

URL: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/dialogo/index>

CORREO ELECTRÓNICO: universidadendialogo@una.cr

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/udre.12-1.6>

Participação genuína para a governança territorial: um desafio para a cidadania e o governo

Una participación auténtica para la gestión pública territorial: un desafío para la ciudadanía y el Gobierno

Fredy Alexis Rivera Ángel

Universidad Federal de Pará

Belém, Brasil

fredyalexis@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-5667-5451>

Recibido: 20/04/2021 • Aceptado: 17/08/2021

Recebido: 20/04/2021 • Aceito: 17/08/2021

Resumo. Este artigo tem por objetivo discutir a necessidade de identificar quando estão ocorrendo autênticos exercícios de participação no planejamento e gestão pública, a fim de diferenciar esses exercícios de outros em que a manipulação e a legitimação estão na ordem do dia. Foram feitas pesquisas documentais e bibliográficas a fim de aprofundar as características necessárias para conseguir uma participação autêntica. Com a ajuda de categorias ou etapas que incluem os requisitos para uma participação autêntica, é possível diferenciar entre exercícios avançados dos que não são de participação. O povo deve reagir e lutar por um maior poder de decisão, a fim de não deixar que outros decidam o futuro da cidadania, em exercícios de planejamento e gestão pública que sejam verdadeiramente autênticos, para os quais este artigo espera ter contribuído.

Palavras-chave: participação social, participação comunitária, planejamento, gestão

Resumen. En este artículo se pretende discutir la necesidad de identificar cuándo se está ante ejercicios de participación auténticos en la planeación y gestión públicas, para diferenciar estos ejercicios de otros donde la manipulación y los fines de legitimación están a la orden del día.

Fueron realizadas investigaciones documentales y bibliográficas para profundizar en las características necesarias para alcanzar una participación auténtica. Con ayuda de categorías o escalones que incluyen los requisitos de lo que sería una auténtica participación,

se pueden diferenciar ejercicios avanzados de aquellos que no son de participación. El pueblo debe reaccionar y procurar un mayor poder decisorio, para no dejar que sean otras personas las que decidan a suerte el futuro de la ciudadanía, en ejercicios de planificación y gestión pública realmente auténticos, para lo cual este artículo espera haber contribuido.

Palabras clave: participación social, participación comunitaria, planificación, gestión

Introdução

O pensamento tradicional dos índios nasa:

“A palavra sem ação está vazia. A ação sem a palavra é cega.
Palavra e ação fora do espírito da comunidade são a morte”

Escobar, 2014, p. 5.

Há uma forte tendência no planejamento e gestão pública na América Latina: em quase todos os projetos, programas ou iniciativas que são implementados, tanto na administração pública como em projetos de “desenvolvimento” executados por organizações multilaterais, a participação da cidadania é muito fraca. Nem essas instituições nem o Estado estão dispostos a abrir suas mãos para que as comunidades possam decidir e influenciar nas intervenções a serem realizadas.

Basta ler qualquer dissertação ou tese de graduação, no caso de programas de pós-graduação, que tenha como tema de estudo planejamento e/ou gestão pública na América Latina, para encontrar essa situação de forma recorrente.

Essa visão das organizações multilaterais, onde os pacientes são chamados a participar da cura, ouvindo como manifestam os sintomas da doença, também foi apropriada na administração pública latino-americana.

Nessa dinâmica, eles não são mais que informantes, apenas para minimizar as possibilidades de oposição às intervenções que já planejaram com antecedência. Dessa maneira, os membros da comunidade (*partes interessadas*) são classificados em possíveis forças colaboradoras e possíveis forças contrárias, a fim de administrar essas informações em seu benefício.

O importante é que esses processos não são mais do que simples consultas e quase nada do que é discutido e apresentado pelas comunidades é incorporado às intervenções. Isso só acontece porque consideram necessário fazê-lo para poder continuar com seu projeto diante de ameaças de oposição às iniciativas pretendidas.

Essa versão da participação cidadã é a versão hegemônica, e quando falamos de participação cidadã estamos pensando nesse tipo de exercício, que não é mais um monopólio das instituições multilaterais, porque os governos nacionais, departamentais, provinciais, estaduais e municipais da América Latina se alinharam com esse modelo participativo.

As questões centrais deste artigo são: Como identificar que tipo de participação cidadã está sendo implementada em um exercício específico de gestão pública? E que características a participação da cidadania precisa ter para ser autêntica? O artigo apresenta inicialmente as vantagens da participação cidadã e uma desconstrução dos termos *participação* e *participativo*.

Seguidamente, apresenta um exemplo em que supostamente houve uma ampla participação cidadã, mas onde o resultado foi um fracasso, e termina apresentando o que seria uma verdadeira participação através do uso de um instrumento técnico para sua avaliação.

Metodologia

Neste artigo, o autor usou um ensaio teórico chamando a atenção para a necessidade de avançar em direção a processos participativos mais consistentes e autênticos, bem como para buscar a reflexão de quem lê sobre o papel do governo e o papel da cidadania nessa tarefa.

O trabalho foi feito com base em pesquisas bibliográficas e documentais, na tentativa de encontrar respostas que pudessem ajudar a esclarecer a questão central.

Abordagem teórica

“A participação é um dos elementos mais significativos dos processos de transformação social em todos os tempos (...)” (Simonian, 2018, p. 132, tradução do autor), devido às possibilidades que oferece à maioria dos cidadãos e cidadãs de transformar sua realidade. A idéia de participação cidadã “é um pouco como comer espinafres: ninguém se opõe em princípio porque é bom para você” (Arnstein, 1969, p. 216, tradução do autor).

Entre os benefícios dos exercícios participativos, Buarque (2002) enfatiza a aprendizagem social, pois para ele, quando o planejamento é feito desta maneira, como uma reflexão estruturada sobre a realidade, seu contexto e as possibilidades para o futuro, representa também uma contribuição fundamental para a formação e desenvolvimento sociopolítico e cultural da sociedade.

Esse aprendizado para Buarque (2002) é motivado pela interação e negociação de conhecimentos e interesses que, em sua opinião, ampliam a capacidade da sociedade local de se adaptar e responder aos desafios e mudanças globais, promovendo a construção de uma “postura estratégica” do território organizado.

Outro benefício destacado por Buarque da participação cidadã é o que ele chama de *democratização da sociedade*, pois para ele este exercício “(...) também amplia e democratiza os espaços de negociação na sociedade local, encorajando o envolvimento de todos os atores sociais e o confronto organizado e civilizado de diversas visões e interesses (...)” (2002, p. 90, tradução do autor).

Segundo o mesmo autor, isso também contribui para a reconstrução da estrutura de poder local, aumentando a presença no jogo político de amplos segmentos sociais normalmente distantes das decisões e das eleições. Além disso, ele assinala que essa situação tende a quebrar estruturas de decisão e gestão centralizadas e verticalizadas, o que afasta os atores sociais do papel de subordinados e dependentes, desempenhando o papel de parceiros e cooperadores.

Para Rebeca Abers, os principais benefícios da participação são os seguintes: 1) proporciona aos cidadãos e cidadãs um maior controle sobre o governo e lhes permite compreender e deliberar sobre as questões que afetam suas vidas; 2) contribui para o desenvolvimento político das pessoas; 3) estimula a consciência social e política das coletividades; 4) facilita a promoção da cooperação entre diferentes grupos sociais; 5) aumenta o senso de responsabilidade e propriedade das pessoas em relação às obras públicas e obras de interesse comum, facilitando sua manutenção e conservação a longo prazo; a vigilância do cidadão é um fator de eficiência (Abers, 2000, citado por Souza, 2006).

Souza (2006) afirma que entre os benefícios ou argumentos de participação, vistos como um fim, estaria: 1) ajuda a formar cidadãos melhores. Ele deixa claro que, em vista do valor eminente do argumento e da variabilidade do modelo do “bom cidadão”, parâmetros tais como um maior senso de responsabilidade e interesse pelos assuntos públicos devem ser adotados como critérios “objetivos” (inclusive bens públicos), bem como uma maior consciência dos direitos. 2) Ela permite ou facilita o empoderamento dos cidadãos. Aqui ele também deixa claro que o empoderamento ou significa uma diminuição considerável da heteronomia, ou é vazio, ou pior, está a serviço do ilusionismo político.

Para Souza (2006), a participação direta, já vista como um meio, se justifica sobretudo por razões de eficiência econômica e gerencial, em termos de melhor atender às necessidades dos cidadãos e de minimizar as possibilidades de desperdício e corrupção.

Ele acrescenta também que o que provavelmente mais apela ao “cidadão médio” é a possibilidade de ver sua qualidade de vida melhorar, especialmente no sentido material, através ou como resultado de sua participação direta em processos decisórios envolvendo empresas de interesse coletivo.

Participação e participativo: a domesticação do termo

No entanto, vários autores da corrente do pós-desenvolvimento questionam tanto o planejamento quanto a participação como parte da estratégia desenvolvimentista implementada pelo modelo capitalista. Por exemplo, Escobar (1998), que critica fortemente o planejamento dentro do capitalismo:

As técnicas e práticas de planejamento têm sido centrais para o desenvolvimento desde seu início. Como aplicação do conhecimento científico e técnico ao domínio público, o planejamento deu legitimidade – e alimentou esperanças – ao empreendimento de desenvolvimento. Em termos gerais, o conceito de planejamento incorpora a crença de que a mudança social pode ser manipulada e dirigida, produzida à vontade. Assim, a ideia de que os países pobres poderiam mover-se mais ou menos facilmente pelo caminho do progresso através do planejamento sempre foi mantida como uma verdade indubitável, um axioma que não precisa de demonstração para especialistas em desenvolvimento de diferentes condições. Talvez nenhum outro conceito tenha sido tão insidioso, nenhuma outra ideia ficou tão pouco discutida. Essa aceitação cega do planejamento é ainda mais notável, dados os efeitos generalizados que tem tido historicamente, não só no Terceiro Mundo, mas também no Ocidente, onde tem sido associada a processos fundamentais de dominação e controle social. Pois o planejamento tem sido inextricavelmente ligado à ascensão da modernidade ocidental. As concepções de planejamento e as rotinas introduzidas no Terceiro Mundo durante o período pós Segunda Guerra Mundial são o resultado cumulativo de ações intelectuais, econômicas e políticas. Não há estruturas neutras através das quais a “realidade” se move inocentemente. Eles trazem as marcas da história e da cultura que os produziu (p. 55).

.....

Desta maneira, este autor coloca o planejamento como um instrumento legitimador do domínio e do controle social a serviço do capitalismo hegemônico global.

Rahnema (1996), que trabalha na desconstrução do conceito de participação, afirma que a gíria moderna usa palavras estereotipadas de maneira semelhante às crianças que montam as peças de um brinquedo Lego, porque, igual a essas peças, as palavras se encaixam arbitrariamente, permitindo as construções mais fantásticas. Ele diz que essas palavras não têm conteúdo, mas servem a um propósito: na medida em que essas palavras foram separadas de um contexto, elas são ideais para fins de manipulação. *A participação* pertence a essa classe de palavras, diz ele.

Rahnema (1996) argumenta que as palavras participação e participativo apareceram pela primeira vez no contexto do desenvolvimento no final dos anos 50. A razão da maioria dos fracassos dos projetos de desenvolvimento foi atribuída ao fato de que as populações foram marginalizadas dos processos relacionados com sua concepção, formulação e implementação.

Isso veio depois que Elton Mayo (1949) fez os estudos da Hawthorne e mostrou que se as pessoas trabalhadoras não cooperam em projetos, se não são ouvidas ou consideradas por seus superiores, é difícil e às vezes quase impossível alcançar as metas estabelecidas.

Com base nessas contribuições das teorias de gestão das relações humanas, as agências de ajuda proporcionaram essa base teórica para a importância da participação das bases, mas sem lhe dar importância suficiente, apenas como forma de remover barreiras ou obstáculos à implementação.

De acordo com Rahnema (1996), algumas das grandes organizações de cooperação internacional concordaram que os projetos de desenvolvimento haviam fracassado porque as pessoas que deveriam ser beneficiárias não foram consultadas. Verificaram também que quando essas pessoas participaram dos projetos, tinham feito mais com muito menos, mesmo em termos puramente financeiros.

Foi então que surgiu a metodologia do quadro lógico proposto pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), incorporando comunidades sob o nome de partes interessadas. A metodologia acima mencionada exige, entre outras coisas, uma análise das partes interessadas, a fim de limitar os impactos negativos, identificando aqueles que podem ter interesse e aqueles que podem receber um benefício direto e/ou indireto da intervenção.

Como menciona Ortegón et al. (2005), são avaliados os papéis, interesses, poder relativo e capacidade de participação de cada pessoa, bem como sua posição (cooperação ou conflito) em relação ao projeto, a fim de propor estratégias de gestão.

Rahnema diz que depois desse consenso a palavra participação perdeu sua conotação subversiva inicial e que pelo menos seis razões podem ser identificadas para o interesse anterior que governos e instituições de desenvolvimento demonstraram recentemente no conceito de participação:

1. O conceito não é mais percebido como uma ameaça.
2. A participação tornou-se um slogan publicitário politicamente atraente.
3. A participação se tornou uma proposta economicamente tentadora.
4. A participação é percebida como um instrumento mais eficaz e como uma nova fonte de investimento.
5. A participação está se tornando um bom mecanismo para a captação de recursos.
6. Um conceito ampliado de participação poderia ajudar o setor privado a se envolver no negócio do desenvolvimento (1996, pp. 195-199).

Dessa maneira, a participação é domesticada para alcançar os interesses das organizações e se focalizam em limitar a capacidade da cidadania, levando as pessoas a acreditar que o planejamento é algo a ser feito por especialistas que trabalham no governo.

Rahnema (1996) argumenta, em vista do perigo do uso indiscriminado da participação como instrumento manipulador e mito enganoso, que para compreender as múltiplas dimensões da participação, o indivíduo precisa questioná-la seriamente em suas raízes, chegando ao cerne das relações humanas e das realidades socioculturais que as condicionam. Expressa que nenhuma forma de interação ou participação social pode ser significativa e libertadora a menos que as pessoas participantes atuem como seres humanos livres e imparciais.

Um dos principais problemas de planejamento é o isolamento das maiorias cidadãos da tomada de decisões, diante da aceitação da democracia representativa como solução para a direção dos destinos dos municípios, regiões e países. Esse desvio deriva também da crença de que o planejamento é uma ferramenta

técnica e complexa que deve ser realizada por especialistas profissionais e não por cidadãos comuns. Esse distanciamento é uma renúncia ao envolvimento na definição do rumo futuro da ação e, pior ainda, é o começo da aceitação de que outras pessoas decidirão nosso futuro.

Normalmente, na busca de legitimidade e aceitação das intervenções de planejamento, alguns setores da cidadania são convidados para os órgãos decisórios através do planejamento participativo, mas a margem de manobra é muito limitada na ausência de processos participativos genuínos.

Portanto, quando se trata de participação, sempre se deve prestar atenção à presença de oportunistas, como diz Souza (2006), que vão de “falsos amigos” a “inimigos declarados” de participação autêntica.

A título de exemplo. O Acordo de Paz na Colômbia: participação cidadã ou pseudoparticipação?

O dia 2 de outubro de 2016 será lembrado na Colômbia e no mundo como o dia em que este país teve a oportunidade histórica de pôr fim a um conflito de mais de cinquenta anos de guerra com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército Popular (FARC-EP).

Isso foi feito através de um exercício de democracia direta, um plebiscito que convidou voluntariamente milhões de colombianos a decidir se aceitavam ou rejeitavam os acordos que haviam sido alcançados em Havana, através de múltiplas reuniões e extensos dias úteis entre a equipe colombiana de negociação, o governo e as FARC, acompanhados por países garantidores como a Noruega e Cuba, negociações que duraram quatro anos entre 4 de setembro de 2012 e 24 de agosto de 2016.

O governo do Presidente Juan Manuel Santos, num gesto (desnecessário, dizem aqueles que simpatizam com a democracia representativa), queria que fosse o povo colombiano, via democracia direta, a decidir sobre a validade e endossar o acordo assinado. Foi uma oportunidade para a democracia direta demonstrar toda a força de seus atributos diante de uma democracia representativa desacreditada por vícios como o clientelismo e a corrupção.

Tudo indicava que se tratava de uma questão processual, pois parecia claro que a maioria dos cidadãos colombianos concordava com o fim de uma guerra. De acordo com dados do Alto Comissariado para a Paz (n.d.), já haviam sido mais de 220 000 vítimas de homicídios, mais de 45 000 pessoas desaparecidas,

pelo menos 74 000 vítimas de ataques a populações, mais de 45 000 vítimas de desaparecimentos forçados, mais de 30 000 sequestros, pelo menos 13 000 vítimas de violência sexual, mais de 11 000 vítimas de minas antipessoais, mais de 10.000 vítimas de tortura, mais de 9.000 vítimas de saque ou abandono de terras, pelo menos 7.000 vítimas de recrutamento forçado, mais de 2.500 vítimas de execuções extrajudiciais, mais de 2.000 massacres e mais de 6,7 milhões de vítimas de deslocamento, na sua maioria civis inocentes.

Ao contrário do que quase todas as pesquisas¹ indicavam, o resultado das eleições foi uma vitória do NÃO com 50,21 %, com 6 431 376 votos sobre 49,78 % do SIM com 6 377 482 votos, com a Colômbia perdendo a oportunidade histórica de endossar esse acordo por meio da democracia direta, num resultado apenas separado por 53 894 votos (menos de 1 %), num país fortemente polarizado. O curioso sobre o resultado é que, além do horror e do quadro de guerra de mais de cinquenta anos, o processo deveria ter sido muito participativo.

O seguinte pode ser extraído do infográfico publicado no site do Alto Comissariado para a Paz: Foram recebidas 5835 propostas (das quais 56% eram reais e 44% eram *spam*) e onde se afirma que o que se buscou foi aprender em primeira mão experiências e análises sobre os itens da agenda: Política de Desenvolvimento e participação política. O infográfico também explica que o que foi feito foi que as delegações concordaram em convidar um grupo de pessoas para enriquecer as opiniões do governo e das FARC-EP sobre os pontos um e dois da ordem do dia, convidando especialistas na questão agrária, líderes de associações camponesas e acadêmicos.

Em termos de espaços de participação, os infográficos mostram organizações e movimentos camponeses, organizações indígenas, organizações afrodescendentes, igrejas, organizações juvenis, o setor educacional e cultural, programas de desenvolvimento e paz, organizações de mulheres, organizações ambientais, organizações de vítimas, movimentos políticos e sociais, partidos políticos, centros e organizações sindicais, universidades e centros de pesquisa, organizações de base, sindicatos e organizações do setor empresarial.

Segundo o mesmo documento, o Primeiro Fórum Nacional encomendado à Universidade Nacional e ao Sistema das Nações Unidas (17, 18 e 19 de dezembro de 2012) contou com a presença de 1314 cidadãos, representando 522 organizações, onde foi discutida a Política Integral de Desenvolvimento Agrário.

¹ Somente a pesquisa Ipsos Napoleon Franco deu uma NÃO vitória no dia 07/08/2016.

No II Fórum Nacional (encomendado pelas mesmas entidades e realizado entre 28, 29 e 30 de abril de 2013) 1525 cidadãos participaram em nome de 480 organizações e a questão da participação política foi discutida no III Fórum Nacional (organizado pelas mesmas entidades e com dois momentos, a primeira em Bogotá entre 24 e 26 de setembro de 2013 e a segunda em San José del Guaviare entre 1 e 3 de outubro de 2013) com a participação de 1040 cidadãos representando 559 organizações no primeiro momento e com a participação de 301 pessoas no segundo momento, onde a questão das drogas ilícitas foi discutida.

O infográfico diz que também foram realizadas mesas redondas regionais com o objetivo de proporcionar espaços democráticos para o intercâmbio de ideias e discussão entre diferentes setores sociais, desta vez convocadas pelas Comissões de Paz do Senado e da Câmara dos Deputados, organizadas pelo Sistema das Nações Unidas, onde na primeira rodada, realizada entre outubro e novembro de 2012, sobre a questão da política agrária, da participação política abrangente e da solução do problema das drogas ilícitas, foram recebidas 4000 propostas, nas quais participaram 2990 pessoas e 1333 organizações.

Seguiu-se uma segunda rodada, realizada entre junho e julho de 2013, sobre o tema da reparação das vítimas, direitos das vítimas, verdade, justiça, reconciliação, transformação e perdão, na qual foram ouvidas 4.000 propostas, 269 propostas foram coletadas das caixas de correio, com a participação de 3.000 vítimas do conflito.

O livreto *Proceso de Paz: acuerdo sobre las víctimas del conflicto*, publicado pelo seminário do Alto Comissário para a Paz, dá mais informações sobre a participação cidadã. Esse documento sobre a voz das vítimas afirma que 27.000 contribuições foram recebidas até março de 2016, que mais de 3.000 vítimas participaram e que 60 delas viajaram para Havana para fornecer testemunhas e oferecer suas recomendações diretamente ao Gabinete do Alto Comissário para a Paz.

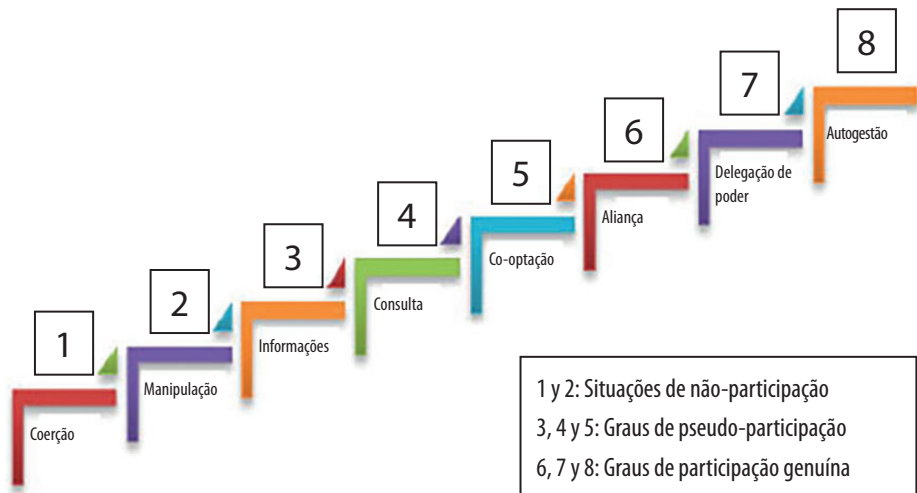
Será que toda essa exposição nos permite dizer que o processo de paz entre o governo colombiano e as FARC teve uma elevada participação cidadã? A conclusão a que chegou Rivera (2017) é que não houve elevada participação cidadã, e que no caso do processo de paz entre as FARC e o governo colombiano, não é possível falar de participação cidadã, pois não houve mais do que pseudoparticipação.

Avaliação da participação dos cidadãos

Shery Arnstein (1969) propôs uma série de categorias para identificar exercícios participativos através de uma escada que vai da não-participação ao controle cidadão no topo da escala. Essa escala foi condicionada para o contexto brasileiro e até latino-americano por Souza (2006), classificando a participação em categorias, que podem ir desde a própria coerção até o nível máximo, que seria a autogestão, e com a possibilidade de localizar uma iniciativa em outras categorias intermediárias, tais como manipulação, informação, consulta, cooptação, aliança e delegação de poder (veja Figura 1).

Figura 1

Escada de participação cidadã



Nota: Elaboração própria baseada em Souza (2002, p. 207).

Os oito níveis delineados por Souza (2006) são os seguintes:

- 1. Coerção:** corresponde a situações de extrema heteronomia e de máxima restrição da autonomia individual e coletiva, onde, frequentemente, nem mesmo as aparências são disfarçadas (...).
- 2. Manipulação:** (...) aqui a população afetada é, por assim dizer, enganada, e induzida, através do uso persistente de propaganda ou outros expedicionários, a aceitar intervenções que, em outras circunstâncias, com pleno conhecimento dos fatos, certamente não

aceitaria. Ao nem mesmo informar corretamente a população, fica claro que o Estado não tem intenção de estabelecer um verdadeiro diálogo com os cidadãos diretamente envolvidos, muito menos de criar ou melhorar os canais de participação (...).

3. **Informação:** como o nome sugere, o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, que, dependendo do grau de transparência do jogo político e da natureza da cultura política, serão menos ou mais completas e confiáveis. É sutilmente diferenciada da manipulação, que se baseia também na divulgação de informações. A diferença é que a primeira tem uma forte intencionalidade de influência, onde a informação pode corresponder a um contexto democrático-representativo mais “seco”, que nem chega ao ponto de dar um gostinho da participação na cena.
4. **Consulta:** Se num esquema puramente informativo, o Estado mal informa aqueles que são prejudicados ou (supostamente) beneficiários de uma intervenção, com a consulta, a população é ouvida. Em si mesmo, isso não é um problema, pois o processo de consulta pode, se for bem organizado, ser útil para a definição da atividade de planejamento. O “detalhe” é que, em um esquema puramente consultivo, não há garantia (...) de que as opiniões da população serão respeitadas e incorporadas pelos tomadores de decisão (...).
5. **Cooptação:** um esquema participativo pode ser entendido como intrinsecamente projetado para cooptar uma comunidade, se não for muito transparente, ou parcialmente deliberativo, ficando assim a meio caminho entre um processo puramente consultivo e um esquema fortemente deliberativo e muito transparente. O risco de cooptação será então muito alto, e muitas vezes começa com a “captura” de indivíduos (pessoas chave, tais como líderes “comunitários” e outros ativistas), convidados a juntar-se a posições na administração, e se estende a organizações e grupos inteiros, que aderem a uma instância ou canal participativo problemático e falho, deixando-se “domar” pela ilusão de compartilhar o poder de decisão (...).
6. **Parceria ou Aliança:** corresponde a um nível de participação autenticamente associado à partilha do poder de decisão, caracterizado por um elevado grau de transparência. Aqui, o aparelho de Estado e a sociedade civil organizada interagem num clima de diálogo e transparência, para a implementação de uma política pública, para

a organização e viabilidade de um esquema de gestão, ou para a realização de uma intervenção específica.

7. **Delegação de poder:** vai ainda mais longe que a parceria ou aliança, porque nela o Estado abdica, no que diz respeito a várias esferas da administração, de co-interferir na tomada de decisões, ou mesmo de usar o direito de veto, transferindo toda uma série de poderes para órgãos e canais participativos nos quais a sociedade civil tem a última palavra (...). Os elementos da democracia direta, já muito evidentes na parceria, são ainda mais numerosos e genuínos na delegação de poderes, mesmo que os quadros gerais continuem sendo os da democracia representativa.
8. **Autogestão:** com respeito aos canais formais de participação instituídos pelo Estado, a devolução de poderes é o nível mais alto que pode ser desejado. Indo mais longe, implementando políticas e estratégias de autogestão, sem a presença de uma instância de poder “separada” do resto da sociedade (Estado), que decide quanto, quando e como o poder pode ser transferido, o que pressupõe um macro contexto social autônomo, muito diferente do capitalismo binomial + democracia representativa (...).

De todas as categorias apresentadas acima, somente nas três últimas (parceria, delegação de poder e autogestão) estaria em presença de quadros político-institucionais nos quais se poderia ter a expectativa de que soluções de planejamento e gestão poderiam ser encontradas de forma razoavelmente democrática (parceria), fortemente democrática, mesmo que bastante imperfeita (delegação de poder), ou genuinamente democrática, num sentido radical (autogestão) (...). (Souza, 2006, pp. 415-418, *itálico e tradução do autor*).

Apoiado por esse poderoso instrumento, é seguro dizer que o processo de paz entre o governo colombiano e as FARC se moveu entre a informação e a consulta, uma vez que o Estado forneceu informações sobre o que estava acontecendo em Havana, e a dinâmica foi fortemente baseada na disseminação de informações.

O processo teve muito a ver com consultas, pois foi realizado num esquema puramente informativo, onde o Estado informou as vítimas ou (supostos) beneficiários da intervenção, e através de vários mecanismos a população foi ouvida.

O problema com isso, segundo Souza (2006), é que, num esquema puramente consultivo, não há garantia de que as opiniões da população serão respeitadas e incorporadas pelos tomadores de decisão. Ninguém poderia garantir que as propostas dos cidadãos seriam consideradas nos acordos; na verdade, não há nenhum estudo ou relatório até o momento que mostre como essas propostas foram incorporadas ao acordo.

Em nenhum momento do processo de paz fomos além da consulta, isto é, da pseudoparticipação, já que na mesa de negociações a população civil não tinha voz permanente, muito menos o direito de voto, e o acordo foi construído com porta-vozes de duas partes: o governo colombiano e as FARC, e em nenhum momento o poder de decisão foi compartilhado com os cidadãos, muito menos o poder de ser delegado; portanto, é um exagero por parte do governo falar de participação cidadã no processo de paz, já que nunca houve uma participação real.

Este último também enfraqueceu o processo de aprovação do acordo no plebiscito, por não permitir o fortalecimento da cidadania, que provavelmente não se sentiu representada nas propostas incluídas no acordo; pelo contrário, sentiu-se defraudada ou enganada pelo governo e pelas FARC.

Desde o início, o processo de paz nada mais foi do que o que Souza (2006) definiu como “participação consultiva” (ou opinativa), um tipo frágil de participação que, a rigor, nada mais é do que uma mera ilusão de participação, que se instala no lugar da democracia deliberativa, onde é possível discutir e deliberar e, é claro, tomar decisões.

Rivera (2017) deixa claro que no caso do plebiscito colombiano não houve possibilidade de deliberação, pois o exercício se limitou simplesmente à aprovação ou rejeição do acordo assinado entre o governo e as FARC. Em algumas ocasiões, representantes da sociedade civil, como as vítimas, puderam estar presentes nas mesas de diálogo, mas não se pode dizer que tenha sido um exercício com alto grau de participação, pois essa presença não foi mais do que uma simples consulta a esse tipo de população.

Normalmente, na busca de legitimidade e aceitação das intervenções no planejamento, alguns setores da cidadania são convidados para os órgãos decisórios, através do planejamento participativo, mas o espaço de manobra é muito limitado diante da escassa presença de autênticos processos participativos. “Em outras palavras, apesar da participação dos usuários e/ou outros segmentos sociais envolvidos no locus, as ações públicas são o resultado de planos que ainda são impostos em sentido descendente (...)” (Simonian, 2018, p. 129, tradução do autor).

Discussão

É possível saber que a participação cidadã autêntica está envolvida quando o poder de decisão é compartilhado com as comunidades de maneira bastante ampla e transparente, nos exercícios de planejamento e gestão ou na implementação de projetos de “desenvolvimento” através de agências de ajuda. A participação cidadã é um meio de conseguir uma melhor redistribuição dos recursos estatais, como assinala Arnstein (1969), por isso é de vital importância que ela seja feita com vitalidade e consistência.

É a redistribuição do poder que permite que os cidadãos sem direito de voto, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, sejam deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia pela qual os despossuídos se reúnem para determinar como a informação é compartilhada, os objetivos e políticas são estabelecidos, os recursos fiscais são alocados, os programas são operados, e os benefícios como contratos e patrocínio são distribuídos. Em suma, é o meio pelo qual eles podem induzir uma reforma social significativa que lhes permite participar dos benefícios da sociedade afluyente (p. 216, tradução do autor).

É muito importante esclarecer, por outro lado, que para que haja uma autêntica participação cidadã, é preciso alinhar a vontade política dos altos funcionários do governo, um povo investido de alto grau de autonomia, um ambiente de diálogo e transparência, canais formais de participação e pessoas dispostas a fazer valer seus direitos como cidadãos em espaços públicos dotados de alto grau de vitalidade e densidade (Rivera, 2018).

No que diz respeito ao papel do governo, é preciso ressaltar que quando se desenvolvem os exercícios de planejamento e gestão pública, não devem ser os técnicos, pesquisadores, funcionários do setor público ou especialistas que devem assumir o privilégio de definir o conteúdo das intervenções governamentais no planejamento e gestão pública (Souza, 2002). Pois, como diz esse autor, seu papel é o de um consultor popular - aconselhar para deliberar - com senso crítico, mas sem se imaginar flutuando acima de outros cidadãos.

O planejamento e a gestão são questões políticas, não técnicas ou científicas, e “cientificidade” não é, por si só, uma garantia da legitimidade ética de uma proposta de intervenção (Souza, 2002). Para ele, qualquer proposta, para ser plenamente legítima, precisa ser submetida ao exame e deliberação daqueles que sofrerão os efeitos de sua implementação.

Segundo Souza, a pedra angular do pensamento autonomista “(...) está na convicção de que o usuário de um produto, e não o especialista que o projetou ou fabricou, é o melhor e mais legítimo juiz de suas qualidades” (2002, p. 180, tradução do autor).

A maneira de julgar as intervenções deve ser muito semelhante à da administração de empresas, em termos de atendimento ao cliente, onde esteja (o cliente) quem será o beneficiário do produto ou serviço, pois é quem conhece as características ou atributos que ele deve ter para poder ser adquirido. Isso precisa ser assimilado tanto pelos membros do governo quanto pela própria cidadania, que precisa fazer essa exigência, para a qual podem intervir no momento do planejamento e da gestão através de uma verdadeira participação.

Considerações finais

Diante de uma versão hegemônica da participação cidadã que foi imposta com sucesso na América Latina, que nada mais é do que uma consulta, é preciso aprender a identificar quando confrontado com exercícios participativos autênticos.

Para isso, o trabalho de Arnstein (1969) e Souza (2006 e 2002) é muito importante com a ajuda de uma escala de avaliação que identifica diferentes passos de autenticidade, que vão desde a não participação, passando pela pseudoparticipação até a participação autêntica. Dessa maneira, cada caso particular de participação pode ser avaliado e a situação enfrentada pode ser identificada, bem como os principais requisitos necessários no processo para se conseguir uma participação autêntica.

A verdadeira participação cidadã só é conhecida quando o poder de decisão é compartilhado com as comunidades, o que raramente acontece, como Rivera e Simonian (2019) descobriram num diagnóstico de um parque natural nacional sobreposto a terras indígenas na Colômbia. Isso exige o alinhamento de várias variáveis, algumas das quais estão sob controle governamental e outras estão sob controle popular.

O papel do governo implica inicialmente uma forte vontade de compartilhar o poder de decisão, alocar recursos suficientes e criar canais de participação para funcionar de maneira independente e transparente. As comunidades precisam de pessoas dispostas a fazer valer seus direitos como cidadãos em espaços públicos com um elevado grau de vitalidade e densidade.

É necessário que as pessoas reajam e procurem maior poder de decisão e não deixem que alguns decidam o futuro de todos através da sorte (Matus, 1996). Esse

trabalho é um convite a se levantar, com argumentos, reivindicando os direitos de cidadania, através do uso de ferramentas que permitam a construção de uma sociedade autônoma. É um convite para romper com o conformismo e para que os cidadãos se tornem verdadeiros protagonistas da mudança que é necessária.

Referências

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224. <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA. E-book. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/escpos-unaula/20170802050253/pdf_460.pdf
- Matus, C. (1996). *Adeus senhor presidente*. Recife: Editora Litteris.
- Mayo, E. (1949). Hawthorne and the western electric company. *Public Administration: Concepts and Cases*, 149-158. http://www.practicesselfreliance.com/wa/files/Hawthorne_20Studies_201924_20Elton_20Mayo.pdf
- Oficina del Alto Comisionado Para La Paz. (S. f.). *Proceso de paz: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Comunicados/Documents/2016/proceso-paz-colombia-cartilla-acuerdo-victimas.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado Para La Paz. (S. f.). *Sobre los avances alcanzados en el marco de los mecanismos de comunicación y difusión de la mesa de conversaciones*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/Avances-Alcanzados-en-el-marco-de-los-mecanismos.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado Para La Paz. (S. f.). *Mecanismo de participación*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/mecanismos-de-participacion/Paginas/Mecanismo-de-participacion.aspx#>
- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. United Nations Publications. E-book. <http://fundacionmerced.org/biblioteca/Trabajo-Social/Marco-logico/Methodolog%EF%BF%BDa%20del%20Marco%20L%EF%BF%BDgico%20CEPAL.pdf>

- Rahnema, M. (1996). Participación. Sachs, W. (Org.). *Diccionario del desarrollo*. Una guía del conocimiento como poder, PRATEC, Perú, 194-215. <http://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESION-6-Sachs-Diccionario-Del-Desarrollo.pdf>
- Rivera, A., F. A. (2017). Los peligros en la democracia directa: El caso del plebiscito por la paz en Colombia. *Amazonia Investiga*, 6(10), 74-88. <http://www.udla.edu.co/revistas/index.php/amazonia-investiga/article/view/552>
- Rivera, A. F. A. & Simonian, L. T. L. (2019). Los regímenes especiales de manejo y el caso del PNN Yaigojé Apaporis – Colombia. *Amazonia Investiga*, 8(24), 561-578.
- Simonian, L. T. L. (2018). Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 48, 118–139. doi: [10.5380/dma.v48i0.58920](https://doi.org/10.5380/dma.v48i0.58920).
- Souza, M. L. (2002). *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Souza, M. L. (2006). *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.