio cidadão reformula sua visão inicial sobre o problema, que passa de individual para coletiva, e, portanto, mais cidadã. Em segundo lugar, a participação possibilita que o cidadão se “aproprie” do tema, do problema e da sua própria localidade. Ao participar, o morador deixa de ser “passivo” no sistema político e passa a ser ator. Como ator, sensibiliza a percepção sobre seus direitos, mas, principalmente, potencializa o dever de cada cidadão na construção das políticas

públicas de segurança. Ao se identificar como “construtor” de uma política, naturalmente passa a ter zelo por ela, por se identificar como parte integrante de tal. Este processo culmina em políticas públicas mais eficazes, por encontrarem respaldo e apoio na base do sistema político – sua própria população. Políticas públicas que são construídas em conjunto com seus beneficiários, segundo a mesma lógica, tendem a confrontar de forma mais efetiva os problemas que buscam sanar, por estarem em sintonia com a comunidade, que se vê reconhecida na identificação e busca de solução para seus problemas.

A partir deste panorama sobre a construção coletiva de políticas públicas no Brasil pós-redemocratização, passa-se então à análise dos estudos de caso, que permitirão uma visão mais clara sobre o papel da participação nos processos de formulação de políticas públicas.

O caso da IX Conferência Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo

A IX Conferência de Assistência Social (CMAS), realizada entre 24 e 26 de agosto de 2011, teve como tema o seguinte objetivo: “Avançando na consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios” (regimento interno da IX Conferência de Assistência Social 2011).

A Conferência foi precedida de 31 pré-conferências regionais, referenciadas em cada uma das subprefeituras da cidade de São Paulo, realizadas entre 20 de julho e 05 de agosto de 2011. Cada pré-conferência foi organizada por uma Comissão Regional, composta por membros da sociedade civil, e representantes dos CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) de cada subprefeitura. As pré-conferências, por sua vez, foram assessoradas por uma consultoria terceirizada, e supervisionadas pela Comissão Central, responsável ainda pela organização de toda a Conferência, e composta igualmente por membros da sociedade civil e representantes do poder público.

O objetivo da conferência foi “avaliar a situação da Política da Assistência Social, deliberar diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS, enfatizando a participação e o controle social no Município de São Paulo” (regimento internodal IX Conferência de Assistência Social 2011).

As pré-conferências foram responsáveis por construir as propostas de nível municipal (três propostas por pré-conferência), de nível estadual (uma proposta por pré-conferência) e de nível federal (uma proposta por pré-conferência). Após uma breve apresentação e abertura realizada pela organização regional, uma palestra sobre o que compõe o SUAS era apresentada pela consultoria contratada, e em seguida os presentes eram divididos em grupos de discussão divididos em 04 (quatro) subtemas: (I) Estratégias para a estruturação da gestão

do trabalho no SUAS; (II) Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais; (III) Fortalecimento da participação e controle social no SUAS; e (IV) A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil. Cada grupo discutia seu subtema durante cerca de duas horas, com o auxílio de um mediador (indicado pela coordenação regional), e um relator, que tomava notas e sistematizava o que era colocado pelos integrantes do grupo. Este processo era ainda acompanhado por um relator da consultoria contratada, que por ter a experiência de todas as pré-conferências que já havia participado (dado que apenas a equipe da consultoria e representantes da Comissão Central acompanharam todas as pré-conferências), por vezes exerceu o papel de orientador, mediador e relator dos grupos.

Com as propostas feitas por subtema, os presentes voltavam a se reunir para a plenária final, na qual as propostas eram validadas, ou não, e eram eleitos os candidatos a delegados e observadores para a conferência municipal. Além de ter direito à participação na conferência municipal, poderiam ainda se candidatar à participação na conferência estadual e, nesta, à participação na conferência federal.

A descentralização das pré-conferências fez com que o público fosse muito diverso. Houve tanto conferências com presença maciça de jovens quanto conferências pautadas por movimentos da terceira idade. Ao todo tanto as pré-conferências quanto a CMAS conseguiram mobilizar um público muito diverso e representativo de diversos públicos: jovens, mulheres, movimentos GLS, moradores de rua, terceira idade, trabalhadores sociais, servidores públicos, representantes de organizações sociais, religiosos, entre outros.

A atuação dos participantes também variou entre pré-conferências, tendo pré-conferências com participação de mais de 600 pessoas, e pré-conferências que não atingiram 90 participantes. A atuação dos participantes também variou, sendo mais ou menos expressiva em alguns momentos.

Estas características foram decorrentes justamente do processo de descentralização: cada local escolhido trazia características próprias que incentivavam, ou não, a participação, como apoio da comunidade ao subprefeito, transporte e/ou facilidade de locomoção, mobilização política, dentre outros fatores que demandariam uma análise mais aprofundada do público participante.

As propostas feitas também variaram enormemente, sendo consolidadas na CMAS. Grande parte dos grupos de discussão trouxeram suas demandas a partir do diálogo, mas houve ainda grupos de discussão que assumiram propostas de conferências dos anos anteriores e do Fórum de Assistência Social (FAS), que serviram como base para orientar as discussões.

A CMAS teve, na prática, duas finalidades: conferir (e, portanto, monitorar) os encaminhamentos e metas estabelecidos pela IIX CMAS, a partir de levantamento realizado pela própria Comissão Organizadora, bem como propor

(e, portanto estabelecer novos encaminhamentos e metas) para os próximos anos.

O caso da construção do III Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema

O Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema tem duas finalidades: apresentar à população o diagnóstico sobre a situação da segurança, formulado pelo Instituto Sou da Paz, aos cidadãos municipais; e colher, através de grupos de discussão, os principais problemas e respectivas soluções identificados em cada bairro.

O diagnóstico da situação da violência no município de Diadema compõe a primeira parte da construção do plano, sendo realizada pelo “Instituto Sou da Paz” em parceria com a Prefeitura Municipal e a Secretaria Municipal de Defesa Social, sem a presença direta da população. O diagnóstico foi realizado nos meses de março, abril e maio de 2011, sendo imediatamente precedido pelo início das conferências, que se estenderam pelos meses de maio, junho e julho.

A cidade foi dividida em 13 regiões, acompanhando o desenho estabelecido pelo Orçamento Participativo, prática já consolidada no município. Esta divisão foi proposital, na tentativa de condicionar a população a assimilar as conferências como parte do mesmo projeto participativo da Prefeitura. As reuniões foram realizadas, uma por região, com mediação do Instituto Sou da Paz e auxílio dos funcionários da prefeitura, às segundas e quartas-feiras à noite, e aos sábados pela manhã. Após uma breve abertura do Secretário ou prefeito, o diagnóstico era apresentado pelo Instituto Sou da Paz, e em seguida os presentes eram divididos em grupos de discussão (geralmente entre três grupos com aproximadamente 10 a 15 pessoas). Cada grupo discutia durante cerca de meia hora, com o auxílio de um mediador (funcionário do Instituto Sou da Paz ou da Secretaria), que tomava notas e sistematizava o que era colocado pelos integrantes do grupo. A discussão era norteadada por duas questões, apresentadas ao fim do diagnóstico: “Quais são os problemas de segurança do bairro? Quais são as possíveis soluções para estes problemas?”.

Por Diadema ser uma cidade com tradição em participação, não foram encontrados grandes problemas em acordar, com a população, a metodologia da reunião. Contudo, como a população está acostumada com plenárias de cunho deliberativo, ou seja, com algum poder de decisão sobre a política final, algumas vezes era preciso mediar e explicar que aquele processo fazia parte de uma consulta, sem necessariamente se tratar de ranqueamento de demandas ou prioridades. Em algumas localidades, a intermediação do “Instituto Sou da Paz” e a própria metodologia era vista como estranhamento, exatamente pela tradição de diálogo direto com o Poder Público.

O perfil dos participantes foi homogêneo em todas as reuniões. Geralmente homens, em torno de 30 a 50 anos, com presença feminina mais intensa nas áreas centrais da cidade. As áreas de maior risco (de acordo com o diagnóstico) eram, controversamente, onde as plenárias encontravam-se mais esvaziadas. Quando questionados, muitos diziam temer o poder dos traficantes, que poderiam estar “infiltrados” na plenária, procurando quem iria denunciar seu trabalho. Dessa maneira, consegue-se delinear como a população relaciona-se e confia no Estado. Mesmo estando num espaço seguro, até mesmo pela presença da Guarda Municipal (em todas as plenárias), a partir do momento em que se sai daquela zona de relativo conforto, se está novamente sob o jugo do “mais forte”, se está num espaço onde o Estado não é próximo. A falta de confiança no governo enquanto capaz de regular a sociedade influi nas maneiras de participar – se estar naquele espaço participativo trazer mais perdas do que ganhos (até mesmo para dúvida sobre os resultados tangíveis da participação) – é provável que a participação se esvazie.

Durante as conferências, foi proposta pela Secretaria a criação de um “Fórum de Cultura de Paz”, como forma da população monitorar o andamento do plano e fiscalizar as ações que foram propostas em cada bairro. Qualquer participante da plenária poderia fazer parte do Fórum, bastando somente preencher um cadastro, disponível nas plenárias. Apesar do Fórum ainda não ter sido consolidado, é importante denotar que a Prefeitura buscou institucionalizar um espaço onde a *accountability* sobre as ações governamentais seria (ou será) realizada de forma direta e contínua, mantendo o vínculo da sociedade com o governo e estreitando laços de confiança entre as duas partes. Contudo, ainda é preciso acompanhar como este instrumento será implementado e mantido, para que tais hipóteses se confirmem.

Considerações finais

Com base nos relatos das duas experiências, é possível indicar algumas características similares e destoantes entre os dois casos analisados, que permitam vislumbrar como instrumentos institucionais de participação podem, ou não, influenciar e modificar a construção de políticas públicas.

De antemão, é interessante notar que as conferências atuam não só como forma de aproximação do público alvo da formulação da política, mas também como reflexos da descentralização, também alavancada a partir de 1988. A possibilidade dos municípios formularem suas próprias políticas públicas permite que conferências municipais sejam organizadas a fim de balizar esta fase. Apesar da descentralização não ser garantia de democracia (Arretche 1996), este é um caso no qual os dois processos se encontram.

Como similaridade, ambos os casos demonstram a fragilidade do processo de participação em dar voz a todos os participantes de forma equilibrada, e em

garantir que as propostas sejam efetivamente assumidas na agenda governamental, mas igualmente demonstram um processo de amadurecimento e aprendizado, no qual a sociedade civil começa a participar, participando. Assim, conforme aponta Cortes (2002), a participação no Brasil depende completamente da estrutura institucional oferecida pelo Estado, que conduz e domina o processo decisório, não deixando de ser o centro da formulação da política pública.

Em comparação com edições anteriores, é possível perceber um avanço em termos de quantidade de pessoas participantes e qualidade nos debates gerados, que também estará presente nas próximas edições: a participação, além de ser internalizada como hábito dos participantes, tende a ensinar os cidadãos como fazer intervenções e de forma otimizada, aprimorando o processo.

Um ponto interessante foi evidenciado nos dois casos: a forte presença e controle das consultorias para as prefeituras, sobre as conferências e metodologias de participação. Nos dois casos, as conferências foram quase totalmente conduzidas por agentes contratados especialmente para os projetos, de fora da estrutura governamental. A terceirização de uma fase importante da política pública (ou de um processo auxiliar a implementação) dá margem para relativizar como a participação ainda não ocupa espaço principal na estrutura governamental, ou a mesma não está preparada para dar conta desta dimensão, e de todas as outras, ao mesmo tempo.

Ao pensar em pontos de divergência, primeiramente é preciso lembrar que os dois casos tiveram estruturação e objetivos distintos, atuando para influenciar em diferentes etapas do ciclo de políticas públicas. Por isso, apesar dos diversos pontos em comum, a forma de apropriação dos resultados de cada uma das conferências será diferente. Diferentes ainda foram os perfis de participantes e a forma como os processos se enquadraram, ou não, em uma política pública maior. Estas características, apesar de serem também decorrentes da diferença dos campos trabalhados, assistência social e segurança pública, valem ser destacadas para ressaltar quão amplo e abrangente é o alcance do processo de participação.

De forma geral, os dados levantados tanto para a caracterização do estudo quanto aqueles levantados nos estudos de caso não indicam a configuração dessa sociedade civil participante: se são membros de organizações com ou sem fins lucrativos, membros de partidos políticos, se indivíduos interessados nos temas de políticas públicas. No presente artigo buscou-se apresentar uma imagem geral dos grupos que participaram destes dois casos específicos. Isto porque o perfil dos cidadãos participantes, bem como sua posição frente a cada tema discutido são fundamentais para poder caracterizar as decisões tomadas por cada mecanismo de participação, mas ainda carecem de desenvolvimento da agenda de pesquisa em participação, e as impressões aqui apresentadas não esgotam ou podem servir de parâmetro para análises mais generalizadas. Dessa forma, as características desta participação, tais como principais grupos, perfil dos participantes, temas mais discutidos, conquistas obtidas, entre outros, por

sua vez, precisam ser considerados para qualificar a democracia participativa pretendida.

Por todo o exposto, reitera-se que a participação é um processo contínuo, e apesar dos mais de vinte anos da promulgação da Constituição Cidadã, ainda é um processo em construção, que precisa ser exercitado para se expandir. As conferências se mostram um instrumento importante para que a população tome conhecimento do que o Estado faz e planeja, mas ainda assiste ao processo muitas vezes como espectador, ao invés de assumir uma identidade de ação em relação à política. Este processo de empoderamento – como capacidade de influenciar na decisão sobre algo que lhe diz respeito (Horochovski e Meirelles 2007) ainda está em andamento, apesar do arcabouço institucional participativo que se encontra no Brasil atual.

Referências

- Abrucio F, Costa V. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. Série Pesquisas nº 12. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- Arretche M. Mitos da descentralização – Mais eficiência e democracia nas políticas públicas? *RBCS* 1996, 31(11):44-66.
- Avritzer L. *Sociedade civil e participação social no Brasil*. Brasília: Projeto Brasil em Três Tempos, 2007.
- Bresser-Pereira LC, Spink P. *A reforma do Estado e a administração pública gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- Cortes SMV. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: Conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias* 2002, 4(7):18-49.
- Horochovski RR, Meirelles G. *Problematizando o conceito de empoderamento*. In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. UFSC, Florianópolis, 2007.
- Majone G, Wildavsky A. Implementation as evolution. In: Pressman JL, Wildavsky A. *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. In: 3rd. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Mateos SB. A construção da democracia participativa. *Revista Desafios do desenvolvimento* 2011, 8(65):18-35.
- Nunes E. *A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

Pateman C. *Participação e teoria democrática*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Pomeroy M. *Los significados de la participación*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 2009. (Trabajo de Investigación).

Skocpol T. *Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research*. In: Evans P, Rueschemeyer D, Skocpol T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1997.

Souza C. Construção e consolidação de instituições democráticas: Papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva* 2001, 15(4):84-97.

Spink MJ. Pesquisando no cotidiano: Recuperando memórias de pesquisa em psicologia social. *Psicologia & Sociedade* 2007, 19(1):7-14.

Spink PK. O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicologia & Sociedade* 2008, 20(Esp.):70-77.

Theodoulou SZ, Cahn MA. *Public policy: The essential readings*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995. p.140-153.