

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/336216863>

Minipúblicos e Inovação Democrática: Os Casos de Ilhéus e do Jardim Lapenna

Conference Paper · October 2019

CITATIONS

0

READS

18

2 authors:



Silvia Cervellini
Delibera Brasil

2 PUBLICATIONS 1 CITATION

[SEE PROFILE](#)



José Veríssimo Romão Netto
Universidade Federal de São Paulo

12 PUBLICATIONS 18 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



A Qualidade da Democracia Brasileira: Representação Política, Partidos e o Sistema de Integridade [View project](#)



Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição [View project](#)

IV Encontro Participação, Democracia e Políticas Públicas
Universidade Federal de Porto Alegre
Porto Alegre, 10 a 14 de setembro de 2019

Minipúblicos e Inovação Democrática: Os Casos de Ilhéus e do Jardim Lapenna

José Veríssimo Romão Netto¹

Sílvia Cervellini²

Resumo

Os Minipúblicos surgiram como inovação democrática no contexto da "virada deliberativa" e das críticas à democracia representativa na década de 1970 e resgataram o sorteio como alternativa à qualificação democrática. O presente artigo se dispõe a descrever duas experiências brasileiras de Minipúblicos. A primeira delas trata de um processo deliberativo em Ilhéus, Bahia, acerca da regulamentação da atividade de mototáxi na cidade. A segunda é uma deliberação no âmbito do Plano de Bairro do Jardim Lapenna, São Paulo, com recomendações para revitalização do principal espaço urbano do bairro. Utilizando aspectos metodológicos de uma *descrição densa* a partir de *soft data* coletada no processo de aplicação dos Minipúblicos, o artigo apresenta os diferentes contextos em que se aplicaram os Minipúblicos assim como as principais percepções dos atores sociais envolvidos nos processos de deliberação realizados. Também são descritas as sugestões de intervenção política e de políticas que esses atores fizeram ao Poder Público e quais foram seus desdobramentos. O artigo termina por fazer uma reflexão normativa acerca das potencialidades dos Minipúblicos como inovação democrática.

Palavras-chave: Minipúblicos; Inovações Democráticas; Participação Democrática; Políticas Públicas; Deliberação

¹ Cientista Político, Professor da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da UNIFESP e orientador no PPG de Gestão de Políticas Públicas da USP. Membro do Coletivo Delibera Brasil. Contato: joseverissimo11@gmail.com

² Especialista em Opinião Pública, Bacharel em C. Sociais pela FFLCH-USP, Coordenadora do Coletivo Delibera Brasil. Contato: silvia@deliberabrasil.org

I. Introdução

As discussões sobre os Minipúblicos propõem a qualificação democrática a partir de práticas inspiradas na pólis grega e em suas práticas de sorteio (*sortition*)³ afirmando que, antes do advento dos partidos políticos de massa entre os séculos XIX e XX, reconhecia-se o sorteio como um mecanismo mais democrático de seleção de representantes do que as eleições. Isso porque se julgava que o sorteio seria menos suscetível à influência do poder econômico e social do que os processos eleitorais, além de difundir um compromisso mais forte com a igualdade política. (Owen e Smith, 2018).

Vários estudos vêm sendo elaborados no sentido de investigar as práticas clássicas de sorteio para as diversas funções da sociedade ateniense, daquelas de governo a outras, como esportes, gestão financeira e guerra, especialmente em dois aspectos, como elas influenciavam a democracia ateniense e como podem servir de inspiração para a qualificação democrática na atualidade (Owen e Smith, 2018; Pritchard, 2015; 2016; 2017; Pritchard e Carson, 2018).

Assumindo a existência de uma tensão entre representação e participação políticas na contemporaneidade (Pitkin, 2006), o que importa neste artigo é salientar que uma das vertentes críticas feitas sobre a representação política a partir da seara republicana, especialmente a partir do século XIX, resgatou a proposta do sorteio aleatório como ferramenta de complementação às práticas de representação política.

A partir dessas críticas, diversas ferramentas de participação foram implementadas no Brasil e no mundo, ora com a intenção de se opor a governos, por vezes para supervisionar os governos e, mais recentemente, com a intenção de cogir políticas públicas com os governos (Gurza Lavalle e Vera, 2011; Romão Netto, 2006; 2012; 2015). Os Minipúblicos, em suas diversas características e desenhos institucionais, surgem nessa onda de “inovações democráticas” (Setälä, 2017). O termo “inovações democráticas” se refere a “instituições que foram especificamente projetadas para aumentar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões políticas” (Smith, 2009:1). A definição sugere que, de alguma maneira, estas inovações complementam a representação política.

Tais inovações assentam-se na crítica republicana à insuficiência da representação política para a qualificação da democracia. Essa crítica pode ser percebida a partir de duas correntes centrais, os participacionistas e os deliberacionistas (Rubião, 2018; Romão Netto, 2006; 2012). Do lado dos participacionistas, autores como Pateman (1970) e Mcpherson (1978) defendem que a participação direta garantiria a própria existência do Estado democrático, que é considerado, para além de um conjunto de instituições representativas nacionais, uma “sociedade participativa”. Assim, a ampliação da participação levaria o fulcro das discussões das instituições de representação para os planos de ação necessários para que se atingisse uma democracia participativa e a igualdade social.

Já para a agenda deliberacionista, a democracia não se esgota em um processo de mediação, sendo elemento constitutivo de todo o processo de formação da sociedade. Deste prisma, a infraestrutura dos espaços públicos, políticos e da sociedade civil assume o papel estratégico de garantir a força integradora e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos (Habermas, 1995). Assim, a deliberação favoreceria a democracia no sentido de produzir uma razão coletiva a posteriori a partir de uma “razão pública” (Rawls, 2009), de um “agir comunicativo” (Habermas, 1984) ou de um “processo deliberativo” (Cohen e Arato, 2000).

Partindo destas proposições, e principalmente a partir dos anos 1970, uma miríade de “inovações democráticas” surgiu para lidar com esta tensão entre representação e participação direta, dando outros contornos para o debate sobre a legitimidade democrática. No Brasil,

³ O termo em inglês *sortition* será utilizado em português de duas maneiras, mas com o mesmo significado, ora como sorteio e ora como seleção aleatória.

instituições como Conselhos e Conferências de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos são exemplos dessas inovações.

Assim, na próxima seção trataremos das relações percebidas entre Minipúblicos e democracia, bem como percorreremos alguns exemplos de uso de Minipúblicos ao redor do mundo. A terceira seção tratará de descrever o coletivo Delibera Brasil, responsável pela aplicação dos dois casos brasileiros de Minipúblicos, que também serão descritos nesta seção. A parte seguinte discorrerá sobre o método adotado para a análise dos materiais coletados durante a aplicação dos casos brasileiros de Minipúblicos. A quinta seção trará a análise dos dados e a última as considerações finais, com uma breve reflexão sobre o potencial e desafios dos Minipúblicos.

II. Minipúblicos e Democracia

Pode-se dizer que os Minipúblicos têm uma tríplice matriz de influências normativas, mesmo que todas sejam vertentes da crítica republicana à insuficiência da representação política. De um lado, a proposta dos Minipúblicos deriva da ácida crítica republicana à representação política de que esta não seria um arranjo institucional que permitiria que se chegasse a decisões políticas que realizassem o bem comum fazendo com que o próprio povo decidisse. O argumento central desse postulado é o de que a racionalidade do eleitorado proposta por Schumpeter (2010) ocupa-se mais da escolha de bons representantes (“líderes”) do que com a formação das opiniões do eleitorado, o que garantiria uma “função protetora” da participação via eleições, assegurando proteção aos interesses privados de cada cidadão em detrimento ao desenvolvimento de uma razão pública. Desta perspectiva, é necessário que se mova o fulcro das discussões das instituições de representação para os planos de ação coletiva exigidos para que se atinja a democracia política, como educação pública, participação social e atividade política (Pateman, 1992).

Por outro lado, os Minipúblicos também se inspiram nas teses habermasianas de deliberação política, que têm se caracterizado pelo esforço de conectar a razão individual a processos deliberativos. Assim, ao se relacionar face-a-face em uma “esfera pública”, os indivíduos podem interagir entre si debatendo as decisões tomadas por autoridades políticas, bem como discutir o conteúdo moral das diferentes relações existentes na sociedade (Habermas, 1991). Esta “ação comunicativa” estabeleceu duas dimensões que permitiriam a busca de um “consenso discursivo”, sendo a construção de um conceito de mundo social reflexivamente adquirido, e a noção de uma forma de ação intersubjetiva e voltada para um consenso comunicativo. Ao se comunicarem, as pessoas coordenariam suas ações, orientando-as segundo normas sociais previamente existentes e se reconhecendo mutuamente como sujeitos portadores de valores e preferências subjetivos. O trabalho de Habermas religa razão e vontade por intermédio da “ação discursiva”, de modo que uma esfera pública ativa e separada da administração pública se torna o lugar no qual as novas questões são tematizadas, novas identidades são apresentadas e a inovação institucional emerge (Habermas, 2012).

Neste debate, os Minipúblicos parecem preencher os ideais entre participação política (que visa à igualdade social) e uma razão discursiva (que propõe o estabelecimento de uma razão pública a posteriori). Isso por terem o potencial de minorar questões epistêmica, política e moralmente complexas (como o uso de recursos públicos em comunidades periféricas de megalópoles, por exemplo) ao submetê-las a processos discursivos de formação de uma razão pública *ex post*. Como os participantes de Minipúblicos interagem com especialistas, eles provavelmente aprendem sobre o assunto, e a prática deliberativa os encoraja a justificar suas próprias posições por meio de argumentos aceitáveis para os outros que representam pontos de vista diferentes, as vezes conflitantes. Como consequência, os Minipúblicos podem ser usados para ajudar a definir soluções razoáveis para questões complexas e conflitivas (Setälä, 2011).

A terceira matriz de influências normativas dos Minipúblicos diz respeito à incorporação de ferramentas de seleção aleatória dentro dos sistemas políticos representativos contemporâneos. Tendo por referência inicial as experiências Clássicas, autores contemporâneos como Robert Dahl (1989; 1990) imaginaram o potencial de uma série de conselhos consultivos selecionados randomicamente, aos quais chamou de “minipopulos”, que seriam compostos por milhares de cidadãos selecionados aleatoriamente e seriam formados *ad hoc* para discutirem itens importantes da agenda do dia.

Do ponto de vista da prática contemporânea dos Minipúblicos, o termo "minipúblico deliberativo" foi introduzido pela primeira vez por Fung (2003) e tem sido usado para se referir a uma variedade de fóruns que reúnem grupos de cidadãos para deliberar sobre uma questão política particular. Nesse sentido, seu formato está inserido em um desenho institucional maior e menos específico que pode ser chamado de “fóruns de deliberação cidadã” que, em comum, têm a intenção de diminuir a distância entre a opinião dos cidadãos e os tomadores de decisões acerca de políticas (Crosby, 1995).

Os formatos mais conhecidos de “minipúblicos deliberativos” incluem os júris de cidadãos (*citizens’ juris*) e as células de planejamento (*planning cells*) - ambos desenvolvidos na década de 1970 -, as conferências de consenso (*consensus conferences*) modeladas pelo Conselho de Tecnologia Dinamarquês na década de 1980, e pesquisas deliberativas (*deliberative pools*), projetadas por James Fishkin na década de 1990 (Smith, 2009). A ideia das pesquisas deliberativas é a de criar um método de medir a opinião pública de maneira refletida ao invés de opiniões coletadas “de supetão” (Fishkin, 2003). Júris de cidadãos e conferências de consenso se propõem a ser espaços deliberativos relativamente pequenos, agregando dezenas de participantes, enquanto pesquisas deliberativas e alguns outros formatos incluem centenas de cidadãos deliberantes. Os Minipúblicos de pequena escala geralmente apresentam recomendações políticas escritas, enquanto as pesquisas deliberativas fornecem dados sobre opiniões individuais antes e depois da deliberação (Setälä, 2017).

As correspondências entre participação, deliberação e as relações entre sociedade e Estado foram circunscritas por Fung (2006) no que ele chamou de “cubo da democracia”. Nesta proposição teórica, o autor afirma que os diversos mecanismos de participação variam ao longo de três dimensões: quem participa, como os participantes se comunicam entre si e tomam decisões conjuntas e como as discussões estão ligadas à política ou ação pública, favorecendo três valores democráticos particularmente importantes: legitimidade, justiça e eficácia da ação pública. (Fung, 2006: 66).

Utilizando-nos desta proposição, é possível afirmar que os Minipúblicos buscam a igualdade política e uma razão deliberativa ao combinar o sorteio dos participantes com a rotatividade dos membros (Owen e Smith, 2018). Essa aleatoriedade dos membros garantiria a representação de diferentes pontos de vista sobre o tema em deliberação e, por não serem responsáveis perante determinados grupos de eleitores (Warren, 2008: 62), espera-se que os "representantes dos cidadãos" sejam mais abertos a argumentos diversos e mais capazes de estabelecer uma razão pública a partir do processo deliberativo do que seus colegas eleitos (Setälä, 2017).

Dada a diversidade do que foi chamado de Minipúblicos desde da proposição de Fung (2003), neste artigo reconhecemos os Minipúblicos a partir de um desenho institucional específico: aqueles a partir dos quais os participantes são recrutados por intermédio do método de sorteio, o que visa a garantir a representação de diferentes grupos ou pontos de vista da sociedade, e que, ao final do processo deliberativo são extraídas recomendações por escrito aos tomadores de decisões.

Atualmente, a principal motivação para o desenvolvimento de Minipúblicos é a redução da distância entre a opinião pública e a tomada de decisão política (Crosby, 1995; Setälä, 2017), bem como a ênfase na aposta normativa de que Minipúblicos são importantes porque

combinam seleção aleatória e processos deliberativos, com a intenção de favorecer a formação de uma espécie de “vontade contrafactual” (Owen e Smith, 2018). É como propor aos cidadãos afetados por determinada decisão política que analisem cenários e consequências envolvidos com o objeto de deliberação e formem uma opinião (razão pública) sobre a melhor decisão possível para aquele coletivo à luz das informações disponíveis (Fishkin, 2011).

Há diversas experiências bem-sucedidas de Minipúblicos pelo mundo. Alguns estão institucionalizados e operam em concordância com os corpos legislativos e governos locais e/ou nacionais, como o “Painel de Revisão de Planejamento de Toronto”, o Observatório da Cidade de Madri, as Assembleias Cidadãs convocadas pelos Parlamentos da Irlanda, Escócia e Inglaterra e o Bürgerrat (Conselho de Cidadãos) recentemente instalado no território de idioma alemão na Bélgica. Estes espaços de Minipúblicos têm em comum diversos aspectos, mas para serem qualificados como Minipúblicos devem selecionar seus participantes de maneira randômica, oferecer informações de nivelamento aos cidadãos sorteados antes do processo de deliberação e aplicar técnicas e métodos de facilitação durante o processo deliberativo⁴.

O caso belga é emblemático para se evidenciar os contornos e potenciais dos Minipúblicos quando associados às instituições da democracia representativa. O “Modelo Ostbelgien” é a primeira experiência institucionalizada de deliberação cidadã a aplicar o modelo de “Multi-Body Sortition” proposto por Bouricius (2013). No modelo, dois grupos de cidadãos são selecionados por sorteio: um Conselho Cidadão de 24 membros com mandato de 18 meses e as “Assembleias de Cidadãos”, selecionadas e convocadas ad hoc, contando com a participação de ao menos 50 membros. O Conselho de Cidadãos delibera sobre o tamanho das Assembleias de Cidadãos e por quanto tempo se reunirá (conforme a complexidade), além de ter a prerrogativa de propor temas para a deliberação cidadã e de acompanhar a implementação e desdobramentos a partir das recomendações de cada Assembleia Cidadã. A lei que determinou este desenho, aprovada em setembro de 2019, também prevê que o Conselho de Cidadãos definirá a verba anual para essas atividades, que serão apoiadas por uma Secretaria Permanente e que o Parlamento tem de responder formalmente às recomendações feitas.⁵

A despeito da vasta experiência participacionista no Brasil, que inclui as práticas dos Conselhos e das Conferências de Políticas Públicas (Pires, 2011), os diversos mecanismos de Orçamento Participativo (Avritzer, 2003) e até experiências de cogestão nas implementação de políticas, como o caso das práticas dos Pontos de Cultura e de convênios com Organizações da Sociedade Civil para a gestão de equipamentos culturais (Barbosa e Calabre, 2011), não havia no país, até há pouco tempo, nenhuma experiência de Minipúblico com os contornos institucionais ora propostos: participantes selecionados aleatoriamente por sorteio, submetidos a uma carga de informação técnica sobre o objeto em debate e a um processo mediado de deliberação com a intenção de elaborar uma peça escrita com recomendações aos tomadores de decisões (representantes eleitos ou agentes fiduciários do Estado). O Coletivo Delibera Brasil, fundado em 2017, empreendeu as duas primeiras experiências no país, uma Ilhéus, na Bahia, e outra no bairro do Jardim Lapenna, periferia leste do município de São Paulo. A próxima seção tratará da narrativa desses casos.

⁴ Para estas e outras atividades de Minipúblicos no mundo, ver <https://democracyrd.org/>, acesso em 01/04/2019.

⁵ Para detalhes da experiência ver: https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/communities/german-speaking_community e <https://www.politico.eu/article/belgium-democratic-experiment-citizens-assembly/>, (acesso em 06/07/2019).

III. Abordagem Metodológica e Materiais de Pesquisa

A abordagem metodológica para a descrição dos casos de Minipúblicos aplicados no Brasil pelo Coletivo Delibera Brasil corresponde a uma aproximação exploratória e contextualista. É exploratória porque não existe investigação anterior sobre os casos e não foram estabelecidas prioridades de estudo (Denzin e Lincoln, 2018; Shields e Rangarajan, 2013). É contextualista porque se refere a uma teoria construtivista que sustenta que a natureza humana é especificada e tornada inteligível apenas pelo seu conteúdo particular (isto é, sistemas simbólicos) em que ela é encontrada (Geertz, 2008). Em um segundo sentido, é contextualista porque se refere à natureza das interpretações, ou seja, assume que as interpretações estão sempre vinculadas a um contexto de crenças e práticas (culturais, formas de vida, jogos de linguagem ou tradição) que nunca são ao mesmo tempo e completamente capazes de articulação. Além disso, as interpretações são limitadas no sentido de que uma situação específica determina a forma e a direção de interpretação. O terceiro sentido do contexto determina que o conteúdo indica não apenas um ambiente empírico dado de antemão contra o qual alguma ação deve ser entendida. O contexto não é simplesmente um pano de fundo de influências e determinantes de significado, identidade ou fala, tampouco é conteúdo simplesmente o conjunto de condições inter-relacionadas em que algo ocorre ou existe. Em vez disso, o contexto é produzido na prática social de fazer perguntas sobre significados, identidades e lugares de falas (Schwandt, 2014; Holstein e Gubrium, 2004; Grossberg, 1997; Hilley e Shusterman, 1991).

Se esta abordagem ontológica é usual em campos do conhecimento como a antropologia ou a psicologia comportamentalista, análises de movimentos sociais e suas relações com o Estado têm se utilizado de outros arcabouços teóricos para inquirir seus sujeitos sociais. Esta constatação está evidenciada na miríade de estudos que se valem de análises institucionalistas para abordar a atuação da sociedade e suas relações com governos em perspectiva histórica (Lavalle et al, 2018). Todavia, já se encontram análises de como ideias organizam a ação de burocracias específicas, estudos sobre como as formas de governança em rede permitem que os gestores públicos exerçam uma agência considerável na formação das instituições, através das quais o governo interage com os cidadãos, organizações da sociedade civil e empresas (Jeffares e Skelcher, 2011); sobre como percepções de atores do chamado Sistema de Integridade (juízes, promotores e delegados) sobre a corrupção se correlacionam com os fluxos da justiça no combate à corrupção (NUPPs, ABJ e CNJ, 2019); ou ainda como ideias em suas relações com instituições “moldam a política de políticas públicas” (Béland, 2019).

Esta abordagem será aplicada a dois casos, o Minipúblico de Ilhéus, na Bahia, que deliberou sobre a regularização da atividade de mototaxistas na cidade. Também será aplicada ao caso do Minipúblico do Jardim Lapenna, em São Paulo, que deliberou sobre o uso de recursos do Plano de Bairro para a recuperação da principal rua da comunidade, a rua Rafael Zimbardi.

Os dois eventos, Ilhéus e Lapenna, serão estudados a partir do registro das circunstâncias e de seus significados, bem como das intenções, estratégias e motivações dos sujeitos deliberantes que participaram destes episódios. A validade do método se dá na medida em que a “validade” é avaliada em termos do consenso percebido entre os deliberantes sobre palavras, conceitos e padrões emanados do processo deliberativo (Schwandt, 2007). Nesse sentido, os Minipúblicos são experiências ricas, dado que a intenção última do procedimento é a de que, da maneira mais formal possível, se apresentem recomendações consensuais extraídas do processo deliberativo, das quais emanem, propositivamente, as demandas e posicionamentos políticos acerca do problema discutido.

Essa abordagem permite que sejam criadas categorias analíticas a priori, a partir das quais se analisará os materiais dos dois processos de deliberação cidadã. Nesse sentido, os materiais que serão analisados são transcrições das fases de deliberação dos Minipúblicos. Tratam-se de áudios e vídeos que foram transcritos nas etapas deliberação (na qual os cidadãos deliberam

acerca dos problemas propostos e formam uma razão coletiva da qual emergem as recomendações aos tomadores de decisões) em suas fases de discussões em grupos menores e deliberações finais, feitas em plenária com todos dos participantes.⁶

As categorias iniciais foram desenvolvidas a partir das discussões teóricas prévias sobre deliberação e participação. Assim, estabeleceram-se cinco categorias, como estão descritas abaixo:

Advocacy: falas que indicam a influência que pode ser exercida a partir da Sociedade Civil sobre todas as fases do ciclo de políticas públicas. Deve-se ressaltar a associação entre advocacy e participação social, seja como oposição ou supervisão, desenvolvido de maneira independente ou como parte do desenho institucional de instituições públicas.

Relações entre Estado/Governo/Gestão Pública e Sociedade Civil: falas que endereçam as questões/problemas discutidos para organizações públicas estatais e paraestatais, das Administrações Direta e Indireta, especificamente em suas interfaces com a Sociedade Civil, seja como oposição, supervisão ou cooperação de gestão de políticas públicas. O tom da proposição deve ser destacado nesse sentido.

Consenso: falas que endereçam concordância em relação ao problema discutido, seja em expressões que demonstrem combatividade em relação a um opositor consensualmente determinado (como o estado, uma empresa etc.) ou propositiva, no sentido de endereçar uma sugestão de encaminhamento do problema discutido para um interlocutor (estado, empresas etc.).

Bem-comum: falas que expressem, de maneira consensual ou não, noção do que seja o melhor caminho para solução do problema discutido. Essas falas se tratam de estruturas discursivas que emitem ideias de construção, reconhecimento ou reivindicação de benefícios coletivos e/ou difusos, que não sirvam a uma pessoa, organização ou agrupamentos específicos.

Disputa política: falas que desenvolvam argumentos que indiquem rivalidade ou concorrência em relação ao problema discutido. Essas colocações podem ser seguidas ou não de proposições consensuais. O que se deve destacar é o momento do conflito e as direções que tomam os argumentos, salientando o objeto da disputa, os envolvidos e os fundamentos discursivos.

Ao longo do processo de análise três novas categorias discursivas emanaram dos dados. As categorias deduzidas, descritas abaixo, terão suas construções detalhadas na seção analítica, de modo que, por ora, serão apenas descritas.

Encaminhamentos técnicos/deliberativos: falas que encaminham soluções e/ou alternativas, ainda não consensuais e que não representam disputa política. Essas falas são geralmente técnicas e/ou operacionais e dizem respeito ao cerne do objeto em discussão.

Relações entre Estado/Governo/Gestão Pública e o indivíduo: falas que endereçam as questões/problemas discutidos sobre a organização e atuação do Estado (impostos, taxas, regularizações de atividades privadas) especificamente em suas interfaces com a ação privada dos indivíduos. Podem ser falas que reconhecem a ação do estado no sentido de taxação e/ou regulação de atividades privadas, mas também podem ser falas que reivindicam ações do estado a partir de uma perspectiva individual e visando à regulamentação de ações privadas não organizadas, como associações, sindicatos, etc.

Organização Comunitária: falas que digam respeito à ação coletiva dos indivíduos. Podem ser falas que propõem ou reconhecem a organização coletiva de atores sociais tomados individualmente e que organizam ações coletivas pontuais ou duradouras, mas que não se configuram na organização de uma Organização da Sociedade Civil.

⁶ Os áudios e transcrições estão à disposição para análise com o Coletivo Delibera Brasil.

A partir dessas categorias, todo o material coletado em campo foi submetido a uma análise de conteúdo, considerando-se tanto um movimento dedutivo quanto outro indutivo, permitindo que novas categorias emergissem a partir do conteúdo do material de campo. Essa metodologia é utilizada em casos nos quais há poucos estudos prévios da temática analisada, e as categorias a serem codificadas também podem derivar diretamente do material ideacional em análise (Neuendorf, 2016; Vaismoradi et al, 2013; Hsie e Shannon, 2005).

A intenção é a de que o fenômeno fosse descrito de uma maneira conceitual, porque a análise de conteúdo permite o exame da informação como representação de textos, imagens e expressões a serem vistas, lidas e interpretadas pelos seus significados, devendo assim ser analisadas com esses usos em mente (Vaismoradi et al, 2013). A estratégia de análise foi dupla. Primeiramente, todas as transcrições das deliberações serviram para a geração de nuvens de palavras. Essas nuvens identificam as palavras mais utilizadas por todos que participaram dos Minipúblicos na etapa deliberativa. Em seguida estas palavras foram inseridas em seus contextos, momento a partir do qual foi feita uma análise de conteúdo do material.

As nuvens de palavras- representação visual da frequência das palavras no texto- foram elaboradas a partir da condensação das transcrições dos Casos Ilhéus e Lapenna em dois momentos específicos para cada caso: Grupos de deliberação (referente às discussões ocorridas no segundo dia de Minipúblico e no qual os sorteados eram separados em grupos menores para tratarem das questões levantadas) e Deliberação Final (referente à rodada geral de discussão e elaboração das recomendações). O material foi ainda separado para que as falas dos participantes fossem contrastadas com as falas das facilitadoras, possibilitando uma análise mais específica em termos de expressões linguísticas recorrentes no processo utilizadas por cada um desses grupos de atores.

Para sua geração, utilizou-se da ferramenta online TagCrowd ⁷ mediante a aplicação dos seguintes critérios: geração de nuvens de 150 ou 100 palavras com a frequência de aparição de palavras de no mínimo cinco ou três vezes no texto, excluindo-se algumas expressões linguísticas irrelevantes para análise (daí, lá, 'prá' entre outras).

A análise de conteúdo, segundo momento da estratégia de abordagem dos dados, consistiu em separar as transcrições em pequenas unidades de conteúdo e submetê-las a um tratamento descritivo (Neuendorf, 2016; Vaismoradi et al, 2013) para que se investigasse o conteúdo das ideias nelas envolvidas. Para tanto, foi utilizado o software proprietário MaxQDA.⁸ Como se trata de uma aproximação exploratória, a análise de conteúdo, neste artigo, serve para relatar os usos comuns de ideias compartilhadas ou antagônicas percebidas nos processos deliberativos dos Minipúblicos do Jardim Lapenna e da cidade de Ilhéus nessas etapas do processo. A próxima seção descreve detalhadamente os dois casos.

IV. O Delibera Brasil e os Casos Brasileiros

O Delibera Brasil é um Coletivo sem fins lucrativos e suprapartidário que contribui para o fortalecimento e aprofundamento da democracia brasileira promovendo a deliberação cidadã, principalmente a partir de uma metodologia de ação conhecida como Minipúblico. Formado em 2017 por iniciativa de Silvia Cervellini, o Coletivo conta com a parceria estratégica da Rede Conhecimento Social e do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP. Em março de 2019 o Coletivo elaborou seu Estatuto, que foi assinado por onze membros fundadores com diferentes formações acadêmicas, profissionais e visões filosóficas e políticas. O Delibera Brasil trabalha para integrar Minipúblicos e promover a incidência da deliberação cidadã nos processos democráticos e participativos de decisão e formulação de políticas públicas no Brasil, com foco

⁷ Ver: <https://tagcrowd.com>, acesso em 07/08/2019.

⁸ Ver: <https://www.maxqda.com/>, acesso em 07/08/2019.

prioritário para as cidades e seus territórios.⁹ Com esse intuito, o Delibera Brasil desenvolveu dois Minipúblicos no Brasil, como serão descritos.

Caso 01 - Regulamentação de Mototáxi em Ilhéus

Nossa primeira oportunidade para aplicar a metodologia de Minipúblico no Brasil surgiu a partir de contato com o Instituto Nossa Ilhéus, uma OSCIP cujo objetivo é fortalecer a cidadania, a democracia participativa e o empreendedorismo, tendo por base a sustentabilidade e o monitoramento social. Marisa Villi, co-fundadora da Rede Conhecimento Social e membro do coletivo Delibera Brasil, teve a ideia de ligar para Maria do Socorro Mendonça, Presidente do Nossa Ilhéus, para contar sobre os Minipúblicos e perguntar se haveria alguma necessidade de deliberação cidadã na cidade para realizarmos um piloto da metodologia. Socorro demonstrou imediato entusiasmo e identificou a oportunidade de ajudarmos, com um Minipúblico, a encaminhar de forma participativa a elaboração da legislação municipal sobre a atividade dos mototaxistas, dentro da programação das atividades a serem desenvolvidas na Semana de Mobilidade de Ilhéus. Em uma primeira teleconferência, Socorro nos contou sobre a polêmica na cidade, com o aumento do número de mototaxistas, alguns acidentes (incluindo o atropelamento de um morador proeminente) e a pressão para que a Prefeitura regulamentasse a atividade conforme previsto pela Lei Federal Nº 12.009, de 2009. A temática nos pareceu excelente para o primeiro piloto de Minipúblico por envolver um contexto complexo, com informações de caráter técnico e interesses de diferentes grupos, além de ter impactos de curto, médio e longo prazos.

No dia 13 de setembro de 2017 foi realizada no auditório do Centro Administrativo do Município a reunião do Grupo de Conteúdo, com presença do Vice-prefeito e Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável, José Nazal, técnicos e gestores da Prefeitura, além de representantes do Sindicato dos Agentes de Trânsito (Sindatran), e da sociedade civil. A reunião contou também com a presença e uma apresentação de Lucas, um mototaxista que fez TCC do curso de Enfermagem sobre a atividade. Na ocasião também foram validados e complementados os blocos de informação que o Delibera Brasil reuniu previamente para embasar a deliberação.

Por questão de custo e prazo, o Instituto Nossa Ilhéus ficou responsável pela mobilização dos moradores por intermédio de seus parceiros e canais de comunicação, apoiado em uma tabela de controle de perfil (sexo, idade, escolaridade, bairro) elaborada pelo Delibera Brasil. A Câmara de Vereadores cedeu a Plenária nos dias 14 e 15 de setembro das 8h às 17h, com infraestrutura adequada para a realização das sessões com os cidadãos. Tivemos a participação de nove cidadãos de Ilhéus, sendo cinco mulheres e quatro homens, com idades entre 23 e 83 anos, moradores dos seguintes bairros: Morada do Porto, Pontal, Nelson Costa, Conquista, São Sebastião.

Três facilitadoras do Delibera Brasil foram para Ilhéus: Silvia Cervellini, Marisa Villi e Fernanda Império. Após recepcionarmos os moradores, abrimos o encontro explicando o que era uma Deliberação e ajudando o grupo a entrar no que chamamos de “modo cidadão”:

“Como moradores de diferentes bairros, vocês estão aqui para representar os cidadãos de Ilhéus e ajudar a pensar o que é melhor para a cidade hoje e no futuro. Cada um de vocês é importante e deve considerar suas próprias experiências e necessidades, mas também ouvir e refletir sobre as experiências e necessidades dos outros, que podem ser muito diferentes das suas. Hoje e amanhã vocês serão

⁹ Para mais informações sobre o coletivo Delibera Brasil, ver: <https://medium.com/@DeliberaBrasil>, acesso em 06/07/201.

ouvidos uns pelos outros, descobrirão coisas novas, debaterão, ponderarão e juntos serão capazes de chegar ao melhor resultado para Ilhéus.” (Silvia Cervellini).

Nos Grupos de Deliberação os participantes foram expostos a informações sobre i) o contexto Socioeconômico e Ordenamento Urbano e Mobilidade; ii) uma apresentação do agente de trânsito Valério Bonfim sobre a Lei Federal Nº 12.009, de 2009; e iii) as Legislações municipais que regulam a atividade de mototáxi em Salvador e em São José do Rio Preto, com artigos organizados em slides por temas.

No segundo dia, na “Etapa de Deliberação”, propusemos a divisão em dois grupos, com um relator em cada um que permanecia para transmitir aos participantes que trocavam de lugar, de forma que todos pudessem discutir os 6 temas: Processo de Alvará, Fiscalização, Documentação, Veículo e Equipamento, Tarifa, Publicidade, Pontos de Parada e Direitos e Deveres do Usuário. Ao final os participantes voltaram aos seus assentos iniciais na Plenária e houve uma deliberação geral sobre os pontos discutidos por bloco temático. O Delibera Brasil registrava em power point, projetando para o grupo, o que gerou consenso, o que gerou discordância (maioria concordou, mas uma ou duas pessoas permaneceram em desacordo) e o que permaneceu polêmico.

O documento com as recomendações do Minipúblico foi entregue dia 22 de setembro de 2017 pelo Instituto Nossa Ilhéus em evento público de encerramento da Semana de Mobilidade. Em julho de 2018 ocorreram reuniões da Presidente do INI, Maria do Socorro Mendonça e parceiros especialistas em mobilidade na Prefeitura, incluindo a participação na reunião do Conselho Municipal de Transportes, quando foi discutida a minuta do Projeto de Lei sobre a regulamentação do serviço de mototáxi em Ilhéus. Na ocasião o INI apresentou suas sugestões em conformidade a algumas poucas recomendações do Minipúblico que não estavam ainda contempladas e foram acatadas. Dentre as sugestões aprovadas pelo Conselho estavam: a obrigação da apresentação, pelos mototaxistas, de comprovante de domicílio eleitoral do município; e a transferência da permissão para atuação no transporte individual de passageiros, em caso de morte do titular, somente para mulher ou filho, desde que atenda aos critérios para a realização do serviço. O PL 089/2018 foi então enviado para a Câmara de Vereadores e encontra-se em fase de Audiência Pública.¹⁰

Caso 02 - Requalificação da Rua Rafael Zimbardi – Plano de Bairro do Lapenna

A segunda experiência foi possível graças à parceria com a Fundação Tide Setúbal, organização não governamental que atua há mais de 20 anos na região de São Miguel Paulista. Também nesse caso o contato foi feito por colegas da Rede Conhecimento Social por conta de experiências anteriores em processos de pesquisa participativa. Andreilissa Ruiz e José Luis Adeve – Cometa, coordenadores do Galpão do Lapenna, demonstraram imediato interesse no Minipúblico no contexto do Plano de Bairro do Lapenna, elaborado por intermédio de processos participativos organizados por um Colegiado composto pela Associação Comunitária das Mulheres da Vila Nair, Creche Jardim Lapenna e Lapenna 1, CCA Procedu Jardim Lapenna, Escola Estadual Professor Pedro Moreira Matos, Fundação Getúlio Vargas, Fundação Tide Setubal, Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS), Sociedade Amigos do Jardim Lapenna, SOS Lapenna e Conselho Gestor e PSF da UBS Jardim Lapenna. A iniciativa, é importante mencionar, contou com o apoio da Prefeitura Regional de São Miguel Paulista. Na primeira reunião de

¹⁰ Para o andamento do caso, ver: <https://www.nossailheus.org.br/instituto-nossa-ilheus-participa-de-audiencia-publica-sobre-regulamentacao-do-mototaxi/>, acesso em 07/08/2019.

apresentação da proposta para o Colegiado ficou definido que a deliberação focaria o projeto de requalificação da principal rua do bairro, a Rafael Zimbardi.

Um Grupo de Conteúdo foi formado por representantes do Colegiado, da FGV, Rodrigo Mindlin (Instituto Brasileira e Mackenzie), Hannah Machado (Bloomberg Initiative for Global Road Safety) e Prefeitura Regional São Miguel Paulista. Em reuniões ocorridas nos dias 16 de abril e 15 de maio foram mapeados os pontos que seriam alvo da deliberação e definidas as informações a serem apresentadas. Também foi reforçado o caráter de tomada de decisão do Minipúblico, diferente de outros tipos de participação cidadã de caráter mais exploratório e de co-criação. O Delibera Brasil explicou que o resultado da deliberação deveria corresponder ao que seria de fato realizado na rua Rafael Zimbardi, antecipando potenciais conflitos e escolhas difíceis, com as quais o projeto teria que lidar.

Nessa segunda experiência foi possível seguir o princípio de aleatoriedade na seleção dos participantes, viabilizando-se o sorteio de ruas do bairro. O sorteio foi realizado dia 16 de abril, no Galpão, na presença de representantes do Colegiado, sendo transmitido ao vivo na página do Plano de Bairro. Uma faixa foi colocada na saída da estação da CPTM informando que moradores seriam sorteados para participar do Minipúblico sobre a reforma da Rua Rafael Zimbardi. Uma equipe de seis voluntários selecionou domicílios aleatoriamente em cada rua sorteada, recrutando 30 moradores com cotas de gênero, idade, ocupação e escolaridade. Um grupo de Whatsapp foi criado para manter a comunicação com os recrutados.

Por recomendação do Delibera Brasil, baseada em experiências internacionais e na prática de pesquisas qualitativas, o Colegiado aprovou uma ajuda de custo de R\$ 50,00 como incentivo e compensação para cada participante. É importante registrar que essa discussão suscitou uma reflexão por parte do Colegiado sobre o que os diferencia do morador “médio”, que precisa de incentivos maiores para participar.

As sessões do Minipúblico aconteceram no fim de semana de 19 e 20 de maio, com a presença de 18 moradores, sem perda desproporcional significativa em nenhuma das variáveis de perfil, com exceção de mulheres com menos de 20 anos. Foram recrutadas e confirmamos no dia anterior com quatro jovens moradoras, mas nenhuma compareceu. Dos 17, 11 eram mulheres e 6 homens, 2 com até 20 anos, 6 de 21 a 40, 5 de 41 a 60 e 4 com mais de 60 anos. A maioria com ocupação remunerada, sendo que prevaleceu no grupo a renda familiar de até 1 Salário Mínimo (11 dos 17) e 5 eram proprietários de automóvel.

No dia 19, momento da Etapa Informativa, os moradores tiveram a oportunidade de assistir apresentações e interagir com especialistas do Grupo de Conteúdo para falar sobre o Plano de Bairro, assim como conversar sobre questões envolvidas no desenho de ruas seguras e voltadas para as pessoas, bem como sobre diferentes soluções possíveis para a Rua Rafael Zimbardi.

No domingo, 20 de maio, os participantes deliberaram sobre os pontos discutidos no dia anterior e chegaram às 22 recomendações que foram entregues no dia seguinte em formato de Highlight para o Colegiado. Em 25 de Maio as recomendações foram apresentadas e discutidas em reunião da Fundação Tide Setúbal e do Delibera Brasil com o arquiteto Rodrigo Mindlin e a Construtora FTS e foram afixadas no Galpão da Cidadania para conhecimento da comunidade e validação dos participantes.¹¹

¹¹ Para vídeo sobre o processo, ver: <https://fundacaotidesetubal.org.br/noticias/3867/moradores-do-lapenna-deliberam-sobre-mudancas-em-via-do-bairro>

V. Análise dos dados

Os dados analisados nesta seção são as transcrições somente da etapa deliberativa (na qual os participantes deliberam sobre o problema proposto) nos seus dois momentos, em grupos menores e conjuntamente na deliberação final. O tipo de transcrição dos áudios e vídeos trata-se de uma transcrição não naturalista, ou seja, aquela que privilegia o discurso verbal, não se atendo à preservação minuciosa de elementos da entrevista para além do conteúdo verbal, tais como a linguagem não-verbal, aspectos contextuais e de interação (Azevedo et al., 2017).

Primeiramente serão analisadas as nuvens de palavras decorrentes destes momentos. A intenção da identificação das frequências das palavras mais utilizadas é a de que elas sejam posteriormente contextualizadas nas transcrições. Isso permitirá que as palavras mais frequentes (tanto pelas facilitadoras dos processos deliberativos quanto pelos cidadãos deliberantes) sejam circunscritas em seus contextos discursivos, que serão, por sua vez, destacados para análise.

Etapa 01 -Análise das nuvens de palavras

Grupos de Deliberação – Ilhéus

Considerando apenas as **falas dos deliberantes**, analisamos uma nuvem de 150 palavras que se repetiram, no mínimo, cinco vezes em um universo de 25.694 palavras transcritas. De maneira geral, nota-se a reiteração das palavras “homem”, repetida 830 vezes, e da palavra “mulher”, repetida 778 vezes. Esses números se tratam de uma contagem de quantas vezes deliberantes homens e mulheres estiveram com a palavra ao longo do processo. Como se vê, homens e mulheres estiveram com a palavra de maneira equilibrada, sendo que os homens falaram 52% das vezes e as mulheres 48%. Do ponto de vista do processo deliberativo, e analisando a frequência das palavras a partir das categorias previamente estabelecidas, expressões como “você” (321), “gente” (199), “acho” (191) e “desacordo” (29) podem refletir questões importantes como posicionamento e/ou reconhecimento de preferências. Outras, como “pessoa” (57), “direito” (30) ou “direitos” (18), “livre” (29), “trabalhar” (29) e “desempregado” (15) podem dar pistas de questões que digam respeito à percepção de direitos individuais e de cidadania. Palavras importantes para o contexto da deliberação, a regulamentação da atividade de mototáxi, repetiram-se de maneira que podem evidenciar questões das relações entre os cidadãos, mototaxistas e poder público. Nesse sentido, notam-se palavras como “alvará” (146), “moto” (92), “cooperativa” (47), “prefeitura” (39), “credenciamento” (38), “suspensão” (38), “táxi” (30), “renovação” (29), “licença” (24), “ônibus” (24) e “passageiro” (23).

Já nas **falas das facilitadoras** elaborou-se uma nuvem de 100 palavras que se repetiram, no mínimo, quatro vezes em um universo de 5.115 palavras transcritas. Optou-se aqui por uma nuvem de palavras menor e com menos repetições devido ao volume de palavras do universo, o que permitiu uma visualização mais substantiva das palavras. De maneira geral, as palavras “não” (104), “vocês” (61) ou “você” (51), “então” (61) e “gente” (45) têm uma frequência expressiva. Isso se deve ao fato de que foram utilizadas, via de regra, como pronomes de tratamento (maneiras de se dirigir à pessoa com quem se fala), vocativos (um chamamento, uma invocação ou um apelo), interjeições (palavras que exprimem sensações, emoções estados de espírito) ou empregadas de maneira excessiva como itens continuativos. Palavras como “lei” (21), “livre” (11), “direitos” (10), “deveres” (08) podem indicar estímulos no sentido de encaminhar discussões para reflexões sobre relações entre os cidadãos, mototaxistas e poder público. Já palavras como “falando” (12), “concorda” (10), “questão” (10), “tema” (10), “discussão” (07) ou “discutir” (05) sugerem estímulos para favorecer processos deliberativos. O objeto da discussão, a atividade de mototáxi, aparece por palavras como “alvará” (26),

“prefeitura” (10), “moto” (10), “parada” (10), “usuário” (08), “seguro” (09), “aplicativo” (09) e “passageiro” (06).

Deliberação Final – Ilhéus

A deliberação final em Ilhéus é agora analisada a partir de uma nuvem de 200 palavras com uma frequência mínima de repetição de cinco vezes em um universo de 13.400 palavras transcritas. Novamente houve um equilíbrio entre a quantidade de vezes que falaram os homens (260) e as mulheres (234) **deliberantes**. O que se nota imediatamente é que a palavra “consenso” (34) aparece na nuvem pela primeira vez na fala dos cidadãos deliberantes. Como se notou anteriormente, havia aparecido cinco vezes na fala das facilitadoras e nenhuma na dos deliberantes. O advérbio “não” (402) continua a aparecer substantivamente, o que pode significar sua utilização como interjeições ou itens continuativos em sentenças complexas. Palavras como “você” (135), “gente” (95), “pessoa” (39) ou “pessoas” (23) podem estar associadas a questões de reconhecimento da necessidade ou pontos de vista que emanam de perspectivas diversas, representando ora disputas, ora consensos ou ainda proposições que visam ao bem-comum. A palavra “prefeitura”, citada uma vez em cada uma das nuvens anteriores, aqui aparece repetida por 33 vezes, o que pode estar relacionado tanto a questões de relações entre estado e sociedade, quanto a assuntos de advocacy. Palavras como “moto” (58), “motoqueiro” (31), “lei” (31) e “MEI” (23) provavelmente estejam associadas a questões operacionais relativas à regularização da atividade de mototáxi.

As falas das **facilitadoras** ao longo da deliberação final em Ilhéus foram analisadas a partir de uma nuvem de 100 palavras, repetidas ao menos cinco vezes, em um universo de 5868 expressões. A palavra mais repetida nesta etapa foi “consenso” (46), o que pode indicar um esforço no sentido de se alcançar um encaminhamento final do processo deliberativo entre os cidadãos deliberantes. Nesse mesmo sentido, notam-se expressões como “falar” (15), “recomendação” (14), “questão” (13), “desacordo” (12), e “sugestão” (07). Termos como “município” (18), “registro” (18), “alvará” (17), “MEI” (15), “prefeitura” (12), “cadastro” (11) e “autônomo” (09), as quais podem se remeter diretamente ao objeto da deliberação, a regulamentação da atividade de mototaxista na cidade.

Grupos de Deliberação – Lapenna

Durante as deliberações em grupos, especificamente para as **falas dos deliberantes**, elaborou-se uma nuvem de 200 palavras que se repetiram, no mínimo, cinco vezes em um universo de 29.250 palavras transcritas. De maneira geral, 69% das falas são femininas (1247 intervenções), enquanto os homens falaram 566 vezes. As frequências de palavras demonstram uma discussão mais assertiva no que diz respeito à finalidade do processo deliberativo, a revitalização da rua Rafael Zimbardi. Assim, notam-se menos palavras de cunho generalista e que possam ser, a priori, associadas às categorias descritas na seção anterior, como disputa política, advocacy ou consenso, por exemplo. Assim, repetições expressivas ocorrem em palavras como “rua” (153), “lixo” (126), “carro” (109), “calçada” (103) e “casa” (89). As relações com o poder público podem ser percebidas pela utilização de expressões como “estação” (56), “escola” (43), “prefeitura” e “iluminação” (29).

A partir de uma nuvem de 150 palavras repetidas por no mínimo cinco vezes, as **facilitadoras**, ao longo do processo de formação, utilizaram-se repetidas de palavras que variaram verbos de ação reflexiva e opinativa. Assim, notam-se uma quantidade grande de “não (310)” e “então” (220), que provavelmente foram utilizados como itens continuativos em sentenças longas. Também aparecem muitas inflexões dos verbos ‘achar’ e ‘falar’, como “acham” (73), “acha” (51), “acho” (23), “falou” (31), “falando” (26), “falar” (23), “falaram” (17), o que pode estar associado

a estímulos para favorecer o processo deliberativo. As palavras “questão”, que apareceu 40 vezes, e “solução” (19), podem denotar estímulo no sentido de favorecer a clarificação de uma ideia ou proposição. Notam-se também as palavras que dizem respeito direito ao objeto da deliberação, a rua Rafael Zimbardi, como “rua” (74), “calçada” (61), “carro” (35), “trecho” (34), “árvore” (28), “estacionar” (28), “lixo” (25). As palavras “ecoponto” (19) e “prefeitura” (06) e a sigla “CPTM” (10) podem guardar relações discursivas com as relações estabelecidas entre a população e o poder público.

Deliberação Final – Lapenna

A deliberação final no Jardim Lapenna foi curta, o que se pode notar pelo universo de palavras de sua transcrição, 2939. Assim, a nuvem derivada desta etapa do processo foi elaborada com as 100 palavras que foram repetidas, ao menos, três vezes. Entre os **deliberantes**, as mulheres utilizaram mais a palavra e falaram 137 vezes, enquanto os homens 105. As palavras mais repetidas dizem respeito aos problemas relacionados à Rua Rafael Zimbardi: “calçada” (26), “rua” (20), “carro” (19) e “carros” (17), “gente” (16) e “passar” (13). Algumas palavras podem ser associadas ao processo deliberativo propriamente dito, como “opção” (21), “acho” (14), “entendeu” (05), “entendi” (04) e “concordo” (04). A palavra “não” (64) aparece mais uma vez com muita frequência e talvez tenham sido empregadas como itens continuativos em sentenças longas.

As **facilitadoras** também falaram muito sobre as questões objetivas ao longo da deliberação final. Palavras como “calçada” (79), “carro” (54), “recuo” (49) e “trecho” (39) dão essa dimensão. Palavras que denotam encaminhamento ou estímulo de processo deliberativo também se repetiram, mas com menor frequência. Neste sentido, notam-se palavras como “solução” (16), “questão” (15), “problema” (13), “possibilidade” (12) e “prioridade” (07). Não houve frequência de expressões que remetessem ao poder público ou à disputa política nas falas das facilitadoras.

A tabela abaixo demonstra a utilização das palavras mais frequentes nos dois casos.

Tabela 01 – Expressões mais utilizadas e objeto de análise contextual

Palavra/N de Repetições e Momento	MOMENTOS DA ETAPA DELIBERATIVA								Freq
	Grupos - Ilhéus		Deliberação Final- Ilhéus		Grupos - Lapenna		Deliberação Final - Lapenna		
	Delib.	Facil.	Delib.	Facil.	Delib.	Facil.	Delib.	Facil.	
não	673	104	402	133	914	310	64	173	8
prefeitura	39	10	33	12	6	6			5
rua	05				153	74	20	35	5
gente	199	45	95				16		4
questão		10		13		40		15	4
acho	191					23	14		3
falando		12				26			2
concorda		10							1
concordo							4		1

Elaboração dos autores, 2019.

Respeitando a separação dos momentos de fala entre deliberantes e facilitadoras e utilizando-nos das categorias criadas na seção anterior, as próximas análises circunscreverão as palavras mais repetidas em seu contexto narrativo, "prefeitura" (94) em Ilhéus e "rua" (282) no Lapenna. A escolha se deveu pelo fato de que estas palavras estão substantivamente associadas aos problemas propostos para discussão nos Minipúblicos, a regulamentação pela Prefeitura de Ilhéus para a atividade de mototáxi e a proposta de um projeto de reurbanização da Rua Rafael Zimbardi, no bairro do Jardim Lapenna em São Paulo.

Na próxima seção serão extraídos excertos discursivos que contribuirão para a discussão substantiva sobre o processo deliberativo nos dois casos analisados.

Etapa 02 – Análise de conteúdo

A estratégia de se analisar os contextos nos quais as palavras selecionadas foram mais utilizadas demonstrou-se exitoso uma vez que as principais discussões tiveram seu enredo permeado por essas palavras. Abaixo serão descritas as discussões em seus âmbitos, para o que serão classificadas as orações nas quais as palavras foram utilizadas de acordo com as categorias previamente estipuladas a partir dos debates teóricos sobre participação e deliberação políticas.

Passo I – Análise do uso da palavra mais utilizada em Ilhéus entre deliberantes e facilitadoras: Prefeitura

Grupo de Deliberação, falas das cidadãs e dos cidadãos deliberantes

A palavra “prefeitura” aparece, inicialmente, no contexto de uma discussão sobre duas questões. Por um lado, discutiram a regulamentação da atividade e, por outro, a melhor forma de agremiação dos mototaxistas. Sobre o segundo ponto, a questão central se deu acerca das percepções sobre a necessidade de haver uma agremiação profissional que congregasse os mototaxistas na cidade. O debate estabeleceu as bases da disputa política em torno de duas alternativas, a exigência legal da criação de um sindicato ou de uma cooperativa. Também se discutiu sobre esse ponto o papel da Prefeitura de Ilhéus nessa regulamentação.

Essa discussão encaminhou um consenso sobre a necessidade de agremiação, o que garantiria a liberdade de escolha do mototaxista. Os argumentos centrais foram a desobrigação da compulsoriedade da sindicalização e a liberdade de escolha e agremiação. Essa temática foi retomada na deliberação final tratando das relações entre os mototaxistas e a Prefeitura no que diz respeito à sua regulamentação.

Nesse sentido, a Prefeitura retorna como ator central no processo de regulamentação da atividade. O argumento, aqui, é o de que se todos pagam impostos a melhor maneira de fazer com que os mototaxistas colaborem com a municipalidade é a criação da exigência de que todos sejam cadastrados no MEI.

Também se discutiu se a Prefeitura deveria oferecer um curso gratuito para os mototaxistas trabalharem no município. A disputa política se deu ao redor da discussão de que para se obter a carteira de motorista o indivíduo já se demonstrou qualificado. Essa discussão ficou inconclusa e o debate migrou para a necessidade de o profissional mototaxista residir em Ilhéus ou poder ir trabalhar em Ilhéus a partir de outras localidades, bem como para a possibilidade de que servidores públicos pudessem também ser mototaxistas. A Prefeitura, novamente, é citada nesse contexto como possível reguladora, mas o debate é abandonado e migra para o tema do tempo de uso das motos utilizadas como mototáxis e uso de equipamentos de segurança pelos mototaxistas e pelos passageiros.

Grupo de Deliberação, falas das facilitadoras

Ao se referir à Prefeitura pela primeira vez nos grupos de deliberação, as facilitadoras primeiramente incitam o debate com uma colocação que ilumina conflitos políticos que dizem respeito à legalização da atividade de mototáxi para, em seguida, remeterem-se às relações entre estado e sociedade, especificando encaminhamentos técnicos no que diz respeito à regularização. O excerto abaixo demonstra esse movimento narrativo, que foi seguido em todas as vezes que a palavra “prefeitura” foi utilizada pelas facilitadoras:

“Só que como a discussão sobre o veículo era um pouco menos polêmica, a gente deixou os temas que são um pouco mais complexos para a gente discutir agora que tá todo mundo com a pilha toda. Então a discussão do alvará a gente tem aqui os grandes temas que tem a ver: o credenciamento, que é inclusive antes, né? [...] Então que é o primeiro passo, o registro de interesse. Muitos dos municípios fizeram – a gente até falou ontem –, vai até a Prefeitura, só sinaliza que gostaria de receber, tal, para fazer um levantamento da situação. (Grupo de Deliberação, § 04 – grifos nossos).

Deliberação Final, falas das cidadãs e dos cidadãos deliberantes

A palavra “prefeitura” foi utilizada 33 vezes pelos deliberantes ao longo do processo de deliberação final. O que se observa com muita nitidez em suas falas é que inserções da palavra “prefeitura” estão mais associadas a questões de bem-comum do que no momento prévio, nos grupos menores. Assim, questões como taxação e regulamentação da atividade de mototáxi associaram-se tanto a questões como arrecadação municipal a partir da atividade quanto a preservação de direitos e segurança dos próprios mototaxistas. Uma categoria emergiu da análise desse processo deliberativo, a de “**Relações entre Estado/Governo/Gestão Pública e o indivíduo**”, que demonstra que cidadãos deliberantes, tomados individualmente, manifestaram-se no sentido de reconhecer interfaces de regulação e/ou taxação da Prefeitura em relação a suas atividades privadas, mas também elaboraram falas no sentido de cobrar a municipalidade acerca dessas atividades e suas decorrências.

Deliberação Final, falas das Facilitadoras

Ao utilizar a palavra “prefeitura”, as facilitadoras, a exemplo do que ocorreu nos grupos de deliberação, empregam a expressão em construções discursivas complexas, geralmente associando a palavra a diversas categorias na mesma oração. É comum a sobreposição de argumentos discursivos que associem encaminhamentos técnicos/deliberativos a outras questões, como disputas políticas entre mototaxistas e taxistas, outras que dizem respeito à regulamentação da atividade via taxação e/ou regulação do uso do espaço público pelos profissionais mototaxistas, ou ainda questões de encaminhamento associadas a outras de relações entre estado e indivíduos e o reconhecimento do bem-comum, como as discussões sobre os limites de multas para suspensão da atividade de mototáxi vis a vis a arrecadação da Prefeitura com essa cobrança.

Essa complexidade reflete também o esforço, desse momento, em registrar às vistas dos deliberantes (power point projetado) os resultados para o documento de recomendações que seria entregue à Prefeitura.

Panorama das Intervenções Discursivas em Ilhéus

A tabela abaixo demonstra que as categorias discursivas mais observadas quando circunscrita a palavra “prefeitura” em seus contextos narrativos foram as de disputa política e aquelas sobre as relações entre o estado e os cidadãos tomados individualmente. Isso reflete o foco do debate proposto pelo Minipúblico, sugestões para a regularização de uma atividade privada, a de mototáxi.

Tabela 02 – Frequência das Categorias Discursivas no Minipúblico de Ilhéus¹²

Casos e Categorias Discursivas	Disputa /Argum entação política	Consenso	Encaminha mentos técnicos/del iberativos	Bem- comum	Relações entre Estado/Gover no/Gestão Pública e Sociedade Civil	Advocacy	Relações entre Estado/Gover no/Gestão Pública e o indivíduo	SOMA
DELIBERANTES- Grupos de deliberação	35	4	3	5	0	0	19	66
DELIBERANTES- DELIBERAÇÃO FINAL	9	0	3	9	0	1	13	35
FACILITADOR- Grupos de deliberação	2	0	4	0	0	0	6	14
FACILITADOR- DELIBERAÇÃO FINAL	3	0	5	1	0	0	8	17
SOMA	49	4	15	15	2	1	46	132

Elaboração dos autores, 2019. (**Base:** trechos circunscritos)

Entre os deliberantes, surgiram questões como se a Prefeitura poderia regular o preço do serviço de mototáxi - inclusive o preço dos aplicativos que poderiam existir para chamar o serviço (Deliberação Final, § 379) e outras como o local onde as motos poderiam parar para embarcar os passageiros (Deliberação Final, § 406). Uma discussão interessante sobre a necessidade de existência de um sindicato ou cooperativa surgiu nos Grupos de Deliberação (§ 279 a 283). A questão foi se a Prefeitura deveria exigir a criação de um sindicato para o mototaxistas. Ninguém discordou que a existência de um sindicato seria adequada para os mototaxistas, todavia, foi consensual o posicionamento de que a exigência não deveria ser legal: “Não, a gente pensou nisso, ele até falou que entendia pra livrar disso... A questão é: sindicato como obrigatoriedade? Eu acho que não precisa ter obrigatoriedade, eles mesmos uma hora vão criar, eu acho!” (Grupo de Deliberação, § 283).

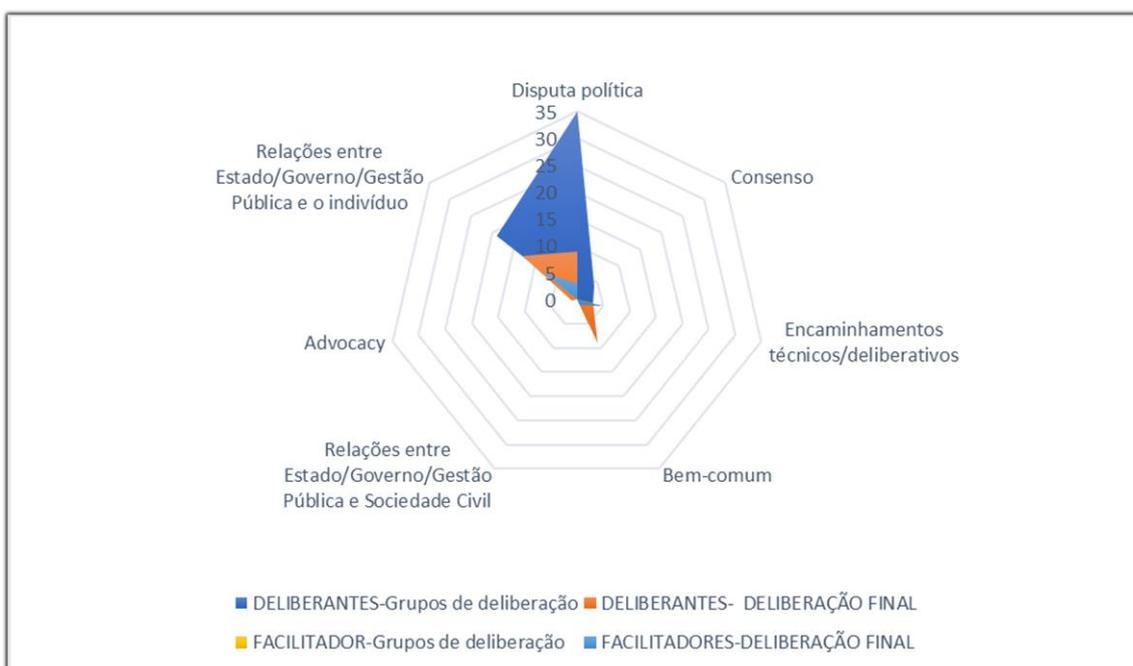
Em contraste à percepção da inexigibilidade da existência de um sindicato, a sugestão de uma organização coletiva dos mototaxistas surgiu na fala de uma das facilitadoras no Grupo de Deliberação. A proposta foi a de que a Prefeitura organizasse os mototaxistas para a aquisição de um seguro coletivo: “Não, mas... estou aqui pensando, né? A prefeitura poderia tentar organizar um grupo, seguro de grupo para todos os que tivessem o alvará... [...] É, a prefeitura pode pensar em uma forma de facilitar a negociação com a seguradora de um seguro coletivo, entendeu?” (Grupo de Deliberação, § 94 – 95).

A regulação do uso do espaço público pelos mototaxistas é um exemplo bem-acabado das discussões que envolvem questões de relações entre os mototaxistas, os cidadãos consumidores do serviço e a regulação da atividade pela Prefeitura. O que se nota nessa discussão é que enquanto consumidores, os deliberantes preferiram que existisse uma regulamentação, com pontos de embarque em locais específicos e que diminuíssem o ruído urbano com outros

¹² Os trechos circunscritos somam mais do que o número de vezes em que a palavra "prefeitura" foi utilizada porque o mesmo trecho pode ter categorizações múltiplas.

serviços, como os de táxi e ônibus: “Então o pessoal falou ali: “Vamos pedir que eles parem ao menos cinquenta metros após o ponto de ônibus ou ponto de táxi. A cinquenta metros, a distância é grande! Aí nós ficamos nessa interrogação, não chegamos aí... então chegamos à conclusão de que quem vai definir isso é a prefeitura” (Grupo de Deliberação, § 1636). Vale mencionar que na Etapa Formativa foi disponibilizado pela Prefeitura um mapa, que ficou colado na parede, onde estavam marcados pontos atuais de "estacionamento" de mototáxis para que os moradores deliberantes pudessem analisar melhores alternativas de pontos de embarque. Todavia, mesmo com esse apoio visual, os deliberantes não se sentiram suficientemente informados e seguros para fazerem essa recomendação.

Gráfico 01 – Fases da Deliberação e Tipo de Orador por Categorias Discursivas, Ilhéus



Elaboração dos autores, 2019

O gráfico acima demonstra a dispersão das falas dos oradores separados entre “facilitadoras” e “deliberantes”. Nota-se o que se vinha afirmando, os deliberantes, ao incluir a palavra “prefeitura” em seus discursos, acentuam suas falas no sentido do reconhecimento das disputas políticas que envolvem processos de regulação da atividade de mototáxi pelo Poder Público. Questões que, como se demonstrou, não poderiam ser reguladas exclusivamente pelas relações de consumo entre mototaxistas e cidadãos-consumidores, como local de parada para embarque e taxaço do serviço. É importante notar o aparecimento da categoria Bem-Comum na etapa de Deliberação Final que pode sinalizar um encaminhamento resolutivo de questões que haviam surgido como disputas políticas. As falas das facilitadoras, bastante reduzidas em relação às dos deliberantes, seguem o movimento discursivo dos debates, apontando, ligeiramente, para encaminhamentos técnicos e/ ou deliberativos.

Passo II – Análise do uso da palavra mais utilizada no Lapenna entre deliberantes e facilitadoras: Rua

Grupo de Deliberação, falas das cidadãs e dos cidadãos deliberantes

No início das deliberações o assunto sobre o uso do espaço da rua Rafael Zimbardi pelos camelôs evidencia-se como central. O sentido de tráfego dos carros pela via ganha um contorno de (re)organização do posicionamento dos camelôs na rua. A solução inicial pensada pelos moradores da região foi a ampliação da rua, para o que seria necessário que se interviesse nos recuos das residências em relação à calçada. Ao defender a criação de um espaço exclusivo para os camelôs, a fala feita por uma mulher a certa altura do debate evidencia a centralidade da questão:

“Porque aí vai ficar fechado e eles já vão ficar igualzinho o calçadão de São Miguel, eles já vão achar que é próprio para o camelô. Mas na minha opinião é que não feche, use esses espaços para fazer, no caso, a pracinha, e começaria a mexer na rua, na verdade, desde esse iniciozinho aí, olha, uma calçada alargada, iluminação, arrumar o paisagismo... essas coisas!” (Grupo de Deliberação, § 185).

Outra discussão que foi prolongada pelos deliberantes foi a questão do estacionamento na rua Rafael Zimbardi. As calçada e rua estreitas forçam os pedestres a andarem na rua, situação que é piorada pela falta de sinalização de estacionamento para os carros. Para este problema, diversas alternativas foram dadas pelos deliberantes, como fechar a rua para carros, alternar o lado no qual os carros podem passar entre dias de lados pares e dias de lados ímpares (isto para não sobrecarregar nem o comércio nem os moradores com estacionamento apenas de um lado). A fala desta mulher representa bem o embate político que foi estabelecido nos debates:

“Então se ficar carro estacionado do outro lado – um exemplo – e vir um carro descarregado do lado do comércio, aí não vai passar, como que nós, pedestres, vamos passar, se a rua é estreita? Aí quando a gente vai na rua, as peruas vêm buzinando para a gente subir para a calçada. A calçada é estreita, nós subimos, eles passam e vamos para a rua, porque não tem espaço! A calçada é estreita, só cabe uma pessoa só, uma para ir e outra para voltar tem que uma se afastar um pouco para a outra passar.” (Grupo de Deliberação, § 542).

A questão do lixo depositado na Rua Rafael Zimbardi também se colocou como uma questão central entre os deliberantes dos Grupos de Deliberação. Nessa discussão, questões como depositar o lixo na rua e animais rasgarem os sacos espalhando o lixo, horário e local de depósito do lixo para coleta, enchentes e o serviço público de coleta foram questões sobre as quais os cidadãos do Lapenna debateram. A questão mais interessante nesse aspecto é que destas discussões emanou a categoria discursiva “organização comunitária”, um padrão discursivo que não se havia observado nas deliberações de Ilhéus. A categoria, como exposta em seção prévia, trata da organização coletiva dos cidadãos, sem intermédio de instâncias estatais e com o objetivo de organizar a ação coletiva. A fala da deliberante explicita essa questão, que apareceu tanto na questão da organização da coleta do lixo quanto em outro momento, que diz respeito ao fechamento de ruas para lazer:

“Olha, que nem: segunda, quarta e sexta, oito horas da manhã, tinha um pessoal que parava o carro no dia do lixeiro. Conhece a Marli? Eu e a Marli fizemos o quê? Vamos bater uns folhetinhos? Entregar de porta em porta na nossa rua: “Não é permitido parar o carro no dia tal, tal das oito as oito e dez”. O lixeiro já falou para todo mundo: “Se tiver carro na sua rua, a gente dá a volta, tchau e benção!” Não recolhe o nosso lixo!” (Grupo de Deliberação, § 143).

Grupo de Deliberação, falas das facilitadoras

As falas das facilitadoras nos Grupos de Deliberação no Lapenna seguiram os padrões discursivos daqueles de Ilhéus. Assim, falas no sentido de encaminhar questões técnicas ou processos deliberativos são a maioria das intervenções feitas nos grupos. Aconteceram, todavia, questões interessantes que merecem realce. Nos parágrafos 381/382 nota-se uma estratégia de mediação na qual a facilitadora, após o encaminhamento de um consenso, complexifica e reabre o tema propondo uma priorização, neste caso específico sobre em qual dos cruzamentos da Rafael Zimbardi seria colocada uma lombada:

“Facilitadora: Então todos menos um. (Grupo de Deliberação, § 381).

Facilitadora: Ok! Aí a próxima pergunta em relação a isso é: talvez – isso eu não sei dizer, tá? – mas talvez não tenha recurso para fazer em todas as ruas, talvez sim, talvez não. Se for fazer, quais seriam as ruas prioritárias para colocar esse negócio?” (Grupo de Deliberação, § 382).

Essa tática difere de outra empregada no parágrafo 657, em deliberação conduzida por outra facilitadora, onde se nota a proposição de encaminhamentos de novas questões sem conflitos:

“Facilitadora: Outro assunto! Vamos falar de lazer? Porque não deu muito tempo para o outro grupo falar então eu vou inverter! Lazer, gente! Queria que vocês aí pensassem o que que vocês acham que em vários trechos da rua – pensando em cada trecho da rua – o que que poderia ser feito ou que que poderia ser bom usando, claro, com calçada maior, aumentando a calçada, fazendo algum espaço perto do muro, que possibilidade vocês veem de lazer para criança... vamos começar para criança!” (Grupo de Deliberação, § 657).

Ao se acompanhar o processo de deliberação a partir das intervenções desta segunda facilitadora, é possível que se note as relações entre as proposições de mediação e o surgimento da categoria discursiva “organização comunitária”. Em uma de suas falas, a facilitadora estimula essa reflexão entre os deliberantes de uma possibilidade de organização coletiva para solução dos problemas enfrentados pela população:

“Facilitadora: Então, nessa região aí, o que que vocês acham? Vocês acham que tem como falar com os comerciantes e com os moradores da rua, eles se organizarem de alguma maneira? (Grupo de Deliberação, § 781).

Facilitadora: Mas como você acha, por exemplo, que pode funcionar uma organização dos moradores e comerciantes desse trecho? Por exemplo, o que que você acha que pode ajudar?” (Grupo de Deliberação, § 782).

Essa diferença pode ser compreendida a partir dos contextos de cada Grupo de Deliberação, pois no primeiro caso o foco da discussão era o Trecho 1 da rua onde a disputa de espaço era muito maior, enquanto no segundo caso o foco eram demandas generalistas de uso do espaço público, sem disputas políticas explícitas.

Deliberação Final, falas das cidadãs e dos cidadãos deliberantes e das Facilitadoras

Os deliberantes se encontraram na plenária das discussões finais com menos questões em suas colocações. A partir da análise da circunscrição da palavra “rua” em seus contextos, o que se observa é que se manteve a questão do sentido do fluxo dos carros na Rua Rafael Zimbardi. Nas discussões também se nota um tom mais propositivo nas falas categorizadas como “disputa política”. A fala da mulher destacada abaixo demonstra essa percepção:

“Olha, o meu modo de pensar também, depois que vocês mudarem aí, todo mundo vai ser obrigado a usar a rua debaixo quem tem carro de passeio. Só quem vai estar

usando aí em cima é caminhão de entrega, pessoal que não conhece mas todo mundo da vila vai saber que carro de passeio tem acesso lá, vai começar a usar a rua debaixo, e vai diminuir aqui em cima, principalmente no horário de fluxo!” (Deliberação Final, § 98).

Pelo lado das intervenções das facilitadoras, observam-se os mesmos tipos de imisção do que em suas participações anteriores, ou seja, mediações de cunho orientador, seja de caráter técnico, seja para organizar o fluxo da deliberação. Mas há uma diferença entre o que se observou nas falas anteriores no Grupo de Deliberação em relação às intervenções de facilitação ao longo da deliberação final. Aqui, a proposição das facilitadoras foi mais assertiva e direcionada para organizar as proposições finais extraídas dos deliberantes. A fala destacada abaixo, de uma das facilitadoras na deliberação final, demonstra esse ponto:

“E a (...) já chegou em um ponto legal, porque isso é uma solução técnica, então aqui o arquiteto, o urbanista tem outras infinitas formas de fazer isso com coisinha, tampando lá, tampando lá, como faz na Europa, um negócio aqui, com corrente, etc. Mas a deliberação é: todo mundo concorda que alguma forma de estacionamento – nem que seja por quinze minutos com o pisca-alerta ligado – tem que ter, todo mundo concorda que em horário de fim de semana tem que ter espaço de estacionamento mais livre do que nos horários de fluxo, todo mundo concorda que a rua tem que ter ida e volta, duas mãos, porque é impossível fazer o retorno ali embaixo, todo mundo concorda que o espaço de calçada tem que ser aumentado, especialmente do lado do comércio, consenso de todo mundo! Como é que resolve isso tecnicamente? Problema dos urbanistas! Eles resolvam! A ideia foi...” (Deliberação Final, § 319).

Panorama das Intervenções Discursivas no Lapenna

A tabela abaixo demonstra a frequência das categorias das diversas intervenções feitas pelos deliberantes e pelas facilitadoras em todas as etapas do Minipúblico conduzido no bairro do Jd. Lapenna, em São Paulo. Duas questões devem ser destacadas sobre a robustez do processo deliberativo em Lapenna. Primeiramente, e no diz respeito aos aspectos que envolvem a reurbanização da Rua Rafael Zimbardi, nota-se um vigor discursivo evidenciado pela quantidade de destaques feitos para a análise, foram 348 trechos ressaltados nas falas dos atores envolvidos. O segundo ponto que ressalta essa característica é o fato da emergência da categoria discursiva “organização comunitária” (que se pode afirmar seja uma categoria cara às proposições normativas feitas tanto por participacionistas quanto por deliberacionistas e utilizada em seis momentos pelos deliberantes).

Outro aspecto curioso nos dados diz respeito à quantidade de intervenções. Deliberantes falam mais nos grupos de deliberação, ao passo que as facilitadoras o fazem mais na deliberação final. Isso pode demonstrar o esforço de mediação no sentido de se evidenciar os encaminhamentos propostos pelo plenário.

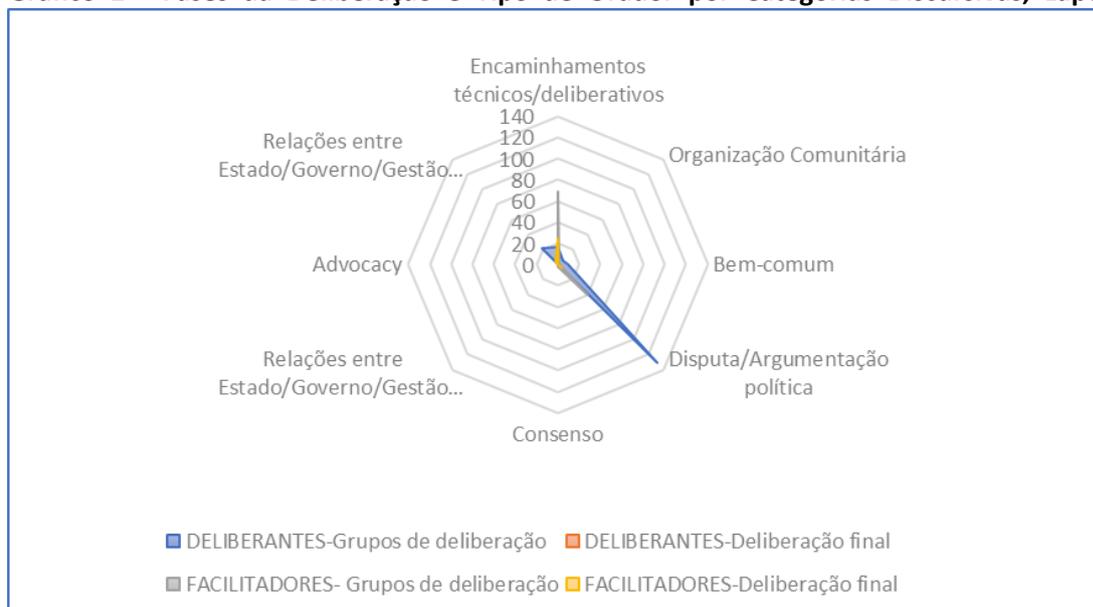
Tabela 03 – Frequência das Categorias Discursivas no Minipúblico do Lapenna

Casos e Categorias Discursivas	Encaminhamentos técnicos/deliberativos	Organização Comunitária	Bem-comum	Disputa/Argumentação política	Consenso	Relações entre Estado/Governo/Gestão Pública e Sociedade Civil	Advocacy	Relações entre Estado/Governo/Gestão Pública e o indivíduo	SOMA
DELIBERANTES- Grupos de deliberação	16	6	9	131	0	0	0	22	184
DELIBERANTES- Deliberação final	5	0	0	12	0	0	0	0	17
FACILITADORES- Grupos de deliberação	69	2	1	40	2	0	0	0	114
FACILITADORES- Deliberação final	25	0	0	5	0	0	0	3	33
SOMA	115	8	10	188	2	0	0	25	348

Elaboração dos autores, 2019. (Base: trechos circunscritos)

O gráfico abaixo demonstra como os diversos atores endereçaram suas intervenções a partir das categorias discursivas utilizadas para categorizá-las. As intervenções dos deliberantes foram fortemente no sentido da disputa e argumentação políticas, enquanto a das facilitadoras no de encaminhamentos técnicos. Esse aspecto é bastante similar ao observado nas discussões feitas em Ilhéus, como se verá.

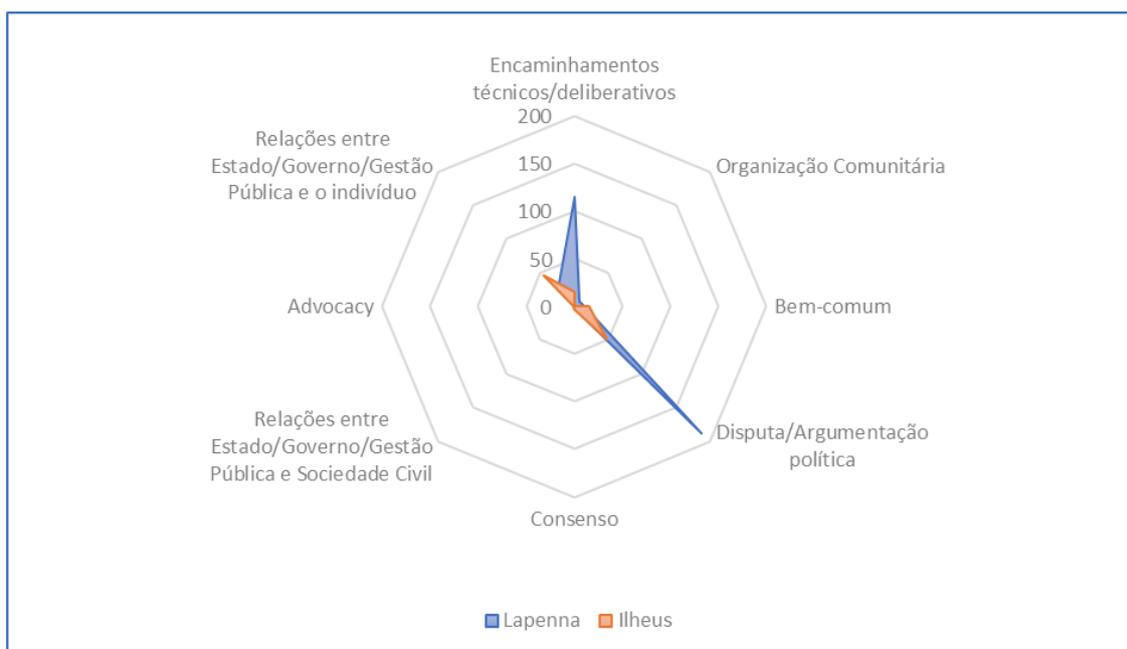
Gráfico 2 - Fases da Deliberação e Tipo de Orador por Categorias Discursivas, Lapenna



Passo III – Comparação entre os padrões discursivos identificados em Ilhéus e Lapenna

O gráfico que compara o total das intervenções feitas em ambos os casos, considerando as falas de deliberantes e facilitadoras, demonstra um aspecto interessante. Enquanto no caso do Lapenna a categoria de disputa política prevalece no mapa, em Ilhéus esse caráter de disputa é relativamente menor e divide relevância com a categoria de relações entre o estado e os indivíduos. Lembrando que essa última, no caso de Ilhéus, estava no cerne da temática do Minipúblico, ou seja, a regulamentação de uma atividade privada.

Gráfico 03 – Total da Intervenções por Caso e Categoria Discursiva



O próximo gráfico demonstra os padrões de intervenção por tipo de orador e categoria discursiva. O que se vê é que os encaminhamentos técnicos foram os tipos de intervenção mais utilizados pelas facilitadoras (FAC) em quase todos os casos, à exceção do Grupo de Deliberação de Ilhéus (ILHEUS\FAC-GD), no qual se nota uma maior frequência de encaminhamentos que dizem respeito às relações entre estado e indivíduos. Essa categoria demonstrou-se a mais utilizada em Ilhéus entre todos os atores em todos momentos deliberativos, menos entre os deliberantes no Grupo de Deliberação (ILHEUS/DEL-GD), momento no qual a categoria disputa política foi mais acentuada.

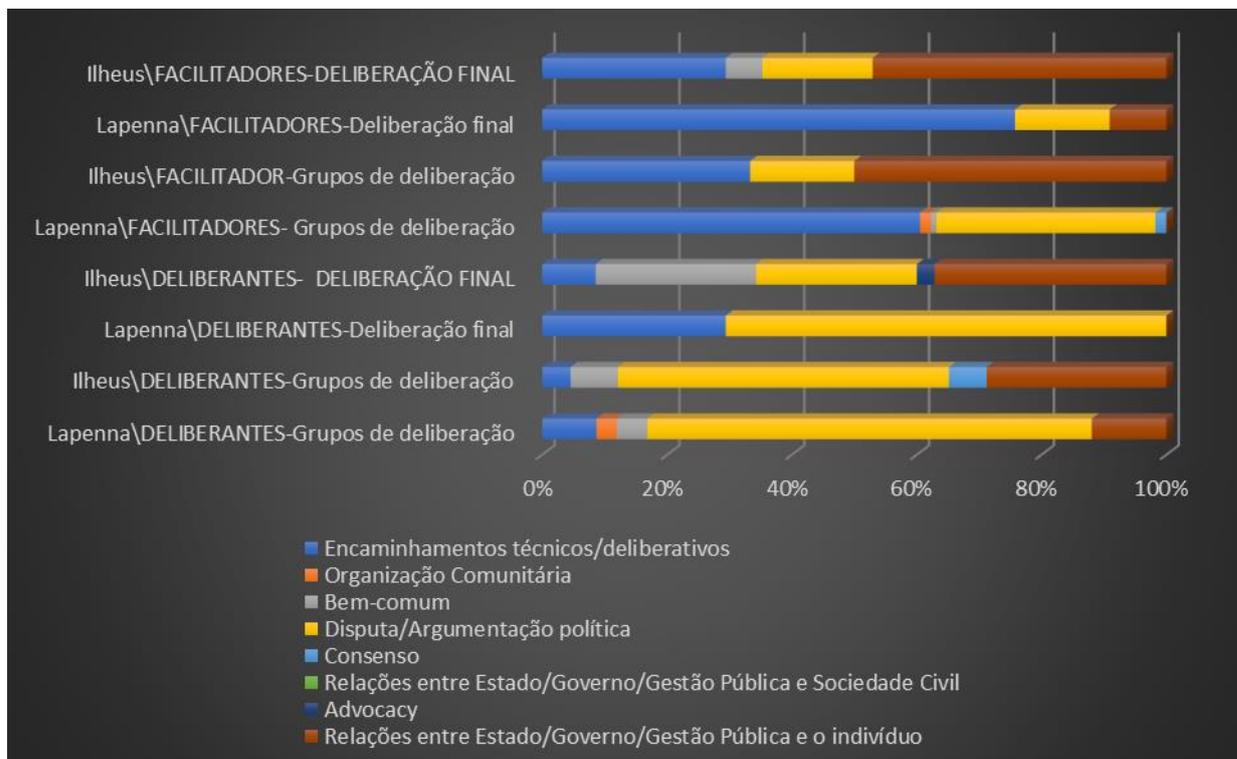
No que diz respeito às deliberações finais, entre os deliberantes (ILHEUS/DEL-DF & LAPENNA/DEL-DF) percebe-se que as discussões no Lapenna foram mais taxativas, tendo-se polarizado as categorias discursivas entre encaminhamentos técnicos/deliberativos e disputa política. Já em Ilhéus destacam-se as colocações sobre o bem-comum e as relações entre o estado e os indivíduos.

Outra observação interessante é que nas deliberações de Ilhéus há referências a questões de “bem-comum”, o que não se observa nas do Lapenna. Isso pode estar associado à maior discussão acerca do papel do estado na regulação da atividade de mototáxi na cidade, o que teria levado os deliberantes a refletirem sobre circunstâncias que envolvem o bem-comum, como acesso a cadeirantes, locais de ponto de ônibus, etc.

Mas são as ausências que se mostram mais reveladoras nos dois casos. Seja em Ilhéus ou no Lapenna, nos excertos selecionados, não houve discussões sobre as relações entre estado e

sociedade civil nem alusão a questões de advocacy. Não surgiram discussões que envolvessem associações de bairros ou profissionais, sequer alguma agremiação, nem mesmo religiosa. Isso pode ter se dado por algumas razões. De modo exploratório, pode-se supor que não foram feitas referências a organizações da sociedade civil ou advocacy por conta do desenho institucional dos Minipúblicos, que justamente se propõem a criar um ambiente protegido de conflitos para os deliberantes e que seleciona para as deliberações cidadãos não engajados politicamente e filtra quem tem relação direta com o objeto tema de deliberação.

Gráfico 03 – Total da Intervenções por Tipo de Processo Deliberativo e Categoria Discursiva



Uma perspectiva complementar surge quando olhamos as sobreposições das categorias dadas aos excertos de discurso selecionados para análise. A tabela abaixo demonstra que os dois tipos que mais se sobrepuseram à categoria mais frequente nos trechos analisados (“disputa/argumentação política”), foram “encaminhamentos técnicos/deliberativos” e “relações entre estado e o indivíduo”.

Tabela 04 – Frequência de Sobreposições das Categorias Discursivas

Sistema de Códigos	Encaminha-mentos técnicos/de liberativos	Organiza-ção Comunitária	Bem-comum	Disputa/Argu-menta-ção política	Conse-nso	Relações entre Estado/Gove-rno/Gestã-o Pública e Sociedade Civil	Adv-ocacy	Relações entre Estado/Gove-rno/Gestã-o Pública e o indivíduo	SOMA
Encaminha-mentos técnicos/de liberativos	0	3	3	50	0	2	1	11	70
Organiza-ção Comunitária	3	0	2	4	0	0	0	1	10
Bem-comum	3	2	0	8	3	0	1	11	28
Disputa/Argu-menta-ção política	50	4	8	0	2	0	0	27	91
Consenso	0	0	3	2	0	0	0	1	6
Relações entre Estado/Gov-erno/Gestã-o Pública e Sociedade Civil	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Advocacy	1	0	1	0	0	0	0	0	2
Relações entre Estado/Gov-erno/Gestã-o Pública e o indivíduo	11	1	11	27	1	0	0	0	51
SOMA	70	10	28	91	6	2	2	51	260

A intersecção de Disputas com Encaminhamos técnicos/deliberativos é facilmente compreendida como recurso de facilitação para organização e explicitação de fluxos deliberativos que emergem e precisam ser encaminhados. No trecho a seguir, um deliberante do Lapenna oferece sua perspectiva sobre o uso da Rua no que diz respeito a sus fluxos e possibilidades de estacionamento:

“Como ela está falando, é uma coisa que eu **acabei de colocar**: lado par, dia par; lado ímpar, dia ímpar. Ou você **encosta de um lado em um dia**, ou se você se vier fazer uma entrega na segunda: **segunda par**, dia dois, então você coloca lá, esse lado aqui vai ficar tudo vazio, vai ficar oitenta por cento da rua vazio, então você vai poder... agora só não pode jogar um ali, outro aqui, outro aqui... fecha a rua, ninguém anda...” (Grupo de Deliberação - Lapenna, § 543 – grifos nossos).

Na sobreposição de Disputas com Relações Estado e Indivíduo as falas tratam de tomadas de decisão no âmbito do governo sobre regulação de debates entre diferentes atores (mototaxistas vs taxistas, por ex) ou sobre uso de recursos escassos para interesses mutuamente excludentes (iluminação da rua vs lombada ou faixa verde). A fala abaixo, de uma deliberante em Ilhéus, ilustra essa questão. Ela relembra como foi com a chegada dos aplicativos de transporte em carros privados ao defender a regularização da idade das motos para o serviço de mototáxi:

“Precisa, deve! Até porque a estrutura não se suporta mais. E os mototáxis, a lotação também (...) **para desqualificar... não tem esses carros quebrados**, de jeito nenhum. Existia carro quebrado há dez anos atrás, hoje é muito carro novo: Gol, Parati, Siena fazendo esse serviço (...) essa demanda. E **ficou uma guerra**, a prefeitura perseguiu os coitados (...) uma demanda específica e pequena. Então é muito importante (...) porque nasce da (...) social e (...) que prefeitura precisa sim regularizar/organizar e **não obrigar todo mundo a pegar a mesma forma de condução que é o que está imposto hoje.**” (Deliberação Final - Ilhéus, § 483 – grifos nossos).

VI. Considerações Finais

Pode-se afirmar que os Minipúblicos, a despeito de terem sua utilização ainda incipiente no Brasil, demonstram um grande potencial como ferramentas de qualificação democrática. O artigo demonstrou essa efetividade a partir da descrição etnográfica de que os produtos esperados foram entregues ao poder público (a proposta legislativa de regulamentação dos mototaxistas em Ilhéus e a sugestão de reurbanização da Rua Rafael Zimbardi no Lapenna). Nesse sentido, nota-se que as proposições feitas a partir dos Minipúblicos seguem ocupando seu espaço dentro das atividades das Organizações da Sociedade Civil parceiras (Instituto Nossa Ilhéus e Fundação Tide Setúbal), que se trata do lugar de servir de peça de advocacy nas várias etapas dos processos de negociação entre estado e sociedade civil.

Por outro lado, os Minipúblicos também se demonstraram instrumentos poderosos de facilitação e construção de encaminhamentos coletivos. De uma perspectiva deliberacionista, o que se demonstrou nesse artigo é que as cidadãs e cidadãos deliberantes expuseram suas posições de maneira argumentativa, explorando detalhes de uso do espaço público e confrontando seus argumentos individuais a outros, de natureza comum. Assim, é importante notar que argumentos classificados como “bem-comum” aparecem como a quarta categoria mais frequente na tabela quatro (28) e sua maior sobreposição é com “disputa política” e “relações estado e indivíduo”. Isso pode demonstrar que o fluxo deliberativo (para além das propostas retiradas pelas facilitadoras ao final do processo em formato de proposta) pode ser compreendido como a construção a posteriori de um posicionamento mais altruísta. Os deliberantes podem ter percebido, no processo de fala e discussão, que seus posicionamentos, para além de convergentes e/ou divergentes com os outros participantes, poderiam ser elaborados a partir de uma ótica republicana de bem-comum. Apenas uma rigorosa análise de discurso das falas dos deliberantes poderia demonstrar este ponto (o que não foi o intuito deste artigo), mas exemplos como o da deliberante destacada abaixo podem dar uma boa ideia do que se defende. O trecho trata de uma sobreposição entre as categorias “disputa política” e “bem-comum” sobre o fechamento da Rua Rafael Zimbardi:

“Porque aí vai ficar fechado e eles já vão ficar igualzinho o calçadão de São Miguel, eles já **vão achar que é próprio para o camêlo**. Mas **na minha opinião** é que não feche, **use esses espaços** para fazer, no caso, a **pracinha**, e começaria a mexer na rua, na verdade, desde esse iniciozinho aí, olha, uma **calçada alargada, iluminação**, arrumar o **paisagismo...** essas coisas!” (Grupo de Deliberação – Lapenna, §185-grifos nossos).

Mas, se os potenciais dos Minipúblicos são evidentes e defensáveis, algumas reflexões se fazem necessárias para seu aperfeiçoamento. Uma questão central pode organizar essas reflexões: se a disputa política apareceu majoritariamente sobreposta a encaminhamentos técnicos e à defesa do interesse privado, qual o lugar da política no processo deliberativo e na implementação dos Minipúblicos? Três hipóteses contribuem para a exploração e levantamento de novas questões, uma acerca do desenho institucional dos Minipúblicos, outra sobre os custos políticos dos atores envolvidos, e uma terceira sobre a crise dos mediadores.

O desenho institucional dos Minipúblicos constrange a ação dos deliberantes ao longo do processo deliberativo, evitando assuntos políticos. Do ponto de vista do desenho institucional dos Minipúblicos, vale ressaltar que a seleção dos deliberantes prevê que não se recrutem cidadãos politicamente engajados (societal ou politicamente) ou com vínculos com o objeto em deliberação. Soma-se a isso o fato de que se focam as discussões no objeto, evitando-se, via mediação, que assuntos paralelos ou distantes do foco deliberativo sejam introduzidos nas discussões. O ambiente das deliberações é neutro do ponto de vista político, sem estímulos políticos de qualquer natureza e, além disso, há que se refletir sobre o efeito do estímulo financeiro dado aos deliberantes para que participem, dado que, a despeito de pequeno, pode induzir a uma neutralidade, evitando conflitos disruptivos.

Há um custo intrínseco à implementação de Minipúblicos que, na linha do tempo, será elevando tanto para atores da sociedade civil quanto para políticos e cidadãos deliberantes. A segunda hipótese trata dos custos políticos dos atores envolvidos. Qual o custo político para as Organizações da Sociedade Civil com um processo de Minipúblico inócuo no sentido de seus resultados de advocacy? Ou, do ponto de vista da política partidária, será que representantes legislativos perderiam adesão de suas bases em caso de saírem “perdedores” de um Minipúblico convocado pelo corpo parlamentar? Do ponto de vista republicano, Minipúblicos sem vínculo com resultados concretos elevariam o cinismo e desconfiança dos cidadãos sobre as instituições democráticas e/ou governos? De uma perspectiva inversa, a própria aplicação de Minipúblicos seria um fator “arejador” da disputa política, demonstrando para as “partes interessadas” que é possível uma deliberação orientada para a busca de consenso e com foco no bem-comum?

E ainda, é possível se questionar sobre quem detém o poder no processo de aplicação de Minipúblicos, quem os convoca (organizações civis, partidos, parlamentos, etc), quem define o escopo e a base informativa da deliberação (Grupo de Conteúdo), quem os aplica ou quem sabe utilizar seus resultados como peça de advocacy?

A terceira hipótese afirma que há uma crise dos mediadores entre o estado e a população em geral e que o desenho dos Minipúblicos, separando explicitamente o grupo político (Proponente e Grupo de Conteúdo) dos deliberantes pode propiciar uma nova inserção dos mediadores tradicionais das democracias como partidos políticos, organizações da sociedade civil, imprensa e academia no debate público, com os Minipúblicos funcionando como “proxi” para a cidadania geral. Por outro lado, no cenário pessimista, é possível imaginar que o custo de não entregas por parte dos Minipúblicos acentuaria a descrença, e ampliaria a distância que têm entre si aqueles que estão organizados e participando abertamente da disputa pelo poder daqueles que estão desorganizados, mas que, por intermédio dos Minipúblicos, têm a chance de pronunciarem o seu julgamento ponderado.

VII. Referências

- Avritzer, L. (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 13-60.
- Azevedo, Vanessa; Carvalho, Margarida; Fernandes-Costa, Flávia; Mesquita, Soraia; Soares, Joana; Teixeira, Filipa, & Maia, Ângela. (2017). Transcrever entrevistas: questões conceituais, orientações práticas e desafios. *Revista de Enfermagem*, IV (14), 159-168. <https://dx.doi.org/10.12707/RIV17018>.
- Barbosa, F. O., & Calabre, L. O. (2011). Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva.
- Béland, D. (2019). How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy.
- Bouricius, T. G. (2013). Democracy through multi-body sortition: Athenian lessons for the modern day. *Journal of Public Deliberation*, 9(1), 11.
- Cohen, J. L., & Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política* (No. 322.4 C6). México: Fondo de Cultura Económica.
- Crosby, N. (1995) Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions. In: Renn O., Webler T., Wiedemann P. (eds) Fairness and Competence in Citizen Participation. Technology, Risk, and Society (An International Series in Risk Analysis), vol 10. Springer, Dordrecht
- Dahl, R. A. (1990). *After the revolution?: authority in a good society*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2018). *The Sage handbook of qualitative research*. 5th Edition. Sage.
- Fishkin, J. S. (2018). Deliberative polling. *Consulting the people is not as easy as it sounds*
- I Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. E. (Eds.). (2018). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press.
- Fishkin, J. S. (2007). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy* (Durham, NC: Duke University Press
- Geertz, C. (1973). 'Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture,' in C. Geertz, *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books, 1973.
- Fung, A. (2003). Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy* 11(3): 338–367.
- Jeffares, S., & Skelcher, C. (2011). Democratic subjectivities in network governance: AQ methodology study of English and Dutch public managers. *Public Administration*, 89(4), 1253-1273.
- Geertz, C. (2008). A interpretação das culturas. 13. reimpr. *Rio de Janeiro: LTC*, 04.
- Grossberg, L. (1997). *Bringing it all back home: Essays on cultural studies*. Duke University Press.
- Gutmann, AMY and DENNIS THOMPSON. 1996. Democracy and Disagreement. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Gurza Lavallo, A., & Isunza Vera, E. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua nova*, (84).
- Habermas, J. (2012). *Teoria do agir comunicativo: Racionalidade da ação e racionalização social/trad. Paulo Astor Soethe. Rev. técnica Flávio Beno Siebeneichler*. WMF Martins Fontes.
- Habermas, J., & Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. MIT press.
- Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua nova*, 36, 39-53.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action* (Vol. 2). Beacon press.
- Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (2004). Context: Working it up, down and across. *Qualitative research practice*, 297-311.

- Lavalle, A. G., & Vera, E. I. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua nova*, (84), 95-139.
- Macpherson, C. B. (1978). *The life and times of liberal democracy*.
- Morse, Janice. (2018). Reframing Rigor in Qualitative Inquiry In Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2018). *The Sage handbook of qualitative research*. Sage. 5th Edition.
- Neuendorf, Kimberly A. (2016.) *The Content Analysis Guidebook*. London: Sage Publications.
- NUPPs (Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – USP), ABJ (Associação Brasileira de Jurimetria) e CNJ (Conselho Nacional de Justiça). (2019). *Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição*. Relatório Analítico Propositivo – Justiça em Pesquisa In http://www.iea.usp.br/eventos/documentos/JusticaCriminal_ImpunidadeePrescricao.pdf, acesso em 07/07/2019.
- Owen, D., & Smith, G. (2018). Sortition, Rotation, and Mandate: Conditions for Political Equality and Deliberative Reasoning. *Politics & Society*, 46(3), 419-434.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Pitkin, H. F. (2006). Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, 67, 15-47.
- Pritchard, D. M. (2015). Democracy and war in ancient athens and today. *Greece & Rome*, 62(2), 140-154.
- Pritchard, D. M. (2016). Sport and democracy in classical Athens. *Antichthon*, 50, 50-69.
- Pritchard, D. (2017). Public spending in democratic athens. *Ancient History: Resources for Teachers*, 46, 30.]
- Pritchard, D & Lin Carson (2018). When citizens set the budget: lessons from ancient Greece In *The Conversation*, February 15, 2018 2.55pm EST - <https://theconversation.com/when-citizens-set-the-budget-lessons-from-ancient-greece-91121>, Acessado em 02/07/2019.
- Shields, P. M., & Rangarajan, N. (2013). *A playbook for research methods: Integrating conceptual frameworks and project management*. New Forums Press.
- Rawls, J. (2009). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Romão Netto, José Veríssimo. (2006). *Participação popular em saúde: o caso dos conselhos gestores de saúde das subprefeituras de São Paulo* (Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo).
- Rubião, A. (2018). O sorteio na política: como os minipúblicos vêm transformando a democracia. *Opinião Pública*, 24(3), 699-723.
- Ryan, M., & Smith, G. (2014). Defining mini-publics. *Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process*, 9-26.
- Schumpeter, J. A. (2010). *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge.
- Schwandt, T. A. (2014). *The Sage dictionary of qualitative inquiry*. Sage Publications.
- Schwandt, T. (2007). *The sage dictionary of quality inquiry*.
- Setälä, M. (2017). Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. *European Journal of Political Research*, 56(4), 846-863.
- Setälä, M. (2011). The role of deliberative mini-publics in representative democracy: lessons from the experience of referendums. *Representation*, 47(2), 201-213.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vaismoradi, Mojtaba; Hannele Trunen e Terese Bondas. (2013). Content Analysis and thematic analysis: Implications for conducting a qualitative descriptive study. *Nursing and Health Sciences*, 15, 398-405.
- Warren, M.E. (2008). Designing deliberative democracy. In M.E. Warren & H. Pearse (eds), *Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press.