



Cartilha prática de participação democrática



Cartilha Prática de Participação Democrática



Dezembro de 2021

EXPEDIENTE

INSTITUTO JUS

Presidência: Miguel Matteo

Vice-Presidência: João Francisco de Oliveira Lobato

Secretaria: Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

Tesouraria: Tamara Ilinsky Crantschaninov

Conselho Fiscal: Ana Carolina Pires Evangelista,
Carlos Alberto Bachiega, Karina Camargo Saes

Grupo Técnico de Participação Democrática:
Tamara Ilinsky Crantschaninov

GRUPO MULHERES DO BRASIL

Presidência: Luiza Helena Trajano

Vice-Presidência: Sonia Hess

CEO: Alexandra Segantin

Comitê de Políticas Públicas: Andreia Schroeder,
Bruna Barros e Fabiana Peroni

CARTILHA PRÁTICA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Pesquisa e texto: Tamara Ilinsky Crantschaninov

Revisão do texto: Andreia Schroeder, Fabiana Camargo,
Fabiana Peroni, Luciana Burr, Nathalia Barduzzi

Designers: João Neto e Samantha Alves

FICHA CATALOGRÁFICA

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Crantschaninov, Tamara Ilinsky
Cartilha prática de participação
democrática [livro eletrônico] / Tamara Ilinsky
Crantschaninov. -- São Paulo : Quanta Consultoria,
Projetos e Editora, 2021.
PDF

ISBN 978-65-990864-6-5

1. Democracia - Brasil 2. Participação política -
Brasil 3. Participação social - Brasil 4. Políticas
públicas I. Título.

21-87292

CDD-323.042

Índices para catálogo sistemático:

1. Participação democrática : Políticas públicas :
Ciência política 323.042

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

SUMÁRIO

♦ **Carta de apresentação do Instituto JUS** 6

♦ **Carta de apresentação do Grupo Mulheres do Brasil** 7

♦ **Capítulo 1**

Antes de participar.....12

1.1 Por que devemos participar das decisões governamentais? O papel do/a cidadão/ã brasileiro/a

1.2 Políticas públicas: elas estão em todos os lugares!

1.3 O que é o Estado brasileiro?

1.4 Por que é tão difícil participar, no Brasil?

• Dicionário do capítulo

♦ **Capítulo 2**

Pensando em como participar.....26

2.1 Eu preciso estar em um movimento social para participar da política e do governo?

2.2 Construindo um projeto político

2.3 Mapeando espaços e oportunidades

• Dicionário do capítulo

♦ **Capítulo 3**

Participando.....37

3.1 O perfil da pessoa que participa

3.2 As responsabilidades do movimento social com a pessoa que participa

3.3 Estratégias de negociação

Dicionário do capítulo

♦ **Capítulo 4**

Instrumentos para a participação.....47

4.1 Obrigações de transparência e controle social dos governos

4.2 Esferas de controle interno e externo da Administração Pública

4.2 Como ler o orçamento público?

4.3 Programas de governo e políticas públicas

EPÍLOGO.....60

Carta de apresentação do Instituto JUS

O Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social - Instituto JUS atua em defesa da democracia como parte da sua missão. Por isso, mantém atividades centradas na produção de materiais e tecnologias que apoiem o aprofundamento das instâncias democráticas e o fortalecimento da organização da sociedade civil.

A concepção e o desenvolvimento da Cartilha prática para participação democrática é uma dessas iniciativas. Nosso objetivo com ela é apresentar, de forma acessível e descomplicada, como se apropriar dos espaços de participação democrática disponíveis na estrutura pública brasileira. Mais do que uma lista de possibilidades, também trazemos estratégias de organização e mobilização, fundamentais para que os espaços sejam ocupados de forma efetiva.

Este material é destinado a todas as pessoas que se interessam por participar das decisões públicas, em qualquer nível de governo. Entendemos que é fundamental, para que a nossa democracia funcione, conhecer e acompanhar a política de forma responsável, com base em evidências e dados comprovados. Por isso, também apresentamos alguns meios de busca, coleta e análise de informações sobre o setor público. A participação não se resume a uma pessoa

que está em um encontro, mas na articulação de atores, análise de dados e construção de projetos. Deve ser uma missão de todas e todos nós.

Esperamos que este material possa apoiar na participação democrática de mais pessoas, almejando um país mais justo e menos desigual.

Miguel Matteo, Presidente do Instituto JUS

Carta de apresentação do Grupo Mulheres do Brasil

O Grupo Mulheres do Brasil é um movimento presidido pela empresária Luiza Helena Trajano e composto por mais de 97 mil mulheres, que atuam em 22 Comitês e 153 Núcleos, no Brasil e no exterior. Surgimos, em 2013, com 40 mulheres de diferentes segmentos, e estamos em franca expansão, pois temos como objetivo ser o maior movimento político suprapartidário do país.

Surgimos a partir de algumas premissas iniciais. Somos a favor da democracia e liberdade de imprensa. Defendemos os direitos humanos, e consideramos que essa não é uma pauta nem da direita e nem da esquerda, mas do Brasil. Somos também contra qualquer tipo de discriminação, seja por cor, raça, origem, classe social, orientação sexual ou credo.

Somos feministas, pois defendemos a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, e lutamos pelo fim da violência contra a mulher. Consideramos a promoção da igualdade racial um imperativo para um país melhor. Objetivamos contribuir com a luta por uma educação pública de qualidade, por um sistema público e eficiente de saúde que atenda às necessidades da população.

Nosso objetivo é promover o engajamento da sociedade civil na discussão de problemas nacionais e apresentar soluções que componham uma agenda positiva para o Brasil como um todo. Queremos unir o país e atuar em uma lógica

de monitoramento e ação que coloque também nas mãos da sociedade civil a responsabilidade pela reconstrução do país e o enfrentamento da desigualdade que nos assola.

Reforçamos nosso compromisso em promover o engajamento da sociedade civil e a interlocução com o poder público. Nesse sentido, o Grupo Mulheres do Brasil, por meio de suas diversas atividades e Comitês, fomenta o protagonismo feminino. Queremos suscitar mais mulheres nos espaços de liderança, sejam eles da esfera pública ou privada. Como um movimento político e representante da sociedade civil, acreditamos que a cidadania participativa, ou seja, a participação política de cada pessoa, é o caminho de transformação da sociedade brasileira

A partir deste ideal – aproximar as pessoas da política e fomentar a cidadania –, é que surgiu a iniciativa de organizar uma cartilha que pretende simplificar conceitos e evidenciar como a política é parte da vida cotidiana. Com ela, queremos engajar mais e mais mulheres na política do próprio bairro, município, estado e também na esfera nacional.

Nesse sentido, após interlocuções com representantes da Coordenação do Grupo Técnico, do Instituto Jus, foi proposta e acordada a constituição de parceria, via Termo de Cooperação Técnica, para a elaboração e edição desta Cartilha prática para participação democrática, material voltado a explorar possibilidades de participação do Grupo Mulheres do Brasil e construir material de referência para movimentos sociais que desejam ampliar suas formas de interlocução com o Poder Público. A Cartilha destina-se a ser um guia rápido, prático, e que motive seu público-alvo

a entender melhor como a cidadania pode ser exercida por meio dos canais de participação democrática.

Boa leitura!
Comitê de Política Públicas
Grupo Mulheres do Brasil

CAPÍTULO 1



ANTES DE
PARTICIPAR

CAPÍTULO 1

ANTES DE PARTICIPAR

Antes de iniciarmos nossa jornada pela participação democrática, vamos conversar sobre alguns temas que guiam nossas ações dentro desses espaços, como a nossa própria motivação para participar. Vamos lá?

Ah, ao final de cada capítulo, você encontrará um dicionário com as definições de alguns termos que são importantes para a compreensão do conteúdo abordado.

1.1 Por que devemos participar das decisões governamentais? O papel do/a cidadão/ã brasileiro/a

Você sabia que a nossa Constituição possibilita a participação de cidadãos e cidadãs nas decisões públicas? Pois é, todos nós temos esse direito garantido e vamos mostrar como isso funciona na prática.

Mas vamos começar do começo... Voltando lá para a década de 1960, quando se intensificaram, no mundo, as lutas pelos direitos humanos e o reconhecimento de que segmentos diferentes da sociedade tinham necessidades diferentes. Nesse mundo cada vez mais complexo, tornava-se difícil, para os representantes eleitos pelo povo, concentrar todas as demandas e atender às necessidades de pessoas tão diversas. O voto, por si só, não era capaz de conter todos os sonhos, as demandas, dificuldades e especificidades de cidadãos/ãs, em todos os lugares. Imagine só, então, a dificuldade de expressar, somente por meio do voto, toda a

diversidade existente nas regiões brasileiras?

Votar era pouco, para essas pessoas empoderadas, cheias de vontade de construir cidades, estados e países melhores para si mesmas e para as gerações futuras. Elas queriam ser ouvidas; participar para além do momento do voto formal, que concentra toda a avaliação de um governo em somente um momento a cada dois ou quatro anos. Foi, então, que especialistas começaram a sugerir a necessidade de criar mais formas de interação entre governo e sociedade civil, para além das eleições. E assim se iniciam práticas de transparência, controle social e participação democrática em governos. Esses três termos passaram a acompanhar todos os governos democráticos, garantindo que seus cidadãos estejam informados sobre as ações governamentais e que podem participar, em diversos graus, das definições tomadas pelos governantes.

As práticas de transparência e controle social querem garantir que todas as ações do governo estão disponíveis para consulta de qualquer cidadão. No Brasil, um exemplo são os portais da transparência, que devem exibir, em tempo real, todas as despesas realizadas por todos os níveis de governo. E representam uma vitória imensa, para o controle das ações do Estado. O controle social ocorre por meio da disponibilização de mecanismos de transparência – como os portais – e da escuta da sociedade civil sobre as ações do Estado – como por meio dos mecanismos de participação democrática, ou mesmo da manifestação de um cidadão a um representante eleito. Quando eu envio um e-mail a um deputado federal eleito do meu estado, questionando algum posicionamento, ou voto realizado por ele, estou praticando o controle social.

No Brasil, é importante lembrar que o voto é obrigatório, entre 18 e 70 anos de idade. Todos e todas devem exercer esse direito político, participando da forma mais básica de democracia. Já as demais formas de participação que trataremos nesta cartilha não são obrigatórias, dependendo do desejo de cada cidadão e cidadã em estar nesses espaços. Apesar disso, exercer a democracia por outros canais de participação é essencial, para garantir que nossos governantes terão condições de exercer seus mandatos da melhor forma possível, além de muito gratificante! Veja alguns motivos para participar:

♦ **Aproxima o Poder Público dos cidadãos:** Os espaços de participação, como Conselhos de Políticas Públicas, Conferências Públicas, entre outros, permitem uma interlocução entre atores que estão nas mesmas discussões, aumentando a possibilidade de encontrar soluções comuns e compartilhadas. Além disso, torna possível para os cidadãos conhecer melhor como os governos funcionam, sua organização, o orçamento, entre outros temas de interesse;

♦ **Traz novos olhares para um mesmo problema:** Ao agregar novos atores a uma discussão, a participação democrática possibilita um diagnóstico mais preciso e completo sobre aspectos de alta complexidade, como são os problemas sociais;

♦ **Engaja pessoas na construção de soluções:** Ao sermos ouvidos e participarmos da proposta de uma solução, é muito mais fácil nos engajarmos nos planos propostos, já que nos reconhecemos como parte dessa idealização coletiva;

♦ **Permite avaliações transversais e intersetoriais:** A avaliação das políticas públicas também ganha, na participação democrática, já que é possível agregar conhecimentos e olhares diversos nesse processo. Assim, é possível verificar as impressões de gestores públicos e público-alvo atendido por determinada ação, por exemplo;

♦ **Desenvolve o senso crítico e a cidadania de todos nós:** Espaços de participação e negociação são compostos de diversas visões de mundo, interesses e demandas. Participar desses fóruns faz com que desenvolvamos nossa capacidade de escuta ativa e nossa cidadania, já que tomamos contato com diversas realidades, além da nossa. É um exercício fundamental para que possamos aprender a conviver em sociedade!

Lidar com problemas complexos exige soluções complexas, que abarquem as diversas realidades que caracterizam um território ou uma temática. A construção da participação democrática leva tempo, exige método e responsividade para esses espaços. Não é um caminho simples, mas a melhor forma para caminharmos em direção ao aperfeiçoamento de nossa democracia. Que esta cartilha motive a todos a participarem cada vez mais!

1.2 Políticas públicas: elas estão em todos os lugares!

Assim como o Estado existe para garantir que possamos conviver de forma pacífica com nossos próximos, as políticas públicas estão inseridas em todo o nosso cotidiano. De forma mais ampla, toda vez que respiramos, estamos sendo afetados diretamente por políticas de meio ambiente, que podem garantir mais arborização e ar mais puro nas cidades.

Toda vez que pisamos em uma calçada, estamos dialogando com uma política de urbanização e zeladoria urbana, responsáveis por garantir a acessibilidade de cadeirantes.

O mesmo ocorre ao não nos sentirmos seguros, ao transitar a pé por uma rua escura – porque a Prefeitura não investe em melhor iluminação, aumentando a sensação de segurança? Quando o ponto de ônibus é longe da nossa casa, nos obrigando a utilizar o transporte privado, estamos sendo afetados pelas políticas de mobilidade urbana. Nossos rendimentos são influenciados pelas políticas econômicas e de taxaço. Também podemos fazer uso de equipamentos públicos, como hospitais e escolas. Enfim, por mais ou menos que queiramos, todo nosso cotidiano é afetado pelas decisões tomadas por nossos governantes.

Políticas públicas, em uma definição simples, são as ações organizadas de um governo por meio da estrutura do Estado. Podem atender a grupos específicos (políticas focalizadas) ou a toda uma população (políticas universais), e, geralmente, são regulamentadas pelo Poder Legislativo – ou seja, no governo federal, são debatidas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal; nos governos estaduais, pelas Assembleias Legislativas; e, nos governos municipais, pelas Câmaras de Vereadores. Geralmente, são ações estruturadas de longo prazo, contando com ações imediatas, ou no curto prazo, previstas nos orçamentos governamentais.

As definições sobre políticas públicas dependem dos gestores eleitos. Teoricamente, eles deveriam seguir as diretrizes e os planos apresentados durante a campanha – e, por isso, é tão importante conhecer as agendas de prioridades de cada candidato, antes de definir em quem votar. No caso

de políticas públicas institucionalizadas – ou seja, garantidas por lei –, o governante eleito deve seguir o determinado por gestões anteriores ou buscar alterar as normas, de acordo com seus próprios norteadores. Além disso, como vivemos em uma federação, temos sistemas de políticas públicas que organizam as ações dos entes federados – como o Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, que determina protocolos de saúde para estados e municípios. Assim, um governo pode administrar o Estado como desejar, mas seguindo as normas estabelecidas pelo seu próprio município, ou pelos governos estaduais e federal.

O governo pode incluir mais, ou menos, os cidadãos, em sua tomada de decisão, por meio dos canais existentes, ou novos – como a internet, lives, enquetes, entre outros. A sociedade também pode pressionar para que as políticas públicas sejam conduzidas de acordo com seus interesses, ou com o estabelecido durante a campanha eleitoral. E por isso a participação se torna fundamental.

Para saber mais: Leia o artigo **O que Torna a Representação Democrática?**, da cientista brasileira Nadia Urbinati, publicado em 2006, na revista acadêmica *Lua Nova*. Você pode ler o artigo aqui. Para uma leitura mais aprofundada, recomendamos o livro **Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa**, do filósofo português Boaventura de Sousa Santos, publicado em 2002, pela Editora Civilização Brasileira.

1.3 O que é o Estado brasileiro?

Nós já utilizamos, aqui, as palavras Estado e governo, mas elas não são sinônimas. O Estado é a unidade de administração de um território nacional, criado para que seus

membros possam conviver pacificamente. É formado por três elementos: território, população e soberania nacional – um princípio de diplomacia que garante que um Estado só pode exercer seu poder sobre seu próprio território e sua população.

O governo é uma das instituições que formam o Estado, ou seja, está contido dentro dele, ao lado de organizações como o Exército, o funcionalismo público, os equipamentos públicos, entre outras instâncias. O governo administra o Estado e, numa democracia, ambos são transitórios, pois podem ser alterados de acordo com o resultado eleitoral. Ou seja, quando falamos de “escola do governo” ou “hospital do governo”, estamos cometendo um erro, já que os equipamentos públicos são do Estado, e não de um grupo transitório, eleito para administrar esses espaços. Quando elegemos um governante, estamos permitindo que ele administre o Estado por um certo período de tempo.

No Brasil, o conceito de Estado surge de forma organizada a partir dos anos 1950. Isso quer dizer que nesse momento é que começamos a ter sistemas nacionais, burocracia pública, concursos, elementos que garantem a permanência de ações do Estado para além de um governo específico. Antes disso, não podemos dizer que existia um Estado constituído, de fato, pois as instituições, até então existentes, seguiam os desejos particulares dos grupos que estavam no poder. É claro que já havia serviços públicos, como os Correios; serviços de transporte, saúde, mas que ainda se concentravam e respondiam a desejos particulares, e não ao interesse da população em geral.

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios

brasileiros passaram a ser entes federados. Isso quer dizer que o governo municipal passou a ser responsável por sua organização política e suas políticas públicas, numa tentativa de aproximar a tomada de decisão do cidadão - ao invés de estar lá longe, no governador, ou presidente. A chamada municipalização permitiu muitos avanços, no Brasil todo, mas ainda é preciso lidar com as imensas desigualdades existentes em cada região brasileira.

Observaram como esses processos são recentes? Olhando para a linha de tempo, desde o começo de nossa História, estamos tratando de uma parcela bem pequena de tempo e organização. Podemos participar desse esforço e fortalecer nossa democracia.

1.4 Por que é tão difícil participar no Brasil?

Nós defendemos a participação democrática como um elemento fundamental da construção democrática e da cidadania de todos nós. Contudo, sabemos que participar, no Brasil, ainda é bastante desafiador. Isso não é fruto do acaso, mas resultado da nossa construção social e organização política. Para entender nosso presente, precisamos olhar para nosso passado e refletir sobre como nossa História ainda nos influencia.

Se você tem por volta de 30 anos e nasceu no Brasil, provavelmente só mantém recordações do regime democrático brasileiro. Nos anos 1990 e 2000, com o crescimento da participação democrática, podemos ter a impressão de que essa situação era normal - mas não é. Nossa História é permeada de períodos autoritários muito mais extensos do que os democráticos, o que influencia nossa capacidade de diálogo com as instâncias governamentais.

Apesar de vivermos, hoje, em uma democracia, a formação de nossa sociedade e de nosso sistema político foi baseada em sistemas autoritários e distantes do Estado, visto como um ente descolado da sociedade e difícil de acessar. As práticas de transparência, como já citamos neste capítulo, eram impensáveis, há 50 anos atrás. Com isso, ainda estamos aprendendo a participar, tanto como sociedade quanto como governo.

Como sociedade, precisamos compreender o Estado como um dos atores responsáveis pela solução de problemas públicos, em companhia do mercado e da sociedade civil. Nos anos 1980 e 1990, com o fim dos regimes de bem-estar social, o Estado passou a ter um papel de regulação das relações sociais, como um intermediador entre as diferentes esferas que convivem em um determinado país.

Ou seja, é preciso superar a ideia de que o Estado existe somente para servir ao cidadão, ou uma visão ainda mais antiga, do Estado assistencialista – em que grupos marginalizados ou de camadas inferiores economicamente são atendidos sem a garantia de direitos e sem estruturas de políticas públicas. A participação democrática quer justamente trazer outros atores para a construção de soluções (e responsabilidades) compartilhadas.

Além disso, é preciso lembrar que, até o fim do Regime Militar, que vigorou entre 1964 e 1985, as organizações sociais atuavam em contraponto ao Estado e ao Regime. Construir novas relações de confiança, que garantam a responsabilização mútua e espaços realmente democráticos, é bastante desafiador, já que ser ouvido e respeitado pelas instâncias governamentais, principalmente quando em de-

sacordo, não faz parte da nossa formação social.

Além das mudanças que precisamos empreender dentro da sociedade, o próprio Estado precisa se reorganizar para as práticas democráticas e de participação. Imagine uma estrutura burocrática formada por anos de regime centralizado e autoritário - todos nós sabemos o quão difícil é conseguir uma informação ou manter um diálogo com um agente público, às vezes. Isso ocorre devido aos padrões existentes na construção dessas instituições, e que também precisam ser lentamente revistos e reconstruídos.

Nosso Estado começou a se organizar de forma mais efetiva a partir dos anos 1950, com a criação das primeiras carreiras burocráticas. Nesse período, a burocracia tornou-se uma parte insulada da população e do próprio governo, o que quer dizer que estavam separados, distantes, assim como sentimos que são nossos governos, por vezes. O objetivo era proteger esse corpo técnico de influências políticas e garantir padrões rigorosos para a construção de políticas públicas.

Se, por um lado, precisamos de burocracias consolidadas e qualificadas, isso fez com que esses setores se tornassem pouco permeáveis a demandas sociais e populares. Agora, imagine trazer um burocrata para uma reunião de movimento social e esperar que ele entenda e encaminhe tudo? Esse também é um processo de reconstrução da nossa República.

Assim como precisamos aprender a dialogar com essa instância, o Estado também precisa aprender a dialogar com a sociedade e, apesar de estarmos em processo de construção e, portanto, disso não ser tão simples quanto

gostaríamos, temos que exercitar nossa capacidade de nos mantermos positivos diante das adversidades, pois a participação democrática é fundamental para que essa relação fique cada vez melhor.

DICIONÁRIO DO CAPÍTULO

▶▶ **Democracia representativa:** Exercício do poder político pela população eleitoral feita de maneira indireta, ou seja, por meio de representantes, designados por voto da população, com mandato para atuar em seu nome.

▶▶ **Ente federado:** É um território que faz parte de uma federação. No Brasil, tanto os estados quanto os municípios são entes federados.

▶▶ **Federação:** Estado composto por diversas entidades territoriais autônomas, dotadas de governo próprio.

▶▶ **Municipalização:** Processo de transição de responsabilidades de gestão de políticas públicas de governos federais e/ou estaduais para governos municipais.

▶▶ **Regime de bem-estar social:** De acordo com Schumpeter (1908), é um tipo de organização política, econômica e sociocultural, em que o Estado é o principal agente da promoção social e organizador da economia, regulamentando toda a vida e saúde social, política e econômica do país. Cabe, ao Estado de Bem-estar Social, garantir serviços públicos e proteção às pessoas. Para saber mais, você pode ler o artigo original, *On the Concept of Social Value*, publicado no *Quarterly Journal of Economics*, volume 23, 1908-9, p. 213-232.

▶▶ **Regime autoritário:** Forma de governo caracterizada por um poder central forte e liberdades políticas limitadas.

» **Representação:** Na Ciência Política, refere-se ao ato de “estar presente”, ou “falar em nome de”, e está relacionado ao ato de dar autoridade ao político eleito para que atue em seu nome nas instâncias de decisão política.

CAPÍTULO 2



PENSANDO EM COMO PARTICIPAR

CAPÍTULO 2

PENSANDO EM COMO PARTICIPAR

Agora que já percorremos alguns detalhes importantes sobre o contexto da participação social, no Brasil, é hora de começarmos a nos preparar para participar de fato! Neste capítulo, vamos tratar de alguns elementos anteriores ao ato de participar – como se preparar e mapear, especificamente, onde será exercida a participação.

2.1 Eu preciso estar em um movimento social para participar da política e do governo?

Dependendo da estratégia a ser adotada para a participação em esferas governamentais, é importante considerar a relevância e até a necessidade de estar vinculado a um movimento social ou uma categoria de representação – por exemplo, para ser representante em um Conselho Municipal de Educação, você precisará ser de alguma categoria, como profissionais da Educação Básica, ou de responsáveis por alunos/as. Assim, a depender da estratégia, será preciso construir, com mais pessoas, essa trajetória.

Nem todos os casos são assim. Existem várias esferas em que é possível participar de forma individual, como nas audiências públicas; elaboração de orçamentos participativos; conferências públicas; entre outros – vamos falar de todos eles, nesta cartilha. Ou seja, se quiser, você pode participar desses fóruns e espaços, sem estar associado/a a uma categoria ou movimento social.

Esses são os aspectos formais da questão – quais são os espaços organizados; as formas de acesso, e como garantir que cada demanda ganhe voz, nessa estrutura. Contudo, é preciso ponderar sobre qual possibilidade de atuação e engajamento é mais efetiva – e quem precisa estar ao seu lado, para que isso se realize. Seja individual, ou coletivamente, é fundamental que a participação em espaços institucionais seja orientada por um projeto político. Isso quer dizer que é preciso compreender o que se espera daquele espaço e quais são as estratégias mais adequadas para que esse projeto se concretize. Geralmente, um projeto político precisa do engajamento de diversas pessoas, para que seja atingido. Sobre isso é que vamos conversar, na próxima seção.

2.2 Construindo um projeto político

Um projeto político não tem a ver somente com ser candidato/a em uma eleição, por exemplo – apesar de poder fazer parte do conjunto de estratégias escolhidas pela/os participantes deste projeto. Um projeto político é composto da sua visão de futuro para a sociedade e as ações que devem ser realizadas para que esse projeto seja alcançado. Todo projeto quer atingir uma transformação social; caminhar de uma situação indesejável para uma desejável.

Como descobrir qual é meu projeto político? Essa é uma narrativa que cada pessoa e cada grupo precisa construir, ao longo do tempo. Esse projeto político pode ser complementado por outros objetivos, conforme os primeiros são alcançados, ou seja, não é estático, mas dialoga com o dinamismo da vida em sociedade. Quando um objetivo é alcançado, geralmente, olhamos para outro, e assim por diante.

Um primeiro passo para identificar seu projeto político, é diagnosticar quais aspectos lhe causam incômodo, na sociedade atual. A lista pode ser longa! A desigualdade social; as baixas perspectivas para os jovens; a educação deficiente... É importante verificar esses incômodos para entender o cenário geral. Quais temas se relacionam? Um é a causa de outro?

Há uma metodologia interessante, para construir relações causais entre temas, chamada “árvore de problemas”. Para construir a árvore é necessário escolher alguns dos temas listados, que comporão o tronco da árvore. Em seguida, será preciso detalhar suas causas (raízes) e as consequências (folhas). Vamos considerar, por exemplo, o problema da alta demanda de creches municipais para crianças. Veja o organograma da Figura 1.



Dessa forma, conseguimos compreender o cenário em torno do problema selecionado, para então avaliar em quais áreas é possível atuar. Será que, sozinha/o, eu consigo dar conta de resolver a demanda de creches municipais? Seria mais eficiente atuar em uma das causas, ou, então, de forma paliativa, em alguma das consequências?

Essa segunda análise quer comparar a nossa necessidade (ou vontade de atuação) com os recursos que temos disponíveis. Um projeto político tem a ver com ação, com o que é possível ser feito! Se você acredita que ainda não tem todos os recursos necessários para atuar em torno do desafio escolhido, mas ainda assim o considera relevante o suficiente para ser objeto de sua atuação, chegou a hora de mobilizar pessoas e recursos à sua volta para criar as condições necessárias.

Lembra-se da discussão inicial deste capítulo, quando falamos sobre atuar de forma individual na política? É uma forma possível. Contudo, ao atuar de forma organizada, com mais pessoas envolvidas, também aumenta nossa capacidade de produção e impacto, principalmente quando falamos de problemas sociais e públicos. Quem são as pessoas ao redor que se importam com esse tema? E os atores institucionais, como organizações, associações e grupos já organizados? Possíveis financiadores para seu projeto?

Além dessa análise de recursos, é possível priorizar estes desafios com base em sua urgência de serem resolvidos. Muitas vezes, a urgência de solucionar um tema é que dará forças para que seja tratado como prioridade na agenda pública - no entanto, geralmente, são resolvidos

mais rapidamente os problemas menos estruturais. Solucionar as desigualdades sociais, no Brasil, por exemplo, é urgente – mas demanda uma série de estratégias de curto, médio e longo prazos.

Se na árvore de problemas falamos em desafios, a árvore de soluções apresenta o desenho contrário dos termos apresentados no primeiro esquema. Veja a Figura 2.



A meta ou o objetivo de um projeto político deve ser uma situação positiva: a erradicação da pobreza; a igualdade salarial entre gêneros; a limpeza regular das praças de um bairro. É fundamental que o projeto busque uma solução, que aponte para a situação desejada com a sua atuação.

Por fim, é necessário desenhar a estratégia de atuação desse projeto, começando pela mobilização de recursos necessários para que as demais etapas sejam completadas. A estratégia pode conter, por exemplo, estudos diagnóstico e bibliográfico para compreender o que outras pessoas já disseram sobre o tema; conversas com variados participantes de grupos e movimentos sociais; elaboração de Planejamentos Estratégicos, com diversas metodologias para a construção das linhas de ação; construção de estratégias de divulgação das atividades; e financiamento (em recursos monetários, ou outros, como tempo de voluntários, cessão de espaço para reuniões, etc.) para as atividades. Esse plano de ação pode ser construído de forma compartilhada, para agregar as pessoas interessadas na elaboração das estratégias, para que todos se sintam parte da construção do projeto.

Relembrando o ciclo básico da construção do projeto político, é possível resumi-lo nos seguintes passos:

- 1.** Diagnosticar quais são os incômodos na sociedade atual: o que quero mudar?
- 2.** Mapear as causas e consequências dos desafios levantados.
- 3.** Localizar, no mapeamento, quais são as áreas mais propícias para atuação, levando em conta recursos a serem mobilizados e a urgência para sua solução.
- 4.** Buscar outras pessoas que compartilham desse incômodo e que desejam construir esse projeto.
- 5.** Construir um plano de ação que aponte para a solução desejada, identificando ações de curto, médio e longo prazos.

Algumas vezes, o passo 4 (buscar outras pessoas) vem antes dos passos 2 e 3, por exemplo. Pode ser que você já

tenha um grupo de pessoas próximas que deseja se mobilizar em torno de alguma questão. Não tem problema! Esse roteiro não é sempre linear e pode começar por outros pontos – como a reunião de pessoas interessadas num assunto, que vão construir um projeto juntas.

Quando estamos iniciando a construção de um projeto político, é interessante começar com recortes menores e mais específicos, condizentes com a sua realidade e disponibilidade de tempo e recursos. Qualquer e toda mudança é bem-vinda – todos/as podem encontrar algum tempo para se dedicar à construção de uma sociedade melhor. Em vez de começar com a despoluição de um grande rio, em seu município, tente pensar que outras ações poderiam contribuir para isso e estão ao seu alcance – trabalhar com estratégias de educação ambiental, talvez? Criar formas de pressão nos parlamentares municipais para que deem atenção ao tema?

Quando lidamos com metas e objetivos menores, também é mais fácil engajar pessoas em seu projeto, pois o retorno tende a ser mais rápido, e todos sentem, de forma mais perceptível, os resultados da ação conjunta. Assim, quando for construir seu plano de ação, pense em ações tangíveis e de curto, ou médio, prazo, que contribuem para a solução final do problema identificado.

Por enquanto, estamos tratando da estrutura necessária para adentrar os espaços de participação – veja que o engajamento institucional é somente um dos recortes possíveis para a concretização de um projeto político. Vamos aprofundar esse ponto na próxima seção.

2.3 Mapeando espaços e oportunidades

Durante a construção de seu plano de ação, é importante mapear os espaços em que seu projeto político é disputado e que grupos e pessoas fazem parte dessa disputa. Vamos voltar ao exemplo das creches municipais – quem decide sobre elas? Em que espaços essa discussão é realizada? Quais são as soluções possíveis para o problema – e quem pode ser mobilizado para isso?

Esse mapeamento deverá conduzir o grupo a uma lista de possibilidades de atuação: conversar com mães que não têm acesso a creche para engajá-las no projeto; pensar em alternativas de financiamento para a expansão da rede municipal; compreender quais vereadores/as pautam o tema nas sessões da Câmara e como é possível chegar até eles; listar em quais espaços de participação democrática o tema pode ser pautado – o Conselho Municipal de Educação; as audiências públicas promovidas pela secretaria, ou sobre o orçamento anual do município; e até a solicitação de reuniões com o/a Prefeito/a para expor a importância do tema.

Após realizar o mapeamento de possibilidades e oportunidades – a presença de algum ator político importante para a questão em seu município, por exemplo – é hora de dividir tarefas e entender quem se responsabilizará pelas partes do plano de ação. Algumas pessoas poderão ser mobilizadas para estarem nos espaços participativos, com a ação orientada a alguns objetivos: colher informações; fazer uma fala na plenária; incidir sobre a deliberação de um tema específico. É importante que toda interação com o governo esteja orientada para um objetivo – e para isso é fundamental que a construção do projeto político esteja bem clara, principalmente em movimentos recentes e ain-

da com menor potencial de incidência. Assim, os recursos não serão desperdiçados e é possível agir de forma mais estratégica, para que seu projeto seja realizado.

As oportunidades, em relação aos espaços de participação governamental, podem ser encontradas em todos os níveis: municipal, estadual e nacional. É importante verificar, mais uma vez, em que esferas faz sentido atuar em relação ao seu projeto: se o objetivo é melhorar a zeladoria das praças de seu bairro, por exemplo, não faz sentido centrar sua atuação em instâncias nacionais.

O governo e as instâncias de participação institucionais devem representar, então, uma das linhas de atuação do movimento. A análise dos recursos a serem gastos nessas interações deve se relacionar com a centralidade desses espaços na decisão sobre o tema – se é o Conselho Municipal de Educação que delibera sobre a construção de novas creches, é estratégico ocupar esse espaço. Mas é importante lembrar que o poder da organização social é que manterá as pessoas mobilizadas em torno de um projeto coerente e compartilhado.

DICIONÁRIO DO CAPÍTULO

» **Agenda pública:** Representa a ordem de prioridades de um governo ou de uma sociedade para atuação. Considera-se que o tema “sobe” para a agenda pública quando grupos ou pessoas se mobilizam para fazer algo sobre ele, ou seja, o tema torna-se relevante o suficiente para ter a atenção de um governo, por exemplo.

CAPÍTULO 3



PARTICIPANDO

CAPÍTULO 3

PARTICIPANDO

Depois de compreender os desafios básicos da participação e como se preparar para participar, neste capítulo, serão aprofundadas as estratégias da participação em si – como funciona na hora de ir a campo para defender seu projeto político em espaços de interação entre sociedade e governo.

3.1 O perfil da pessoa que participa

A participação é para todos/as: somos cidadãos/ãs com direito à participação assegurado pela Constituição Federal de 1988. Assim, podemos dizer que todos/as têm condição de participar, por sermos cidadãos/ãs! Contudo, podemos otimizar nossa participação, se considerarmos a construção da qual falamos no capítulo 2: o nosso projeto político.

Para construir um projeto e alcançar nossos objetivos como grupo, não poderemos ter somente pessoas com um perfil específico. Vamos precisar de um grupo com diferentes habilidades e formas de expressão para que o projeto tenha consistência. Muitas vezes, pensamos que, para participar, temos que ter coragem de falar em público, numa plenária, por exemplo. É claro que precisamos de alguém que cumpra esse papel: é o que chamamos de “face pública” do projeto.

Quando votamos em alguém, em uma eleição, estamos votando em uma pessoa pública, por acreditar que ela representa um projeto em que temos confiança. Mas, por trás

dessa pessoa, há diversas outras, com diferentes funções – algumas estarão mais focadas em pesquisa; outras gostarão de escrever textos ou conduzir formações; outras de organizar planilhas de prestação de contas; e assim por diante.

Há espaço para todas/os na participação, quando está orientado por um projeto político e é uma construção coletiva. Somente com a soma de diferentes perfis teremos uma atuação criativa e diversa! Então, se você não se sente à vontade para falar para uma grande plateia, que tal se propor a organizar informações e dados para embasar a fala de outra pessoa? Ou, se você gosta de falar em público, porque não se candidatar a ser a face pública de seu projeto?

3.2 As responsabilidades do movimento social com a pessoa que participa

Na seção anterior, vimos que diferentes perfis podem ser combinados para que a atuação de um projeto político seja mais efetiva. É a diversidade que nos dá forças para chegar em cada vez mais pessoas e grupos!

Neste ponto, é importante lembrar que sempre deve existir um balanço entre a face pública de um projeto e as pessoas que ocupam outras funções. Muitas vezes, por estar em uma posição de destaque – e mais vulnerável, por consequência –, quem ocupa a face pública acaba carregando mais responsabilidades do que os demais membros. Em um movimento político saudável, é importante que essas responsabilidades sejam igualmente divididas, e que as demais funções (administrativa; de articulação institucional; comunicação; entre outras) tenham tanta importância quanto o ato em si de participar.

Por exemplo, se uma pessoa de nosso grupo é eleita conselheira do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), é importante que todos os seus posicionamentos sejam respaldados pelo restante do grupo, para garantir a representatividade de suas intervenções. Assim, é importante que todo o grupo esteja em constante diálogo para que isso seja prioritário. Além disso, é importante que todo o grupo possa dividir as tarefas relativas à participação em algum espaço, como a preparação de falas, pesquisa de dados, entre outras atividades.

Quando falamos da defesa de um projeto político compartilhado, a participação efetiva em um espaço é somente uma das estratégias para construir a nossa situação desejada. A pessoa da face pública que ocupará uma representação, por exemplo, deve ser sustentada por todas as demais; e garantir que sua atuação esteja de acordo com os combinados do grupo.

3.3 Estratégias de negociação

Quando falamos em negociação, geralmente, temos uma ideia pejorativa, relacionada a acordões políticos e barganhas no Congresso Nacional. Mas, em todas as situações políticas, podemos nos deparar com a necessidade de negociar com outros grupos, ainda mais em espaços de participação democrática!

É preciso considerar que, em uma sociedade, o nosso projeto político é somente um a mais que está disputando espaço com diversos outros, na agenda pública – lembra-se desse termo do capítulo passado? Ou seja, são diversos projetos que querem ocupar a agenda pública – tanto dos governantes quanto da sociedade civil em geral. Como

podemos garantir, nesse cenário, que nosso projeto avance? Quais pontos estamos dispostos a negociar, para que possamos avançar com mais rapidez ou qualidade?

Ao adentrar alguma esfera de participação – vamos falar mais delas no próximo capítulo – seremos imediatamente confrontados por esses outros projetos. A solução não é desistir, ou abrir mão de nossos sonhos! E, sim, ter clareza do nosso objetivo final e quais caminhos deveremos seguir para conquistá-lo. Assim, se estivermos preparados antes do confronto, será mais fácil passar por ele.

Para isso, sugerimos duas ferramentas que podem apoiar seu grupo (ou até você mesmo, individualmente) a fazer essa análise. A primeira delas é compreender quais são os outros grupos e atores que disputam na mesma arena política que você ou seu grupo. Podemos dividir esses outros grupos em três categorias:

Aliados: Aqueles que estão comprometidos em apoiar a mesma causa que a nossa.

Não aliados: Grupos ou indivíduos com posicionamento divergente, ou oposto, à causa que defendemos.

Não mobilizados/as: Ainda não se posicionaram em relação à nossa causa.

Após listar quem são esses grupos, em cada categoria, a matriz do Quadro 1 pode ser utilizada para compreender a força que cada grupo pode ter em relação ao seu projeto.

**Quadro 1 - Matriz para compreender
a força de cada grupo**

Motivação (Desejo de empreender uma mudança)	Força (Capacidade de empreender a mudança desejada)	Pressão (Força aplicada)
Aliados: Positiva	Fraca	Apoio fraco
Não aliados: Negativa	Fraca	Rejeição fraca
Aliados: Positiva	Forte	Apoio forte
Não aliados: Negativa	Forte	Rejeição forte

Fonte: formulação própria, 2021.

O objetivo deve ser concentrar o máximo de atores na terceira linha: Aliados com grande força, que podem promover um apoio forte à nossa causa. Se esses aliados não são facilmente identificados, é preciso pensar: Quem devem ser os aliados ao nosso projeto? Como podem ser mobilizados para atuar a nosso favor?

Da mesma forma, o segundo objetivo é ter o menor número de grupos na última linha: Não aliados com grande força, o que poderia representar uma forte rejeição ao projeto político. Para esses grupos, podemos pensar: Como podemos convertê-los em aliados, e, se não for possível, como torná-los não mobilizados?

Falando neles, o grupo de não mobilizados apresenta um potencial enorme: Como podemos fazer com que virem nossos aliados? Que organizações ou pessoas em torno de

você ou de seu grupo podem ser despertados/mobilizados para que se tornem aliados? Assim, a matriz do Quadro 2 também pode ajudar a mapear esses atores e estratégias.

Quadro 2 - Matriz para mapear atores e estratégias

Categoria	Quem são?	Qual a estratégia?
Aliados ativos (ou seja, já mobilizados)	Listar quem são os grupos e as pessoas mobilizados/as a favor do nosso projeto	Como garantir que continuem a atuar em nosso favor?
Não aliados (ou seja, já se opõe ao nosso projeto)	Listar quem são os grupos e as pessoas mobilizados/as contra o nosso projeto	Como neutralizá-los (para que virem não mobilizados) ou se transformem em aliados?
Não mobilizados	Listar atores não mobilizados que poderiam atuar a favor de nosso projeto	Como mobilizá-los para que virem aliados ativos?

Fonte: formulação própria, 2021.

Percebam que as três perguntas sobre a estratégia começam com “como” - e envolvem, geralmente, algum tipo de negociação ou sensibilização. Se um ator com muita força política quiser negociar seu apoio em torno de algum aspecto de nosso projeto, faz sentido para o grupo aceitar? Se um não aliado exigir que não atuemos em determinado espaço para se tornar neutro, vamos aceitar? Se, para receber um financiamento, tivermos que atuar em um espaço não prioritário para o projeto, vamos em frente?

São perguntas que somente o próprio grupo político, ou a pessoa mobilizada, pode responder. Considerando

que vivemos em uma sociedade dinâmica e com menos capacidade de vazão de nossos projetos do que o número de iniciativas que existem, faz sentido pensar em quais pontos do nosso projeto são negociáveis ou não. Geralmente, é mais fácil pensar em situações específicas, quando elas acontecem – somente assim será possível ter um cenário completo para definir.

Mas vamos imaginar que a pessoa pública do nosso projeto, que ocupa uma cadeira no CMDCA, é confrontada com uma situação como essa e precisa decidir rapidamente, durante uma reunião no Conselho. Ela não terá tempo para consultar a todos e pode perder uma oportunidade, ou tomar uma atitude desalinhada do restante do grupo. Por isso, é interessante que o grupo (ou pessoa) construa uma matriz de pontos de negociação, para que oriente essas situações. Propomos que seja organizada da forma exposta no Quadro 3.

Quadro 3 – Matriz de pontos de negociação

Aspectos não Negociáveis	Aspectos Negociáveis, se...	Aspectos Negociáveis
Aspectos do projeto político que não serão alterados, em qualquer situação surgida. Por exemplo, “educação de nível infantil ofertada com qualidade pelo serviço público”	Aspectos do projeto político que poderão ser negociados de acordo com o benefício que poderá ser obtido. Ex.: “Pode-se negociar a quantidade de capacitação a ser recebida por profissionais da Educação, se isso significar maior foco na qualidade do ensino”	Aspectos do projeto político que podem ser negociados de acordo com os interesses de outros grupos na mesma arena. Ex.: “O serviço de educação pode ser ofertado por organizações sociais”

Fonte: formulação própria, 2021.

Todos os pontos levantados pelo grupo podem começar na coluna de Aspectos não Negociáveis e serem realocados para as outras colunas, a partir de um exercício de reflexão sobre cada ponto. O Quadro 3 também será frequentemente atualizado de acordo com as situações vivenciadas nos espaços de participação social. Ao contar com esse mapa, é possível ter mais clareza dos limites pactuados pelo grupo sobre as negociações que serão conduzidas em contato com outras organizações.

Em um Conselho, por exemplo, onde todos/as os/as conselheiro/as contam com um voto com o mesmo peso, a negociação dá-se em bases mais igualitárias - todos têm o mesmo poder em mãos para negociar seu voto ou posição. Em outros espaços, pode ser que esse poder não esteja tão bem distribuído - o movimento, ou grupo, pode ser confrontado por um grupo muito maior, ou mais organizado, por exemplo.

Essas situações podem ser amedrontadoras, mas é sempre importante lembrar que a organização social é a grande força motriz das mudanças que desejamos para a nossa comunidade. Por isso, é importante lembrar do capital político que cada grupo carrega e não se deixar abater por ameaças que possam vir a acontecer. Ter clareza do seu projeto e uma coesão com o grupo de apoio serão aspectos importantes para manter o foco durante o processo de participação.

DICIONÁRIO DO CAPÍTULO

» **Arena política:** A ideia de arena política remete ao espaço de embate, conflito e negociação em torno de um projeto político ou social. São todas as organizações e os espaços em que acontecem interações entre grupos que contam com interesses diversos, tendo que negociar para que uma solução seja encontrada.

» **Capital político:** Representa o acúmulo de recursos e poder construído por meio de relacionamentos, confiança e demais aspectos das relações de determinado grupo ou movimento.

CAPÍTULO 4



INSTRUMENTOS PARA A PARTICIPAÇÃO

CAPÍTULO 4

INSTRUMENTOS PARA A PARTICIPAÇÃO

Nos capítulos iniciais desta cartilha, tratamos da trajetória que pode ser percorrida por um indivíduo, ou grupo, na construção de seu projeto político, que envolve a participação em espaços de interação entre governo e sociedade. É importante ter clareza desse projeto para mapear quais são os espaços importantes de atuação; mapear aliados; e construir estratégias. Nesta última seção, trazemos alguns instrumentos que podem apoiar uma atuação mais efetiva nos espaços de participação.

4.1 Obrigações de transparência e controle social dos governos

Um dos elementos mais importantes para a participação efetiva é o acesso à informação. Informação é poder! Por meio da informação é que:

Compreendemos o cenário diagnóstico de determinada política pública – Quantos equipamentos públicos existem? Quanto do orçamento é gasto com a manutenção desses equipamentos?

É possível monitorar e avaliar como determinados temas têm sido tratados no setor público – Os indicadores têm melhorado nos últimos anos? Quantos novos equipamentos foram criados nos últimos anos?

Temos conhecimento dos planos e projetos previstos pelos governos e podemos criar estratégias para incidir sobre eles – Concordamos com determinada abordagem para uma política? Como podemos nos posicionar ou organizar para alterar um plano previsto?

Com acesso a esse tipo de dados, torna-se mais fácil construir nossas estratégias de atuação e nos preparar para a interação nos espaços participativos. Uma das críticas aos espaços participativos é a quantidade de informação concentrada pelo poder público, em comparação aos representantes da sociedade civil. Por isso, é importante conhecer e poder acessar os instrumentos de transparência e controle social, que são obrigação dos governos disponibilizar.

A área de transparência e controle social cresceu muito, nas últimas décadas, no Brasil, principalmente após a redemocratização e a Constituição Federal de 1988. Por transparência, entendemos os mecanismos de disponibilização de informações sobre as ações realizadas pelos governos em todos os níveis (municipal, estadual e federal); e, controle social, como os mecanismos que permitem que a sociedade civil intervenha na administração pública, como os mecanismos de participação democrática.

Um dos mecanismos mais importantes, nesse sentido, é a Lei de Transparência (Lei Complementar n. 131/2009), que obriga todas as esferas públicas a publicarem, em até 24 horas, qualquer receita obtida ou despesa feita por aquele governo. É um importante marco nas estratégias de controle social, no Brasil, já que torna acessível, em tempo real, todos os gastos governamentais!

A LC n. 131/2009 determina que todo o governo – municipal, estadual e federal, bem como órgãos da Administração Indireta e Câmaras Municipais – deve ter um endereço eletrônico atualizado diariamente, com todas essas informações. São os famosos portais da transparência, que você já deve ter visto por aí!

Apesar de ter sido um visível avanço, somente publicar as receitas e despesas não basta. Muitos dos dados são inteligíveis, organizados em planilhas, que não podem ser editadas; ou contém códigos só conhecidos pela própria Administração. Aí é que entra a importante Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei n. 12.527/2011, que especifica como a informação deve ser entregue e em qual prazo. Também deixa claro que qualquer cidadão pode solicitar qualquer dado público, e o órgão público é o responsável e obrigado a compartilhar em prazo determinado. O artigo 8º da lei coloca que os governos devem contar com endereços eletrônicos que precisam:

- Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- Permitir o acesso automatizado, por sistemas externos, em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

- Detalhar os formatos utilizados para estruturação da informação;
- Garantir a autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;
- Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- Indicar o local e as instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do site;

Adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do Art. 17 da Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do Art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008.

Tem muita coisa que dá para fazer com base nessa legislação, né? Ah, e se o órgão já tiver a posse das informações requisitadas, precisa entregá-las imediatamente a quem solicitou. Apesar da LAI contar com possibilidades de sigilo de dados, essas devem ser a exceção: a publicidade é a regra.

Se o governo do seu município, ou do seu estado, ou qualquer outra esfera pública em que esteja interessada/o, não dispuser dessas informações, você pode e deve cobrar a transparência com base nessas leis. É direito de todos/as nós!

4.2 Esferas de controle interno e externo da Administração Pública

A Administração Pública conta com diversos mecanismos de controle que ajudam a prevenir práticas de corrupção e querem garantir a participação social e o uso adequado de recursos. Esses mecanismos são resultado de anos de evolução das formas de controle das ações públicas e, apesar de ainda precisarem avançar bastante, já formam um cenário positivo de possibilidades de ação.

As esferas de controle interno são todas aquelas que fazem parte do próprio governo, ou seja, os mecanismos de Controladoria Interna. As Controladorias são órgãos responsáveis por criar parâmetros de comportamento e conduta para o funcionalismo público e garantir que esses padrões sejam seguidos, além de conduzir investigações internas, em caso de não cumprimento das normas. Também endereçam um olhar especial para os gastos públicos e possíveis brechas para corrupções, fazendo o possível para que os recursos sejam utilizados da melhor forma possível.

As Controladorias-Gerais estaduais passaram a ser criadas, no Brasil, a partir de 1995¹. A primeira, no estado de Sergipe. A partir daí, diversas outras foram criadas, inclusive a da União, em 2003. Ou seja, esses mecanismos são bastante recentes, e têm trabalhado arduamente para garantir uma gestão pública mais eficiente no país.

1. *Informações do artigo As Instituições Brasileiras de Controladoria Pública - Teoria Versus Prática, de autoria de Janilson Antonio da Silva Suzart; Carolina Venturini Marcelino; e Joseilton Silveira da Rocha, da Universidade Federal da Bahia. Você pode acessar o texto aqui.*

Em geral, as Controladorias também se interessam por promover mecanismos de controle externo, ou de participação democrática. Esses são os canais abertos para a população em geral. Desde 1988, como já informado, diversos espaços têm sido criados e aperfeiçoados para garantir as estratégias de controle e participação. O Brasil é considerado referência, na inovação participativa, olha só! Alguns deles são:

▶ **Conselhos de Políticas Públicas:** São órgãos da Administração Pública que organizam um fórum de discussão entre representantes do governo e da sociedade civil, geralmente de forma paritária - metade de cada categoria. Os Conselhos podem ter atribuições deliberativas, consultivas, ou de fiscalização das atividades governamentais. Sua instalação, pelo governo, é opcional, exceto em setor em que são garantidos por lei, como na Saúde. Por isso, é importante eleger representantes que acreditem no poder dos Conselhos e cobrar sua instalação e funcionamento, nas mais diversas áreas: Educação; Assistência Social; Meio Ambiente; e categorias específicas, como Juventude; Idoso; e população LGBTQIA +. Os/as conselheiros/as são eleito/as para um período de mandato, e quando representam a sociedade civil, geralmente, devem estar vinculados a um movimento social ou categoria de representação.

▶ **Audiências Públicas:** São espaços pontuais de interação entre governo e sociedade civil sobre temas específicos, realizados em formato de reunião. São obrigatórias, em alguns temas, como na aprovação das propostas orçamentárias - ou seja, pode cobrar e participar da reunião! Também podem ser convocadas para discutir projetos de lei específicos e temas de interesse geral da população.

» **Conferências Públicas:** Organizam-se para definir pautas e diretrizes para setores de políticas públicas, como Cultura, Educação, ou Políticas para Mulheres, por exemplo. Geralmente, começam no município, quando é/são eleito/as delegado/as para a Conferência Estadual e a Nacional, conseqüentemente. Quando uma Conferência é convocada em nível nacional, você pode cobrar o seu município para que organize a Conferência Municipal, naquela área, ou pode realizar uma Conferência desvinculada do Estado e da federação. São importantes espaços para a discussão e elaboração de diretrizes comuns para as políticas públicas.

» **Planos Plurianuais (PPAs) e Orçamentos Participativos:** O Orçamento Participativo foi criado em Porto Alegre/RS e exportado para o mundo, como uma importante experiência de participação democrática. Nele, uma parte do orçamento público é debatido por toda a população, em plenárias regionais, sendo possível votar nas prioridades que devem ser consideradas no orçamento governamental. Cada plenária elege um/a delegado/a, que acompanha e fiscaliza a execução das prioridades nos anos seguintes. A mesma lógica pode ser usada para a elaboração do PPA participativo, em debates com a população. Apesar de terem se popularizado na década de 1990, muitos municípios e estados deixaram de realizá-lo, já que ele demanda uma estratégia operacionalização e compromisso da burocracia. No entanto, é um importante mecanismo de debate e democratização do orçamento.

Além desses instrumentos, há outras formas pontuais de interesse, como em reuniões com grupos em que ocorrem negociações diretas entre Poder Público e sindicatos,

por exemplo. Existem também as Ouvidorias, um meio de contato entre cidadãos e instituições públicas, geralmente para reclamações e mediação de conflitos.

Com a pandemia de covid-19, é preciso considerar que boa parte dos espaços que demandam a participação presencial tiveram que migrar suas estratégias para as redes sociais. Essa é uma inadiável oportunidade de ampliar o debate para pessoas que não poderiam se deslocar até o local do evento, por exemplo. Também possibilitou que fossem criadas novas estratégias de colaboração, como a redação conjunta de minutas de documentos em editores de texto compartilhados em tempo real na nuvem.

Contudo, essa migração para os ambientes digitais também pode afastar pessoas que não utilizam redes sociais, ou que tem baixa familiaridade com ferramentas digitais. Dessa maneira, sempre será muito importante considerar se a digitalização da forma de participação está promovendo mais ou menos democracia, especialmente para grupos que são tradicionalmente exilados dos espaços de decisão.

4.2 Como ler o orçamento público?

O orçamento é peça fundamental da gestão do setor público, já que determina quais são as prioridades de um governo e quais são as áreas de investimento. Como informado neste capítulo, ter informação é ter poder, e o governo já é obrigado legalmente a publicar todos os dados relativos às suas receitas e despesas. Mas como entender todos esses números e linhas?

O orçamento público, desde a Constituição de 1988, deve ser organizado de acordo com o planejamento de re-

ceitas e dos objetivos do governo - não podem ser criadas novas despesas antes de planejar o gasto e prospectar os recursos necessários. A Constituição também determina que os gastos públicos só podem ser autorizados com a organização das leis orçamentárias, que são propostas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Legislativo. São elas:

» **Plano Plurianual (PPA):** Formulado de quatro em quatro anos, o Plano Plurianual determina as prioridades de um governo, dá as diretrizes e os indicadores quantificados para acompanhamento durante o período. Sempre é formulado no primeiro ano de um novo mandato, devendo cobrir os três anos seguintes e o primeiro ano do próximo governante. Isso deve garantir que haverá compatibilização entre os governos, com transições mais suaves.

» **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** Deve demonstrar as metas e prioridades de cada ano, dentro do que foi disposto no PPA. A LDO é que vai orientar todos os órgãos públicos a organizarem seus orçamentos e suas despesas, dentro do equilíbrio previsto, pelo Executivo, entre arrecadação e gastos.

» **Lei Orçamentária Anual (LOA):** Por fim, a LOA fixará o montante que será executado pelos órgãos da Administração, incluindo as despesas com novos investimentos e a seguridade social.

Todos esses instrumentos devem ser de fácil acesso aos/às cidadãos/ãs, por meio dos portais de transparência. Também podem ser solicitados via LAI, se não estiverem disponíveis. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n. 101/2000 – também garante que todas as

leis orçamentárias devem ser apresentadas, em audiência pública, à população, para debates.

É importante lembrar que a Constituição de 1988 estabelece parâmetros mínimos de investimentos em Saúde e Educação, em relação aos orçamentos específicos. Os Estados devem investir, no mínimo, 25% em Educação e 12% na Saúde; e os municípios, 25% em Educação e 15% na Saúde. São limites criados para garantir um olhar específico dos gestores públicos a essas enormes necessidades em todo o Brasil.

Um instrumento interessante para acompanhar o orçamento é o Tesouro Transparente (www.tesourotransparente.gov.br), um portal do governo federal que apresenta diversas análises sobre a saúde financeira de estados e municípios. É possível conferir se os percentuais mínimos de Saúde e Educação estão sendo cumpridos; se todos os itens da LRF estão em dia; a quantidade de recursos recebidos por transferências; entre muitos outros aspectos.

4.3 Programas de governo e políticas públicas

Além do orçamento público, os mecanismos de controle social devem se atentar à implementação das políticas públicas, em todos os níveis de governo. Políticas públicas, de forma resumida, referem-se a todas as atividades promovidas pelo setor público em busca de uma transformação social desejada.

Os programas de governo são apresentados, pelas candidaturas, ao Executivo, para que a população conheça suas pretensões, ao vencer a eleição. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) obriga todas as candidaturas a apresentarem

seu programa de governo, que fica disponível em sua página de divulgação, chamada DivulgaCand. Assim, você pode conferir tudo o que seu/sua candidato/a prometeu, além de usar esse documento para cobrá-lo/a. O programa de governo deverá estar alinhado às necessidades do município e também suas limitações – orçamentárias, por exemplo. O/a candidato/a não pode fazer promessas que não estejam sob sua responsabilidade – um prefeito não pode prometer uma mudança que é definida pelo Congresso Federal, por exemplo. É importante manter a atenção nesses pontos, quando for votar, e na fiscalização dos anos seguintes.

Além do programa de governo, os espaços de participação descritos são maneiras de acompanhar de que forma as políticas públicas têm sido implementadas, assim como os canais de comunicação e as redes sociais. Um movimento organizado pode solicitar reuniões com uma Secretaria, por exemplo, para esclarecer demandas ou dúvidas sobre determinada política. Os canais de Ouvidoria estão aí para isso também!

Este material traz breve reflexão e instrumentos sobre a participação democrática no Brasil. Apesar dos imensos desafios em torno desse tema, agravados pelo contexto da covid-19, cremos que a sociedade tem fundamental papel na construção desses espaços e no seu fortalecimento, pois dependem de nós para que se mantenham vivos e operantes, oxigenando os governos em todas as esferas e trazendo novas ideias para o setor público.

Sem democracia e sem a organização social, não será possível avançarmos para uma sociedade mais igualitária, justa, feliz e com qualidade de vida. Vamos construir essa realidade juntos/as?

EPÍLOGO

O amadurecimento da democracia brasileira depende de uma participação cidadã ampliada, além de outros fatores institucionais. As mudanças sociais desejadas para um Brasil mais justo e igualitário passam pela política e, portanto, dependem da inserção da sociedade civil.

A presente cartilha é uma importante iniciativa para fomentar a aproximação das pessoas das esferas políticas municipal, estadual e federal. Somos seres políticos e, por isso, não devemos restringir nossa ação apenas ao voto. Votar é o primeiro ato desse grande espetáculo da vida pública.

Como demonstrado no capítulo 1, a participação democrática envolve diversos atores, articulações, acompanhamento e informação. Ao longo da história, esses pilares foram sendo conquistados e ampliados e agora cabe a cada pessoa fazer uso dos espaços de participação; dos espaços de transparência de dados; ou seja, atuar garantindo que a representação delegada ao ente político seja cumprida.

A produção deste conteúdo teve como objetivo principal evidenciar que é possível e fácil manter uma participação cidadã. Exemplos, indicações de lugares e ações possíveis foram o caminho que encontramos para desmistificar a participação política, quebrar o tabu de que “política não é pra mim” ou que “não gosto de política e não quero saber nada”. Quando nascemos, a política já nos impactou: local (hospital); registro do nome; vacinas; deslocamento (pavimentação e meio de transporte); segurança; e muitos outros aspectos que são parte da vida cotidiana e estão

relacionados à política; criação de leis; garantia de direitos constitucionais; políticas públicas; e muito mais.

Como integrante da sociedade e ser político, você pode:

- Acompanhar a política lendo as notícias em diversas mídias diferentes;
- Anotar os nomes de quem votou, para assim acompanhar o trabalho de perto;
- Acompanhar o trabalho da pessoa em que votou, ou que o está representando – ainda que não tenha votado nessa pessoa –, pelas redes sociais, pelo site das Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas Estaduais e Congresso Nacional (Câmara e Senado Federal);
- Enviar e-mail para os representantes, pedindo explicações, ou pressionando sobre determinado tema ou uma necessidade que sua comunidade, sua cidade, precisa;
- Ter um projeto político e assim se engajar com alguma associação ou grupo da sociedade civil;
- Fazer parte de um partido político e se candidatar.

Existe uma diversidade de formas possíveis de estar próximo à política brasileira e transformar nossa realidade. O Grupo Mulheres do Brasil incentiva o protagonismo feminino em muitas frentes. O Comitê de Políticas Públicas tem trabalhado para que mais mulheres participem da política. Entendemos que nos aproximarmos da política é a primeira ação que devemos ter e a Cartilha prática de participação democrática é mais um meio que encontramos de incentivar cada pessoa a se apropriar da política. Disseminar o conhecimento e as formas de agir é essencial.

No capítulo 2, falamos bastante sobre ter um projeto político; como pensar em ações para implementá-lo; como

unir pessoas e organizações. Como mencionado, o Grupo Mulheres do Brasil quer aumentar a representação feminina em todos os espaços de liderança, sejam eles públicos ou privados.

No âmbito público, um exemplo é a Campanha Pula para 50% – Paridade Já!, que busca assinaturas para criar um projeto de lei de iniciativa popular. O Grupo, com outras 29 Organizações, recolhe as assinaturas necessárias para então apresentar o projeto em Brasília.

No âmbito público, consta o projeto de lei de iniciativa popular +Mulheres na Política – Paridade Já! que propõe a criação de uma lei pela igualdade de oportunidades.

As 30 Organizações engajadas são: Ministério Público de São Paulo; Vote Nelas; Grupo Mulheres do Brasil; Grupo de Estudos de Gênero e Política (GEPÔ/USP); A Fala/Visibilidade Feminina; AMT-SP; AppCívico; Elas na Política; Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE/SP); Mulher Ação; Mulheres com Direito; Rede Feminista de Juristas (deFEMde); Mulheres Negras Decidem; Instituto Política por/de para Mulheres; LideraA; Instituto de Juristas Brasileiras; Advogadas do Brasil; Visibilidade Feminina; Instituto Ecoconnecta; Coletivo Mães na Luta; Articulação Brasileira de Lésbicas (ABL); Conselho Nacional do Laicato do Brasil da Região Episcopal Sé; Linhas de Sampa; Iniciativa Brasileiras; Partida Feminista; Instituto UPDATE; Mulheres no Poder; Pastoral Fé e Política; Movimento Coletivo Helen Keller; Observatório de Candidaturas Femininas da OAB/SP.

Baixe o aplicativo Mudamos+. Escolha o projeto de lei + Mulheres na Política. É muito fácil assinar. Dentro do próprio aplicativo, você acessa o título de eleitor e completa a assinatura pedindo um projeto de lei que leve igualdade na representação feminina na política.

Ainda como exemplo de participação, o Grupo Mulheres do Brasil foi eleito como entidade de Sociedade Civil para ocupar uma cadeira no Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres de São Paulo, com mandato até outubro de 2022. Nesse espaço, debatem-se políticas públicas para as mulheres; é um ambiente para pressionar e influenciar.

Além disso, muitas formas de participação individual são incentivadas não apenas no âmbito do Comitê Políticas Públicas, mas também em todos os Comitês. Trazer um pouco dessas experiências com todo o conteúdo dos capítulos tem a finalidade de motivar a participação e o exercício da sua cidadania todos os dias. Juntos/as construiremos o Brasil que queremos, mais justo e igualitário.

