

Desenho de experiências participativas: o caso da 1ª Conferência Nacional para Escolhas das Prioridades do Estado Transparente¹

*Elaborado por Pedro Lucas de Moura Palotti
(2017)*

Contém Nota de ensino

Patrícia acordou aflita, após uma noite praticamente insone. Nas últimas três semanas, muito esforço havia sido gasto para a organização da 1ª Conferência Nacional para Escolhas das Prioridades do Estado Transparente. Era a primeira vez que uma equipe do Ministério da Gestão Transparente desenvolveria uma dinâmica de participação social que pudesse envolver delegados de diferentes setores da sociedade civil e do Governo Federal para organização das demandas sociais por transparência e governo aberto. Como membro da equipe de assessoria do Gabinete do Ministro, sua missão era acompanhar de perto esse evento inédito.

O movimento pelo Estado Transparente começou por iniciativa de John Brightsun Cleaner, o líder neozelandês que, no início da década de 1990, havia conseguido a proeza de mobilizar a sociedade da Nova Zelândia para discutir e aprovar uma mudança significativa no formato da transparência e *accountability* no país. Desde então, em parceria com outros chefes de Estado, o ex-presidente Cleaner iniciara um movimento internacional para criação de compromissos que pudessem redimensionar o papel do Estado em atendimento a demandas sociais. O objetivo era organizar propostas governamentais que pudessem ampliar a visibilidade e os compromissos dos governos democráticos com a escuta e a prestação de informações para os cidadãos.

¹ Este caso é fictício e foi escrito com base em experiência do autor, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, durante processo de participação social organizado pelo Governo Federal, além de leituras específicas sobre processos participativos na administração pública.

Um dos desdobramentos desse movimento foi a criação, no Brasil, do Ministério da Gestão Transparente, no início dos anos 2000. O primeiro esforço de mobilização para o Estado Transparente ocorrera há três anos. Cinco ministérios, sob a coordenação da Casa Civil, apresentaram projetos em curso que apontavam para os objetivos desejados de maior transparência das ações governamentais. Agora, com a mudança proposta pelo Comitê Internacional para o Estado Transparente, uma nova dinâmica foi inserida: a participação de cidadãos diretamente por meio de conferências.

O Ministério da Gestão Transparente assumiu o protagonismo de articulação social, dividindo com a Casa Civil o papel de organização intra e intergovernamental. A coordenação de todo o evento foi assumida por gestores do Governo Federal. As principais decisões foram tomadas no âmbito de um grupo de trabalho criado três meses antes, com reduzida participação mesmo dos servidores públicos diretamente envolvidos na execução do evento, como Patrícia.

Assim, Patrícia permanecia ansiosa com o início da conferência. Como aquelas pessoas, de diferentes regiões do país, iriam interagir entre si para definir e enumerar as principais propostas de transparência ativa para o Brasil? Haveria muita discordância? Conseguiriam atender as expectativas do alto escalão do governo por maior participação social? Seu chefe e um dos coordenadores do evento, Manuel, experiente servidor público federal, residente em Brasília desde a década de 1970, sentenciara que dificilmente “essa gente” atenderia aos requisitos técnicos necessários para contribuir “adequadamente”.

O público-alvo da conferência compreendia o conjunto de organizações não governamentais e atores da sociedade civil dedicados ao controle social e à promoção da transparência e avaliação de políticas públicas em diversos setores governamentais. Assim, por parte do governo, diferentes representantes dos ministérios foram convidados a dialogar com movimentos sociais presentes em suas respectivas áreas de atuação.

Chega o dia do evento. A cerimônia de abertura iria começar. A programação previa três momentos. O primeiro, de manhã, destinava-se a receber e situar os participantes sobre o Estado Transparente. Após a abertura, todos continuariam no amplo auditório para assistir às apresentações dos organizadores, cujo objetivo era identificar os esforços recentes por maior participação social. Se houvesse tempo, haveria abertura para perguntas. Na sequência, os participantes seriam reunidos em grupos, no período da tarde e na manhã seguinte. Na tarde do dia seguinte, todos os participantes se reuniram novamente para apresentar e eleger as prioridades governamentais para o Estado Transparente.

A cerimônia ocorreu como em outras ocasiões de eventos oficiais. Após o hino nacional, o Secretário-Executivo Adjunto da Casa Civil e o Secretário-Executivo do Ministério da Gestão Transparente deram boas-vindas aos

participantes. Falas oficiais, sem grande repercussão para a audiência. Em seguida, três palestrantes foram convidados à mesa central. Dois técnicos do ministério e um consultor contratado especificamente para ajudar a elaborar o documento final do Brasil para a próxima reunião internacional sobre o Estado Transparente.

As falas ocorreram durante mais de três horas. Patrícia percebeu, apreensiva, que os participantes já se inquietavam nas cadeiras. No amplo auditório alugado pelo Governo Federal, 1200 participantes aguardavam a vez de falar. Algumas reações ocorreram durante as apresentações. Cada vez que era mencionado o interesse do Estado brasileiro em ouvir o pensamento e as considerações da população, alguns rostos expressavam claramente a dúvida contida pela impossibilidade de interromperem os discursos: “Querem ouvir mesmo? Quando será?”

Toda a logística havia sido cuidadosamente planejada e projetada para atender aos 1200 participantes. Como a reunião ocorreria longe das áreas centrais, como a Esplanada dos Ministérios, a organização previra o oferecimento de *coffee breaks* e de almoço para os dois dias. “O central é garantir uma boa infraestrutura!”, disse uma vez o Diretor de Gestão do Ministério. Naquele período, Patrícia concordara que isso era importante. Mas havia ainda algumas questões pendentes. E quanto aos momentos destinados à participação? Como aquelas pessoas iriam ser mobilizadas para produzir boas contribuições? Durante os preparativos, Patrícia nunca fora ouvida a esse respeito. “Esse é um detalhe. Todos sabem bem o que fazer”, ouvira com frequência.

A apreensão de Patrícia foi confirmada nas reuniões em grupo da tarde. A divisão entre os participantes não obedeceu nenhuma estratégia ou propósito prévio: a partir da ordem alfabética, foram divididos em grupos de 40 pessoas cada. Em cada sala, um conjunto de mesas ao centro distribuía os participantes em formato de círculo. Um membro do Ministério da Gestão Transparente seria responsável pela moderação da reunião.

A disposição dos grupos à tarde resultou em três diferentes situações. Na maioria dos grupos, as discussões se desenvolveram sem muita energia. Passadas duas horas, após as apresentações iniciais, todos destacaram os principais pontos que gostariam de ver abordados pelo compromisso brasileiro. Sem que houvesse conhecimento prévio das sugestões, não houve discussões mais enfáticas ou debate. À simples exposição inicial, seguiram-se diálogos pontuais e o marasmo.

Em outros grupos, com menor frequência, à discussão inicial sucedeu-se um debate intenso e polarizado. Em um dos casos, a ONG Aritmética Governamental havia se mobilizado para exigir que o governo brasileiro apresentasse de forma detalhada o gasto governamental, e mensalmente atualizasse a previsão de fechamento primário e nominal das contas públicas para o exercício financeiro.

Em caso de qualquer possibilidade de déficit, o governo deveria detalhar no mês seguinte despesas a serem contingenciadas. Eram contra a existência de mínimos constitucionais para pastas, como saúde e educação. Já o movimento Saúde é o que interessa desejava que a transparência ocorresse, mas temia que a proposta da Aritmética Governamental resultasse em danos à saúde pública. Segundo aquela entidade, o governo brasileiro não deveria ser obrigado a relatar em detalhes seus planos de ação para lidar com dificuldades de caixa. E não se deveria cogitar o fim dos gastos obrigatórios em políticas sociais, que tanto bem fizeram para o avanço dessas políticas públicas no país. Iniciada a rodada de discussões, representantes desses dois movimentos sociais já se revezavam, aos gritos, para afirmar seus pontos de vista.

Em apenas dois grupos, as discussões transcorreram de forma agradável e com indícios de que seriam produtivas no dia seguinte. Patrícia, que acompanhava um grupo formado pela Casa Civil e pelo Ministério da Gestão Transparente, tinha alguns palpites. Os moderadores eram colegas experientes, apesar de não terem recebido qualquer capacitação para moderar ou mesmo organizar o evento. Por coincidência, em um dos grupos considerados exitosos, a moderadora havia acompanhado de perto a experiência do Orçamento Participativo de Belo Horizonte antes de ingressar no serviço público federal. No outro, Patrícia soube posteriormente, o moderador participara durante cinco anos de atividades comunitárias em Planaltina de Goiás. Como um dos poucos a frequentar um curso superior em seu bairro, ajudava o pastor local a mobilizar jovens e crianças para as atividades da igreja. Em ambos os grupos, também por um golpe de sorte, não havia opositores frontais. “É uma pena não haver interações entre os grupos, alguns problemas poderiam ser contornados”, pensava Patrícia.

O último dia de evento foi suficiente para confirmar todos os receios iniciais de Patrícia. Pela manhã, apenas metade dos grupos se reuniu. Muitos participantes não chegaram a tempo. Dez organizações sociais e quarenta participantes independentes já haviam solicitado o retorno antecipado para seus estados de origem. Um deles deu uma breve entrevista ao jornal local, naquela semana: “É comida da boa, não posso negar! Conhecer a capital foi uma experiência e tanto. Mas não vi sentido em dialogar, dialogar sem rumo. Como se diz por aqui, navio sem destino qualquer ventania leva!”

O desfecho não foi diferente. Os dois grupos mais bem entrosados apresentaram cinco pontos consensuais para a plenária; os representantes dos demais, alguns por conta própria, outros sob protesto, detalharam mais doze compromissos. Em razão do descontentamento generalizado, os técnicos que conduziam a sessão final propuseram então que outras sugestões fossem encaminhadas por e-mail, para que a participação pudesse ser mais efetiva. Foi quando o protesto final da plenária ocorreu mais intensamente. Se o envio seria por e-mail, qual o sentido do debate presencial? Ninguém se arriscava a responder.

As propostas da conferência foram encaminhadas então para compor o Plano Brasileiro por Transparência e Controle Social (PBTCS). Os contatos dos participantes não foram registrados para futuras interações, não houve desdobramentos do plano para medidas internas de modificação de práticas governamentais e não houve *feedback* para os próprios participantes. O desdobramento imediato parece ter sido mesmo a confecção de sugestões para o plano, que foram inseridas como Apêndice do Capítulo 3 desse documento.

A partir da experiência da 1ª Conferência Nacional para Escolhas das Prioridades do Estado Transparente, haveria a possibilidade de melhorar os instrumentos participativos utilizados para que o processo conferencial fosse mais eficaz? Como você faria isso?