



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Espaços de Participação da Sociedade Civil na Ibero-América

RESUMO EXECUTIVO



Com o apoio da



Cooperación
Española

© Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB)

Setembro de 2024

As opiniões aqui expressas são de responsabilidade exclusiva do autora e não comprometem ou refletem necessariamente o ponto de vista da SEGIB e dos seus países membros.

Coordenação Geral da Publicação:

Martín Rivero Illa e Luis Díaz Scharff

Área de Coesão Social e Cooperação Sul-Sul da SEGIB

Seguimento Técnico:

Alejandra Solla - Argentina

Rubén Boanerges Quintanilla Henríquez - El Salvador

Maria Teresa Serrano Oñate - España

Carlos Botella Calatayud - España

Rolando Kandel - Argentina

Francis Elizabeth Valverde Mosquera - Chile

Liliana Patricia Rodríguez Burgos - Colombia

Jared Ortiz González - República Dominicana

Diego Taboada Agulla - España

Autora: Inés M. Pousadela

Financiamento:

Publicação financiada com o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).



Serviços editoriais: Agera

Fotos da capa: © Miguel Lizana / AECID ("Proyecto Alas Abiertas: Cultura y Desarrollo en el Salazar")

Espaços de Participação da Sociedade Civil na Ibero-América

RESUMO EXECUTIVO



Inés M. Pousadela

Resumo executivo



Este relatório apresenta os resultados de um mapeamento dos espaços de participação da sociedade civil e uma análise das formas e da qualidade da participação nesses espaços nos 22 países da Ibero-América.

A pesquisa foi baseada em fontes tanto primárias quanto secundárias, com predominância destas últimas. Em primeiro lugar, foi desenvolvido um marco conceitual que delimitou o objeto de análise – os espaços de participação para a sociedade civil, situados no campo dos mecanismos de democracia participativa – e, dada a sua importância para habilitar ou dificultar o trabalho da sociedade civil, foi apresentada uma análise empírica do estado do espaço cívico na região, destacando suas tendências regressivas, estreitamente vinculadas aos processos contemporâneos de estagnação e regressão da democracia.

O capítulo central deste relatório revela e analisa o marco normativo de cada país em relação aos mecanismos de participação social e cidadã, sistematiza a literatura existente sobre o funcionamento efetivo desses mecanismos, e aprofunda a compreensão das dinâmicas que se desdobram nos espaços de participação. Para recolher as experiências e perspectivas da sociedade civil que participa nesses espaços, foi realizada uma pesquisa online que obteve respostas de 12 dos 22 países em estudo. Estas foram complementadas pelas respostas fornecidas em uma sondagem preliminar administrada pela Comissão Articuladora, que conseguiu cobrir alguns países adicionais.

A análise do marco normativo revelou que o reconhecimento da importância da participação

da sociedade civil para a democracia e o desenvolvimento e sua tradução em mecanismos concretos são acontecimentos relativamente recentes. Nesse sentido, o processo de construção de uma estrutura institucional de participação, concentrado nas últimas três décadas, é bastante notável. Em muitos casos, trata-se de mecanismos mal projetados ou de projetos pouco ambiciosos, por isso o potencial de melhoria é amplo. Mas constituem um ponto de partida que, segundo insistem as próprias OSC consultadas, não deve ser desprezado.

Com relação aos seus marcos normativos, os países ibero-americanos exibem um amplo leque de situações com diferenças tanto quantitativas quanto qualitativas. Alguns contam com inúmeros espaços que operam nas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas e em todos os níveis; outros quase não contam com espaços de participação, ou estão previstos na legislação, mas não foram regulamentados ou não são utilizados. Alguns têm leis que, mais do que estabelecer espaços ou mecanismos de participação, simplesmente habilitam os organismos estatais a tomar a iniciativa de convocá-los quando considerarem conveniente; nesses casos, a lei habilita esses espaços, mas não os respalda: podem ser convocados e dissolvidos a critério.

Em relação a este ponto, encontram-se diferenças importantes entre legislações que especificam processos participativos que as autoridades podem convocar quando considerarem oportuno e legislações que estabelecem espaços que devem se reunir, no mínimo, uma determinada quantidade de vezes ao ano, ou que até mesmo podem se autoconvocar.

Alguns países contam com leis de participação cidadã de variados calibres, mas o fato de ter uma lei desse tipo não parece ser tão determinante para a qualidade da participação quanto o fato de que os espaços existentes tenham algum grau de institucionalização. Nesse sentido, destaca-se a maior solidez do marco normativo naqueles países que estabelecem espaços e mecanismos de participação mediante leis, antes que por decreto presidencial ou resolução administrativa.

São raros os casos em que as normativas indicam a importância de que os espaços participativos contem com os recursos necessários para funcionar, e ainda nesses casos não há garantia de que o Estado forneça esses recursos, muito menos de que garanta sua continuidade através das mudanças de governo.

A análise dos marcos normativos também revelou que nem todos os espaços de participação existentes estão pensados para a sociedade civil: em alguns casos, somente admitem a participação de cidadãos/as a título individual. Em outros casos, a formulação é ambígua, enquanto outros explicitam a abertura

da participação a pessoas tanto físicas quanto jurídicas. Em outros casos, finalmente, somente pode participar a cidadania organizada, frequentemente com uma quantidade predeterminada de cadeiras para o setor.

Quanto à composição da presença da sociedade civil nos espaços de participação, há um amplo leque de opções. Em alguns casos, a normativa estabelece especificamente os representantes de quais setores devem estar sentados à mesa e atribui uma quantidade de cadeiras a cada setor. Em outros casos, apenas são feitas referências genéricas à sociedade civil, às organizações sociais ou ao terceiro setor. Da mesma forma, algumas normativas deixam os mecanismos de seleção a critério das plataformas nacionais de OSC, as quais, em alguns casos, são referidas genericamente e em outros mencionadas pelo seu nome próprio. Outras especificam a necessidade de que o setor utilize “mecanismos democráticos” para selecionar delegados ou representantes, enquanto outras atribuem à autoridade governamental que preside o espaço o poder de selecionar os representantes



Foto: © AECID

da sociedade civil de uma curta lista enviada pela organização representativa do setor – prática que, segundo a literatura especializada, oferece um maior potencial de cooptação.

Quanto à proporção de representantes de governo e da sociedade civil, o panorama é variado, com casos de composição paritária ou relativamente equilibrada, e outros onde a balança se inclina fortemente para o governo. Na medida em que a esmagadora maioria dos espaços revelados são consultivos e não decisórios e muito menos vinculantes, no entanto, a composição não parece ser um fator decisivo. De fato, há conselhos consultivos que são compostos exclusivamente por representantes da sociedade civil. Pelo contrário, a composição dos raros corpos revelados que podem produzir decisões vinculantes parece projetada para deixar a decisão nas mãos do governo.

A maior parte dos espaços detectados parece se concentrar nas primeiras etapas do ciclo das políticas públicas – o estabelecimento de prioridades, a definição da agenda e o planejamento – e secundariamente nas etapas finais de monitoramento e avaliação, enquanto escasseiam os mecanismos focados na formulação de políticas. Para isso, deveriam ser espaços de tomada de decisões, e raramente o são. É igualmente raro que se definam como espaços deliberativos, e não precisam ser na medida em que não precisam formar uma vontade coletiva para alcançar uma decisão.

No contexto da quase total ausência de espaços que possam produzir decisões vinculantes, destacam-se alguns poucos exemplos de instâncias nas quais, mesmo que não tenham a obrigação de implementar a decisão resultante, as autoridades estão obrigadas a fornecer uma resposta fundamentada, ou seja, explicações de como levaram em conta os insumos provenientes da cidadania e as razões pelas quais não o fizeram.

Quase todas as organizações que responderam à pesquisa disseram participar de algum espaço de consulta, coordenação ou trabalho conjunto com seus governos com o objetivo de influenciar as políticas públicas. Algumas informaram que participam em um único espaço – às vezes porque é o único disponível, outras vezes por decisão de focar em algum espaço temático – enquanto outras, em particular redes de sociedade civil em países com infraestruturas de participação mais desenvolvidas, disseram ter presença em vários espaços ao mesmo tempo. Em termos gerais, os principais espaços

identificados para cada país durante o mapeamento foram os mesmos que as organizações consultadas tinham no seu radar e nos quais disseram participar. Quando não o fazem, a principal razão tem a ver com a desvirtuação desses espaços por efeito da partidarização, manipulação e exclusão ideológica.

O levantamento bibliográfico e as expressões das OSC consultadas revelaram distâncias mais ou menos amplas entre as práticas realmente existentes e o panorama normativo; no entanto, as avaliações desses espaços não foram inteiramente negativas. Mais precisamente, observou-se um amplo leque de avaliações, não apenas de um país para outro, mas também entre organizações de um mesmo país que participam em diferentes espaços. Também foram observadas variações nas avaliações de uma mesma organização com relação aos diferentes espaços em que participa, assim como no balanço de sua participação ao longo do tempo em determinados espaços que, por efeito das oscilações políticas, se ampliam, estreitam ou chegam até a desaparecer.

O restante do capítulo tipifica uma série de fenômenos que exemplifica com alguns casos nacionais. Identifica, assim, espaços autoritários, espaços “no papel”, espaços subutilizados, espaços fracos, espaços restritos, espaços cooptados, espaços descontínuos, espaços desiguais, espaços consultivos e espaços inovadores.

Os espaços autoritários se encontram em países com regimes não democráticos, onde a sociedade civil não é reconhecida, ou não é reconhecida como um ator pluralista e diverso. Nesses casos, quando existem, os espaços de participação cumprem a função de enquadrar a cidadania nas organizações do regime e alinhá-la com seus objetivos políticos.

Onde as distâncias entre as normativas e as práticas efetivas são maiores, observa-se com frequência o fenômeno de espaços que ficam no papel, na medida em que permanecem sem regulamentação ou sem implementação. De forma similar, em vários países observa-se a existência de mecanismos e espaços estabelecidos na legislação que sim foram regulamentados e estabelecidos, mas que se encontram subutilizados.

Os espaços fracos, por sua vez, são aqueles que têm pouca relevância, seja por seu caráter meramente comunicacional, por suas escassas atribuições ou pelo fato de que os resultados dos seus processos não têm maiores consequências.

Os espaços restritos são aqueles que foram estreitados à medida que foram impostas restrições ao espaço cívico – por exemplo, mediante campanhas de descrédito das OSC orquestradas pelos governos ou mediante novas leis que buscam impor excessivas obrigações de registro e relatório e o controle e limitação do seu acesso a recursos.

Os espaços cooptados são aqueles que foram apropriados pelos governos e partidos governantes para utilizá-los para seus próprios fins, admitindo somente a participação das organizações afins, enquanto as que permanecem fora e se expressam por outros meios, incluindo o protesto, são na melhor das hipóteses ignoradas, e na pior, reprimidas.

O fenômeno dos espaços descontínuos refere-se à instabilidade dos espaços de participação que dependem da vontade política do governo de turno e se contraem e expandem, e até mesmo aparecem e desaparecem, ao ritmo da alternância entre governos de signos políticos opostos. Em casos menos extremos, a descontinuidade se expressa em variações na qualidade da participação em função das conjunturas político-partidárias.

A existência de espaços desiguais, por sua vez, se revela na variedade de experiências que uma mesma organização pode ter nos diferentes espaços em que participa, assim como na diversidade de experiências que podem ter diferentes organizações de um mesmo país, dependendo dos espaços em que concentram sua atividade.

Também foi constatada a existência de espaços relativamente novos nos países que integram a Aliança para o Governo Aberto, cujos governos devem trabalhar junto com sua sociedade civil para cocriar e implementar planos de ação com compromissos para promover a participação cidadã e aumentar a transparência dos processos governamentais e a prestação de contas das autoridades.

Por fim, o mapeamento destacou que, além de pertencer a qualquer uma das categorias mencionadas, a esmagadora maioria dos espaços existentes é de caráter consultivo, ou seja, não produz decisões vinculantes. Mesmo sem produzir decisões vinculantes, entretanto, os espaços consultivos admitem diferentes níveis de participação. Em outras palavras, o fato de serem consultivos não tem por que reduzi-los à insignificância e, de fato, várias OSC ofereceram

exemplos de experiências positivas e resultados significativos. Algumas destacaram um elemento que poderia contribuir para a maior efetividade desses espaços: a obrigação das autoridades de fornecer “respostas fundamentadas” com relação ao uso que fazem ou não das contribuições fornecidas pelas organizações e pessoas participantes.

As conclusões oferecem uma série de recomendações elaboradas com base nas contribuições das organizações consultadas e dirigidas tanto aos governos quanto à própria sociedade civil.

Recomendações para os governos:

- Assegurar a plena vigência das liberdades de associação, expressão e reunião pacífica, não apenas abstendo-se de violar essas liberdades, mas também preservando a integridade do espaço cívico das incursões de atores não estatais hostis.
- Valorizar a sociedade civil como uma aliada crítica, reconhecendo nas palavras e nos atos a importância dos seus múltiplos papéis – não apenas daqueles que complementam o trabalho do Estado e melhoram sua capacidade de resposta às demandas sociais, mas também dos de controle e contrapeso.
- Criar condições para que a sociedade civil possa operar com autonomia, ou seja, sem tentar cooptá-la ou beneficiar desproporcionalmente as organizações alinhadas com seus objetivos políticos.
- Estabelecer espaços de participação amparados na legislação e com normas de funcionamento fixas, claras, imparciais e não discriminatórias.
- Abrir os espaços a todas as organizações interessadas e, onde for necessário, escolher delegados da sociedade civil, deixar a seleção nas mãos das organizações participantes e das suas redes nacionais ou locais.
- Incentivar o trabalho da sociedade civil em coalizões amplas, proporcionando incentivos para a cooperação mais do que para a competição dentro do setor.
- Estabelecer canais diretos e bidirecionais de comunicação com as organizações que trabalham



Foto: © Miguel Lizana / AECID

sobre os temas específicos dos quais cada espaço de participação se ocupa, bem como com os setores vulneráveis ou excluídos com os quais trabalham essas organizações.

- Utilizar as tecnologias digitais disponíveis para facilitar a participação da sociedade civil que trabalha a nível local em todo o território nacional, e não apenas das organizações mais antigas e estabelecidas com sede na capital ou em outras grandes cidades.
- Facilitar o acesso à informação para permitir a participação informada, não apenas respondendo em tempo e forma a requerimentos de informação, mas também por meio da transparência proativa, ou seja, disponibilizando informações relevantes e em formatos acessíveis através de canais de comunicação adequados para cada público-alvo.
- Instituir processos de colaboração que abrangem todo o ciclo das políticas públicas, desde o design até a avaliação, de modo a não instrumentalizar a sociedade civil encaixando-a no papel de mera executora de políticas sociais.
- Avançar além da ideia elementar da consulta como instância de coleta de informações, para o que poderia bastar uma pesquisa ou uma caixa de sugestões, e assegurar que as instâncias de consulta sejam espaços de diálogo e deliberação.
- Estabelecer relações de colaboração orientadas à produção de resultados concretos (políticas, programas, etc.)
- Instituir mecanismos de transparência, para que as contribuições da sociedade civil e os resultados dos processos participativos sejam públicos, bem como de prestação de contas, de modo que, mesmo se os resultados não forem vinculantes, sejam fornecidas boas razões quando não forem adotados.
- Disponibilizar os recursos necessários para que os espaços, e a participação da sociedade civil neles, possam se sustentar ao longo do tempo.



Foto: Fernando Zhiminaicela no Pixabay

- Avaliar os processos participativos em conjunto com a sociedade civil, identificar os obstáculos que esta enfrenta para participar de forma efetiva nos espaços existentes, e adaptar as práticas de modo a reforçar a participação.

Recomendações para a sociedade civil:

- Identificar as restrições do espaço cívico em curso e reagir com celeridade, priorizando a incidência em sua defesa como condição básica para toda forma de incidência efetiva em espaços institucionalizados de participação.
- Promover uma narrativa positiva sobre a sociedade civil, destacando suas contribuições à democracia, ao Estado de direito, à paz, à segurança e ao desenvolvimento.
- Participar dos espaços colaborativos que ofereçam potencial para impulsionar sua agenda sem renunciar a outras formas de participação nos assuntos públicos de maior confronto, como a mobilização de protesto.
- Trabalhar no âmbito de redes amplas e diversas de sociedade civil, de modo a potencializar o impacto da participação não apenas pela força do número, mas também pelo efeito da complementaridade entre organizações com diferentes capacidades, perspectivas e repertórios de ação.
- Na medida em que forem algo mais do que espaços de fachada de regimes autoritários, aproveitar todos os espaços disponíveis, denunciando toda incongruência entre as normas e as práticas para forçar as autoridades a cumprir a promessa contida nas normas.
- Buscar janelas de oportunidade, ou seja, as conjunturas sociais e políticas que oferecem oportunidades de alcançar avanços substanciais.
- Persistir na tentativa. A iteração dos processos participativos pode oferecer a chave para seu aprimoramento. A incidência em favor dos direitos é um compromisso de longo prazo e seus resultados costumam ser lentos e cumulativos.



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Espaços de Participação da Sociedade Civil na Ibero-América

RESUMO EXECUTIVO

Com o apoio da



Cooperación
Española