

Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros

Fernando Guilherme Tenório

Apresentação

- O Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), desenvolvido na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV), propõe que os estudos sobre gestão organizacional sejam dirigidos a partir da perspectiva de um processo em que a ação gerencial se desenvolva por intermédio da interação negociada entre os atores sociais, seja de uma organização pública, privada ou de uma organização não-governamental.
- Dessa forma o PEGS aparece, desde 1990, como um programa dedicado à produção de estudos e à divulgação de experiências em gestão social, preocupados com o enriquecimento da participação pública nos destinos da cidadania contemporânea. Entende-se por gestão social os processos em que a ação gerencial se desenvolve por meio da interação negociada entre os atores sociais, perdendo o caráter tecno-burocrático em função da relação direta entre gestão e participação, o que possibilita utilizar esquemas organizacionais diferenciados e múltiplos.
- Indo ao encontro das discussões e ações desenvolvidos no âmbito do referido Programa, este projeto de pesquisa pretende analisar de que forma práticas de gestão municipal contribuem para o desenvolvimento do local e o fortalecimento da cidadania. Para tanto o estudo procurou observar no Brasil, Chile e Espanha, qual a importância da participação cidadã, seja de forma individual ou através de organizações da sociedade civil, no desenvolvimento de suas comunidades.

Para a realização da pesquisa, o PEGS conta com as seguintes parcerias: Programa Gestão Pública e Cidadania, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), da FGV; Instituto de Assuntos Públicos (IAP) da Universidad de Chile (UC); Instituto de Gobierno y de Políticas Públicas (IGOP) do Departamento de Ciencia Política i de Dret Públic (DCPDP) da Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Apoio financeiro foi dado pelo PROPESQUISA da EBAPE/FGV; The William and Flora Hewlett Foundation em convênio com a EAESP/FGV; bolsa de estágio pós-doutoral da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Ministério da Educação.

As seguintes parcerias acadêmicas também foram constituídas no apoio a divulgação dos resultados da pesquisa: *Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais* do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da FGV; *Programa de Desenvolvimento e Gestão Social* da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e *Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania* da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ).

1. Introdução

Pensar o desenvolvimento local¹ requer o envolvimento de diversas dimensões: econômica; social; cultural; ambiental e físico-territorial; político-institucional; e científico-tecnológica. Implica considerar os diferentes padrões de inter-relacionamento ativo dos diversos atores da sociedade. Nesse sentido importa, necessariamente, uma profunda transformação das relações sociais – não apenas dos processos técnicos de produção – mas também incluída a preservação ambiental, já que a incorporação dessa dimensão às estratégias, programas e projetos de desenvolvimento tem como objetivo assegurar

¹ Local aqui será identificado como aquele espaço territorial delimitado em municípios ou cidades.

melhores condições materiais e a sustentabilidade da sociedade, segundo as suas condições e vocações.

Os processos de desenvolvimento local implicam esforços articulados de atores estatais, da sociedade civil e do capital, dispostos a levar adiante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e em conflito. Portanto, a lógica do desenvolvimento local necessita do surgimento e fortalecimento de atores inscritos em seus territórios e com capacidade de iniciativa e propostas sócio-econômica que capitalizem as potencialidades locais, apostando em uma melhora integral da qualidade de vida da população (MARSIGLIA, 1996:75).

Com relação à iniciativa local, o seu desenvolvimento supõe processos de geração de atores capazes de iniciativa. A experiência de novas fontes de energia, a renovação de atividades tradicionais, a introdução de novas tecnologias, a abertura de canais de comercialização, a revitalização da pequena empresa e do artesanato, a exploração integral dos recursos, a ampliação dos sistemas de crédito e outras alternativas, supõem uma dose muito importante de mobilização do conjunto dos atores locais, inclusive em áreas de serviços essenciais como saneamento, água e luz.

Os atores locais, por sua vez, são todos aqueles agentes que no campo político, econômico, social e cultural são portadores e fomentadores das potencialidades locais. Para isso, o ator deve formar parte da sociedade e reconhecer-se em sua história e em seu sistema de normas e valores. Ator que forma parte de uma história e é também portador de alternativas (AROCENA, 1988:14).

As ações locais de desenvolvimento não podem ocorrer como monopólio do poder público. Este deve funcionar como um articulador e facilitador de ações, que só terão eficácia quando representativas de um projeto de desenvolvimento apropriado pela sociedade, no qual o poder público seja apenas um dos agentes envolvidos. É importante trabalhar também com a cultura local para afirmar direitos. Qualquer ação local de desenvolvimento deve ser organizada de maneira a garantir a afirmação de direitos iguais para todos os grupos da sociedade. Onde a cidadania não é um conceito absorvido e vivenciado pela maioria da população, se exige uma grande preocupação com a criação de uma cultura política democrática (DOWBOR, 1996:43).

Isto implica diferentes padrões nas relações sociais dentro das organizações e um perfil de liderança distinto, caracterizado pelo envolvimento e a participação das pessoas nos diversos programas e projetos. Um objetivo central e estratégico desses líderes será a consecução de uma participação efetiva dos diferentes grupos de interesse e comunidades nas decisões. Isto requer uma contextualização cultural do processo decisório de maneira que, além da abertura para a participação democrática dos diversos atores, esse processo possibilite um fluxo de informações em todos os sentidos, permitindo que os diferentes setores recebam informações e participem da elaboração dos planos de ação a serem implementados (RATTNER, 1992).

Portanto, objetivando alcançar o desenvolvimento local, essa proposta de pesquisa baseia-se no conceito de redes. As redes emergem como consequência de uma orientação frente a interdependência na organização pública e privada. De fato, fortalece-se a idéia de que os problemas sócio-econômicos não podem ser mais resolvidos pela ação independente do Estado. Isso tem levado a repensar o papel da gestão pública. A terminologia contemporânea reflete essas mudanças e começa a conotar conceitos como governança², que enfatiza o papel dos cidadãos – individuais ou organizados em formas associativas – no processo político, partindo da identificação dos problemas, à formulação, implementação e avaliação dos resultados. A aproximação da governança com a democracia traz alguns problemas de legitimidade ou pluralismo e enfatiza a necessidade de gerenciar o setor público

² Segundo Fischer (1996:19), “*governance* é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo”.

de modo transparente, participativo, criativo e responsável.

A operacionalização da *governança* democrática combina a ação interorganizacional – reconhecida como um componente integral da implementação de várias políticas – com um conjunto amplo de relações. Essas relações podem ser estabelecidas entre empresas privadas, ONGs, associações comunitárias etc. A realidade administrativa não pode considerar os atores envolvidos numa política pública apenas individualmente ou seqüencialmente, mas como um conjunto conectado e interdependente, governando assim, por meio de redes (BRINKERHOFF, 1999: 125). Dessa forma, instala-se uma dinâmica horizontal-territorial para tratar problemas setoriais, que limitará os tradicionais mecanismos de relação vertical-centralista (AROCENA, 1989:54).

Portanto, observa-se a necessidade de buscar um modelo de gestão pública fundado em processo democrático, cooperativo e educativo, na medida que a população, conscientizada de seu papel político-participativo, possa influenciar todos os níveis decisórios, desde o planejamento até a execução, sendo solidários no empenho para a realização dos objetivos propostos.

2. Delimitação

A definição do objeto de estudo no Brasil compreende as seguintes localidades: seis municípios do Agreste Meridional do Estado de Pernambuco: Angelim, Brejão, Palmeirina, Paranatama, Saloá e São João; seis municípios da micro-região de Lavras, região sul de Minas Gerais: Ijaci, Itumirim, Ingair, Itutinga, Luminárias e Ribeirão Vermelho; o município de Nova Friburgo e mais cinco municípios da região Centro-Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro: Bom Jardim, Duas Barras, Macuco, Cordeiro e Cantagalo; bem como dezenove municípios pertencentes a três Estados que compõe a Bacia Hidrográfica do Rio Itabapoana sendo cinco municípios do Rio de Janeiro: Bom Jesus do Itabapoana, Campos dos Goytacazes, São Francisco do Itabapoana, Porciúncula e Varre-Sai, cinco municípios de Minas Gerais: Alto Caparaó, Caparaó, Carangola, Espera Feliz e Caiana e nove municípios do Espírito Santo: Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Guaçuí, São José do Calçado, Bom Jesus do Norte, Apiacá, Muqui, Mimoso do Sul e Presidente Kennedy; 18 municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Região Noroeste): Boa Vista do Buricá, Tucunduva, Porto Vera Cruz, Porto Lucena, Alegria, Alecrim, Catuípe Pajuçara, Augusto Pestana, Ajuricaba, Jóia, Nova Ramada, Humaitá, São Martinho, São Valério do Sul, Esperança do Sul, Braga e Redentora.

3. Relevância

Estudar a viabilidade interinstitucional de programas de desenvolvimento local é fundamental para processos que têm como pressupostos políticos e metodológicos, a participação das esferas pública e privada.

Este tipo de estudo serve, ao mesmo tempo, para favorecer a identificação tanto do modelo de gestão utilizado, como também da formatação de relações institucionais que estimulam o dinamismo territorial.

Por sua vez, esta pesquisa contribuirá, no Brasil, para os seguintes programas de pós-graduação: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV); Mestrado Profissionalizante em Bens Culturais e Projetos Sociais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da FGV; Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da EBAPE/FGV; Programa Gestão Pública e Cidadania da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV; Programa de Desenvolvimento Local e Gestão Social (PDGS) da Universidade Federal da Bahia (UFBA); Curso de Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande

do Sul (UNIJUÍ).

4. Objetivos

4.1 Geral

Analisar experiências brasileira de relações interinstitucionais no apoio ao desenvolvimento local tendo como referência o fortalecimento da cidadania.³

4.2 Específicos

- Demarcar as potencialidades institucionais de cada município a ser estudado.
- Verificar as relações interinstitucionais voltadas para o desenvolvimento local.
- Analisar como se dão tais relações interinstitucionais a fim de observar como ocorre a inclusão da cidadania no processo de desenvolvimento local.

5. Metodologia

O presente projeto desenvolve estudo de casos, no sentido de verificar os aspectos interinstitucionais e suas articulações para o desenvolvimento do local-regional. Numa primeira etapa foram selecionados o referencial teórico que contempla conteúdos sobre desenvolvimento local, relações interinstitucionais e cidadania. Em seguida foram levantados e sistematizados os dados relativos a cada localidade a ser estudada.

A terceira etapa implicou na definição dos parâmetros metodológicos para análise de campo. Muito mais do que apenas quantificar as diversas “variáveis” institucionais, procurou-se observar: se existem consensos negociados ou cooptação por parte do poder local nas diferentes instâncias representativas; se a participação nas relações interinstitucionais decorre do descrédito no sistema representativo ou corresponde a uma compreensão nova do fenômeno e a uma aspiração de todas as partes envolvidas; se a sociedade, o governo e os legisladores acreditam neste processo; se há identidade de interesses e visões sobre o assunto.

A pesquisa de campo foi implementada por meio de entrevistas estruturadas e semi-estruturadas com representantes de todos os grupos de interesse envolvidos. Foram entrevistados representantes do poder político local, legisladores, administradores públicos, sindicalistas, representantes de organizações não governamentais e o cidadão, que participa de alguma ação de desenvolvimento local que levem em consideração a interação com estes atores.

A etapa atual é o da análise das entrevistas dos municípios estudados nos estados de Pernambuco e Minas Gerais. No caso do Rio de Janeiro, ainda estão sendo realizadas algumas das trinta e seis entrevistas projetadas. Quanto a Bacia do Rio Itabapoana, já foram feitas todas as entrevistas dos municípios que correspondem ao espaço territorial do Estado do Rio de Janeiro, aqueles municípios que compreendem os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, estão sendo processadas. No que diz respeito ao estado do Rio Grande do Sul, o processo das entrevistas começou no mês de agosto de 2004. A projeção é que todas as entrevistas, transcrições e análises se dêem até o mês de dezembro de 2004.

O referencial utilizado para análise das transcrições das entrevistas é o das representações sociais e tem como objetivo nesta pesquisa, identificar qual a percepção dos grupos pesquisados sobre as relações interinstitucionais, por meio da participação. Que idéia fazem dela? Quais os significados que lhe são

³ Esta pesquisa, por meio de procedimentos metodológicos semelhantes ao brasileiro, está sendo desenvolvida no Chile pelo IAP/UC. Durante o período letivo 2003-2004, através de estágio pós-doutoral, foi estudado o caso espanhol-catalão a partir de resultados de pesquisas implementadas pelo IGO/UAB.

atribuídos? De que modo podem ser vivenciadas? Quais as crenças e valores a ela associados? A aplicação dessa metodologia visa também verificar de que maneira o discurso acadêmico e jurídico sobre as relações interinstitucionais repercute em diferentes grupos sociais das localidades e, em que medida contribuem para o processo de construção de cidadania ativa.

Assim, e em linhas gerais, a metodologia adotada na pesquisa obedece aos seguintes parâmetros: a) leitura de referências bibliográficas que discutem os conceitos de cidadania, desenvolvimento local e métodos para sua implementação; b) leitura de referências bibliográficas que identificam os aspectos sócio-econômicos e histórico-culturais dos territórios estudados; c) leitura de referências bibliográficas de pesquisas implementadas sobre o tema do estudo; d) entrevistas semi-estruturadas com diferentes atores sociais nos 52 municípios; e) análise das entrevistas segundo o referencial teórico escolhido: desenvolvimento local com cidadania; e f) análise comparativa dos casos estudados.

No que se refere á análise foram definidas, a partir do referencial teórico, variáveis positivas e negativas, a partir de quatro indicadores principais: cidadania, poder público, sociedade civil, capital e potencial do território. Na tabela a baixo apresentamos as variáveis

| 1. Cidadania | |
|--|--|
| Aspectos positivos | Aspectos negativos |
| <ul style="list-style-type: none"> - Conhecimento dos direitos civis, sociais e políticos - Controle social das políticas públicas - Interesse pelo desenvolvimento sustentável - Participação popular - Valoriza a criação de redes no município - Valoriza os interesses coletivos - Valoriza as questões sociais | <ul style="list-style-type: none"> - Alienação social - Carência de identidade comum - Crise de legitimidade dos poderes públicos constituídos - Desprestígio da política no imaginário coletivo - Exclusão econômica, social, cultural e política - Imagem do prefeito: distanciamento da comunidade - Individualismo - Internalização precária do conceito de cidadania (não existe consciência de direitos e deveres) - A participação como um meio para a obtenção de poder - Valores tradicionais (assistencialismo, clientelismo, paternalismo, coronelismo, machismo, entre outros) - Visão negativa da participação dada sua associação com políticas partidárias |

| 2. Sociedade civil | |
|--|--|
| Aspectos positivos | Aspectos negativos |
| <ul style="list-style-type: none"> - Boa relação com o poder público - Construção de redes - Capacidade de articulação - Conhecimento da realidade local - Empoderamento da liderança local - Existência de organizações da sociedade civil - Fortalecimento da cidadania - Negociação entre atores sociais - Predomínio dos interesses coletivos sobre os individuais - Preocupação com o desenvolvimento sustentável - Presença de movimentos sociais - Valorização da diversidade cultural - Valorização da diversidade geográfica | <ul style="list-style-type: none"> - Assimetria de informação - Carência de iniciativas - Descontinuidade dos projetos - Divergência de interesses - Falta de apoio da população - Falta de capacitação - Falta de coordenação com o município - Inexistência de canais de comunicação - Inexistência de promoção do desenvolvimento humano - Não acompanhamento da legislação por parte das organizações da sociedade civil - Participação condicionada por instituições que implementam os programas - Resistência à participação - Valores tradicionais (assistencialismo, clientelismo, paternalismo, coronelismo, machismo, entre outros) - Vinculação entre organizações da sociedade civil e partidos políticos |

| 3. Poder público | |
|---|---|
| Aspectos positivos | Aspectos negativos |
| <ul style="list-style-type: none"> - Atendimento das necessidades segundo o território - Comprometimento do quadro funcional com a coisa pública - Diálogo com mercado e a sociedade civil - Diálogo com outros poderes públicos - Democratização do poder público - Descentralização - Estimula a criação de redes - Existência de conselhos, consórcios, câmaras, agências de desenvolvimento, fóruns, entre outros - Flexibilização - Prática dos direitos civil, social e civil - Projetos de inclusão social - Promoção da identidade local - Promoção da vocação econômica - Reconhecimento das organizações da sociedade civil - Trabalhar com instrumentos de planejamento - Trabalhar com métodos participativos (orçamento participativo, planejamento participativo, entre outros) | <ul style="list-style-type: none"> - Assimetria de informação interna - Assimetria de informação entre municípios - Ausência do poder legislativo no cotidiano local - Ausência do prefeito no cotidiano local - Conflito de competências entre os poderes públicos - Crise de representatividade dos poderes públicos - Cultura organizacional burocratizada - Decisões não atendem a diversidade cultural e geográfica - Dependência do poder público estadual - Dependência do poder público federal - Desconhecimento das políticas públicas do(s) governo(s) estadual(is) e governo federal - Descontinuidade de programas e projetos - Entendimento que a participação diminui o poder da autoridade local - Falta de acompanhamento de programas e projetos - Falta de atuação no fortalecimento da comunidade - Falta de capacitação do quadro funcional - Falta de sensibilidade social - Inexistência de canais de comunicação - Inexistência de uma política municipal que orienta o desenvolvimento local - “Marketing” da participação - Políticas, programas e projetos compensatórios - Políticas públicas excludentes - Valores tradicionais (assistencialismo, clientelismo, paternalismo, machismo, entre outros) - Visão economicista das políticas públicas |

| 4. Capital | |
|---|--|
| Aspectos positivos | Aspectos negativos |
| <ul style="list-style-type: none"> - Boa relação com o poder público - Construção de redes - Capacidade de articulação - Diálogo com poder público e a sociedade civil - Flexibilização - Interesse pelo desenvolvimento sustentável - Modernização - Práticas de responsabilidade social corporativa - Trabalhar com instrumentos de planejamento - Valoriza a criação de redes no município | <ul style="list-style-type: none"> - Carência de iniciativas - Cultura organizacional burocratizada - Desconhecimento do potencial do território - Dificuldade de obtenção de crédito - Exploração predatória dos bens naturais - Falta de capacitação - Falta de coordenação com o município - Falta de coordenação com o município - Falta de sensibilidade social - Não cumprimento da legislação por parte das empresas: impostos, taxas, trabalho, meio ambiente, entre outros - Resistência à participação - Responsabilidade social corporativa como estratégia |

| 5. Potencial do território | |
|--|---|
| Aspectos positivos | Aspectos negativos |
| <ul style="list-style-type: none"> - Existência de parcerias - Existência de redes - Extensão rural - Infra-estrutura econômica - Infra-estrutura social (saúde, educação, cultural e assistencial) - Legislação - Manifestações culturais e religiosas - Potencial turístico - Recursos humanos - Recursos naturais - Saneamento básico - Vocação econômica | <ul style="list-style-type: none"> - Burocratização - Concentração de serviç os nas capitais - Concentração de serviç os nas cidades p los - Dependência do poder público na geração de empregos - Desconhecimento do potencial do território - Exploração predatória dos bens naturais -  xodo rural - Monocultura |

6. Aspectos conceituais e especificidades do caso brasileiro

Por *desenvolvimento local com cidadania* entendemos aquela a o coordenada entre a sociedade e o poder público municipal, implementada por meio de um processo participativo e democrático, em prol do bem-estar social, econ mico, político e cultural de um dado território. *Desenvolvimento local*, na visão de Elisa Cragnolino, é um processo de desenvolvimento centrado num território concreto em que os protagonistas são uma pluralidade de atores que ocupam determinadas posições no espaço social e que estabelecem relações em função de metas e projetos comuns. Já o conceito de *cidadania deliberativa* quer dizer, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Portanto a integração destes dois conceitos implica na

redefinição dos parâmetros tradicionais da gestão pública local, ou seja, passar de uma gestão centralizada no poder executivo municipal (prefeito e seus secretários) e legislativo (câmara de vereadores) para uma gestão descentralizada, na qual os diferentes grupos que compõe a sociedade local interagem com o poder público em benefício da comunidade. Uma das premissas que facilitam o processo de desenvolvimento local por meio de decisões concertadas de modo deliberativo, entre a sociedade civil, o mercado e o poder público, é a proximidade entre a autoridade pública e a população. As políticas públicas projetadas, sob a interação entre sociedade e estado, têm maior possibilidade de adequação as necessidades da população.

Várias são as possibilidades metodológicas para que o processo de interação sociedade-poder público possa vir ao encontro das necessidades de um lugar, porém, há um conceito em todo esse contexto que deve ser sempre considerado como fundamental para que o *desenvolvimento com cidadania* seja bem sucedido, é o de participação.

O tema da participação se insere na nova polarização dos ideais democráticos. O neoliberalismo, por meio do modelo de “democracia legal”, defende a concepção do Estado-mínimo em sua atuação na sociedade civil e na vida privada, dando voz a uma expansão da economia de mercado, segundo uma linha não só de questionamento do Estado do bem-estar e da democracia de massas, mas também de escamoteamento das desigualdades sociais e das assimetrias de poder e de recursos. Entretanto, no outro pólo está a concepção de “democracia participativa”, que ressalta a necessidade de incorporar outros níveis de poder além do Estado, visando a ampliação da interação entre este e a sociedade. Esse modelo tem como alicerce o princípio de que o direito ao desenvolvimento sustentável pode ser alcançado numa sociedade participativa que promova a idéia de eficácia política, tendo preocupação com problemas de caráter social e que possa contribuir para formação de uma cidadania qualificada, capaz de manter-se permanentemente interessada no processo de governo (Held apud Jacobi, 2000).

Portanto, para este pesquis a proposição seria uma sociedade capaz de intervir e fazer-se presente no Estado. Ao invés da proposta neoliberal de que o Estado deixe de intervir na economia e na sociedade, as prefeituras precisam assinalar e dominar como gestão de seus governos a capacidade e prática do diálogo entre a sociedade civil e o governo local (Oliveira, 1995).

6.1 Democracia representativa e a dinâmica da democracia participativa

O que se pretende mostrar nesse item são as limitações da democracia representativa para justificar que um processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea pode ocorrer por meio de uma integração da democracia representativa e da democracia participativa, pois não existe propósito em abandonar o mecanismo de democracia representativa.

O desenvolvimento da democracia do início do século XIX aos dias de hoje tem coincidido com a progressiva extensão dos direitos políticos, isto é, do direito de participar, ao menos com a eleição de representantes, da formação da vontade coletiva. Na medida em que um número sempre maior de indivíduos conquista o direito de participar da vida política, a autocracia retrocede e a democracia avança. Ao lado do argumento ético em favor da democracia entendida como a realização sobre o terreno especificamente político do valor supremo de liberdade, a avaliação positiva da democracia frente à autocracia vale-se geralmente de um argumento, no qual quem detém o poder tende a dele abusar. Com isso, o método democrático seria uma forma de limitar o poder, “pois o povo não pode abusar do poder contra si mesmo, ou dito de outra forma, onde o legislador e o destinatário da lei são a mesma pessoa, o primeiro não pode prevaricar sobre o segundo” (Bobbio, 2001:146).

No mundo ocidental, ao longo do tempo, chegou-se a um consenso sobre a importância e existência dos governos representativos, eleições multipartidárias e eleitorados amplos, porém pode-se verificar que

as formas de democracia representativa proporcionam níveis baixos de prestação de contas pelos governos e de influência popular no processo de tomada de decisão. Desta forma, a democracia representativa moderna tem “funcionado predominantemente como um meio de legitimação do poder governamental, e não como meio de obrigar efetivamente o governo a prestar contas e se abrir à influência da população” (Hirst, 1992:10). Apesar da democracia representativa oferecer o poder ao eleitorado de escolher alguns dos principais membros do governo, ao mesmo tempo torna a participação política a um nível baixo por parte dos cidadãos e isso decorre também por uma característica institucional (Hirst, 1992).

Nesse sentido, o Estado representativo, com o passar do tempo, conhece um processo de democratização em duas linhas: ampliação do direito do voto até o sufrágio universal masculino e feminino; e o desenvolvimento do associacionismo político até a formação dos partidos políticos de massa bem como o reconhecimento de sua função pública. Entretanto, a consolidação da democracia representativa não impediu o ressurgimento da democracia direta, pois para muitos a democracia representativa seria um errôneo desvio da idéia do governo do povo, pelo povo e através do povo, ao invés de ser uma adaptação do princípio da soberania popular às necessidades dos grandes Estados (Bobbio, 2001).

As democracias representativas obtiveram desempenhos bem sucedidos no que diz respeito a legitimação da autoridade governamental, mas parte desse sucesso também se deve ao fato de que pedem pouco do eleitor comum, isto é, mínimo esforço e pouco conhecimento, ao mesmo tempo em que o eleitor tem um poder de veto muito real e valioso. O que se observa é que apesar das assembleias eleitas para agir em nome do povo, elas substituem muitas vezes as vontades dos representados pelas dos representantes ou por um grupo restrito com poder de influenciar as decisões desses representantes (Hirst, 1992).

Boaventura de Sousa Santos defenderá uma articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, esta última assumindo uma dinâmica mais promissora na defesa de interesses de grupos mais vulneráveis socialmente, tendo como contexto, iniciativas locais:

“(…) o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, (...) a democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, e que crescentemente vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas (...)” (Santos, 2002:32).

Pensar a democracia como uma ruptura positiva no percurso de uma sociedade envolve em discutir elementos culturais dessa mesma sociedade. Jurgen Habermas reintroduziu a dimensão social no debate democrático contemporâneo. “Para Habermas, a esfera pública é um espaço no qual indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada” (Avritzer & Santos, 2002:52). Com isso, as ações em público dos cidadãos permitem-lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos por meio de um princípio de deliberação societária. Desta forma, Habermas recoloca no interior do debate da democracia um

procedimentalismo social e participativo (Avritzer & Santos, 2002).

Existem duas formas de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. A primeira, quer dizer uma convivência, em vários níveis, das diversas formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa no âmbito nacional e/ou subnacional coexiste com a democracia participativa no nível local (Masbridge *apud* Avritzer & Santos, 2002). A segunda forma, a complementaridade, pressupõe o reconhecimento pelo governo que a participação social, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública, podem substituir parte do processo de representação e deliberação do modelo de democracia representativa. Sendo assim, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento de democracia local, maneiras de renovação cultural incorporadas a uma discussão democrática que insira questões que têm como pressuposto a inclusão social⁴ (Avritzer & Santos, 2002).

6.2 Participação

O conceito de participação é visto por Pedro Demo como um processo em constante vir-a-ser, que, em sua essência, trata da autopromoção e de uma conquista processual. “Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir” (Demo, 1993:18). Desta forma a participação não deve ser vista como uma concessão do poder público:

“Participação é um processo de conquista, não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual. Todas estas figuras pertencem ao lado privilegiado da sociedade, ainda que nem sempre ao mais privilegiado. Tendencialmente buscam manter e aumentar seus privilégios. Se o processo de participação for coerente e consistente, atingirá tais privilégios, pelo menos no sentido de que a distância entre tais figuras e os pobres deverá diminuir” (Demo, 1993:21).

Para Fernando G. Tenório e Jacob E. Rozenberg a participação integra o cotidiano de todos os indivíduos. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, que seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim a participação e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. “Sua concretização [destino] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público” (Tenório e Rozenberg, 1997:103).

Entretanto, a relação entre os participantes de uma discussão, de forma geral, é muito afetada pelo grau de escolaridade entre os membros, onde os que detêm maior “conhecimento” acabam estabelecendo uma relação de poder sobre os demais. Tenório (1990) afirma que qualquer que seja a relação social haverá duas possibilidades no uso do conhecimento: a direção, apontando o que é certo e o que é errado; e a discussão dos saberes. “Assim numa relação social que se pretenda participativa, os conhecimentos devem ser convergentes. O saber de quem estudou deve ser usado como apoio às discussões, mas não como orientador primeiro na decisão. Numa relação coletiva o poder se dilui entre

⁴ A primeira forma de combinação entre a democracia representativa e a democracia participativa, a coexistência, prevalece nos países centrais, porque em alguns desses países já há uma cultura com características participativas, enquanto a segunda forma, a complementaridade, está mais presente nos países semiperiféricos e periféricos. Pois, o aprofundamento da democracia não ocorre somente a partir das mesmas características presentes nos países centrais, em que a democracia foi introduzida e consolidada há mais tempo (Avritzer & Santos, 2002).

os participantes, já que o conhecimento e as informações são compartilhados, não existindo ‘donos da verdade’” (Tenório, 1990:163). Assim os conhecimentos, mesmos que diferentes, devem ser integrados. Tenório destaca ainda que se uma pessoa é capaz de pensar sua experiência, ela é capaz de produzir conhecimento. “(...) participar é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Participar é fazer ‘com’ e não ‘para’, (...) é uma prática social” (*op cit*).

A participação que se espera, segundo Tenório e Rozenberg (1997), deve obedecer aos seguintes pressupostos:

- Consciência sobre atos: uma participação consciente é aquela em que o envolvido possui compreensão sobre o processo que está vivenciando, do contrário, é restrita;
- Forma de assegurá-la: a participação não pode ser forçada nem aceita como esmola, não podendo ser, assim, uma mera concessão;
- Voluntariedade: O envolvimento deve ocorrer pelo interesse do indivíduo, sem coação ou imposição.

Segundo Juan E. Díaz Bordenave existem dois processos de participação: o micro e o macro. A instância de participação micro envolve grupos primários tais como a família, os amigos e os vizinhos, pois este tipo de participação se dá a partir de dois ou mais indivíduos que compartilham objetivos e/ou interesses comuns. É extremamente importante este processo, pois seu aprendizado pode ser considerado como um pré-requisito para a participação em nível macro visto que a participação a este nível ocorre a partir de grupos secundários: empresa, clubes, associações, etc. e grupos terciários: em movimentos de classe, partidos políticos, etc. Esta forma de participação tem como essência a contribuição para a sociedade como um todo, visto que interfere, diretamente, na dinâmica da história. A participação social se dá quando permite que as diferentes camadas sociais façam parte dos movimentos históricos nos aspectos políticos, econômicos e sociais permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo. O objetivo é incluir qualquer pessoa ou setor marginalizado no processo de participação em âmbito micro e/ou macro. Até para que se possa reivindicar, as pessoas já devem estar envolvidas em algum tipo de processo participatório mostrando-se sensibilizadas, engajadas, compartilhando os mesmos tipos de interesses e objetivos (Bordenave, 1994).

Bordenave aponta ainda que a participação pode ser entendida de várias maneiras: a *participação de fato* se dá em instância básica na família, na religião, na recreação e na luta contra os inimigos. Em outro nível seria a *participação espontânea* que pode ser classificada como grupos informais e instáveis dotados/representados por relações superficiais. Existem, também, modos de *participação imposta* onde às pessoas são obrigadas a fazer parte de grupos e participar de determinadas atividades. O voto, no Brasil, é um modo de participação imposto. Contrapondo, a *participação voluntária* se dá através de um grupo que cria suas próprias normas, maneiras de atuação e objetivos. As sociedades comerciais, associações e as cooperativas enquadram-se neste tipo de participação que tem como essência a iniciativa e a atuação das pessoas envolvidas. Não pode ser confundida com uma participação onde existem indivíduos que, aparentemente, incitam e conduzem o grupo a atingir seus próprios interesses (o que caracteriza uma manipulação). Existe também a *participação concedida* adotada por algumas organizações que concedem aos trabalhadores a participação nos lucros das empresas (Bordenave, 1994).

Devido ao regime autoritário, os movimentos sociais urbanos nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil sempre tiveram um caráter antagônico ao Estado, conjugando uma participação reivindicada que assumia uma atitude de demandas, onde as organizações populares pressionavam o Estado (Soares & Gondim, 2002).

Existe uma dificuldade de se manter, de forma contínua e sistemática, elevados níveis de participação da sociedade nas diretrizes das políticas a serem adotadas em uma determinada região. Os movimentos sociais tendem a ser mais presentes apenas em períodos limitados, quando uma ameaça externa catalisa a união dos diversos segmentos afetados, ou quando há demandas específicas e localizadas a serem atendidas (Santos *apud* Soares & Gondim, 2002). Sendo assim, para uma participação no sentido de partilha de poder envolvendo a formulação e a implementação de políticas públicas, torna-se importante encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos. Neste sentido a participação da sociedade com o poder público, na formulação e implementação de políticas públicas, só veio a ser viabilizada por causa do processo de democratização do país, que permitiu a condução aos governos municipais de políticos comprometidos com os movimentos sociais (Soares & Gondim, 2002).

Percebe-se, assim, que a participação tem uma estreita vinculação ao processo de descentralização podendo contribuir não só para democratização do poder público, mas também para o fortalecimento de uma cidadania ativa. Neste contexto, segundo Pedro Jacobi:

“Na década de 1980 que a participação cidadã se torna instrumento para um potencial aprofundamento da democracia. Com supressão dos regimes autoritários que prevaleciam na região [América Latina], tem início um processo de descentralização que impulsiona mudanças na dinâmica de participação, notadamente em nível local, evidenciando a necessidade de arranjos institucionais que estimulem, desde a esfera estatal, a criação de canais de comunicação com a sociedade e permitindo que de alguma forma se amplie a esfera de engajamento dos cidadãos” (Jacobi, 2000:12).

Desta forma, segundo Maria Helena Castro (1995) a descentralização tem três aspectos importantes:

- Necessidade de se democratizar as relações entre o Estado e a sociedade civil;
- Reestruturação do Estado no sentido das relações internas nos vários níveis das estruturas de poder;
- Fiscalização e acompanhamento das ações do poder público no sentido de garantir a participação societal na esfera pública através de mecanismos diversos que precisam ser institucionalizados, para assegurar a continuidade das ações implementadas.

Com a descentralização proporcionada pela Constituição de 1988, abriram-se espaços para uma participação popular efetiva. Segundo Silvio Caccia Bava “participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas” (Bava, 1994:08). Essa forma de participação da sociedade se dá por meio dos conselhos e comissões municipais, onde a comunidade, via representantes, tem assento, voz e voto. Assim, de acordo com Celso Daniel os conselhos ou comissões populares “podem ser concebidos enquanto órgãos da sociedade, portanto independentes do Estado, organizados com a perspectiva de buscar a ocupação de espaços de participação de uma gestão local” (Daniel, 1994:27).

Outro aspecto a ser introduzido é que a possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada a demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a possibilidade dessa sociedade de influenciar nas decisões públicas. Com isso, há necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da democracia, de forma que o fortalecimento institucional no sentido de colaborar para uma participação da sociedade potencialize o fortalecimento da democracia nas demais esferas da vida social (Jacobi, 2000).

Pedro Jacobi, também irá destacar o efeito que as transformações do processo político mais amplo provocam na construção dos movimentos populares, na medida que estes passam a ser reconhecidos como interlocutores válidos. Nesse sentido o governo local não mais observa os movimentos somente como seus adversários, neste momento pode-se dizer que há a legitimação das reivindicações dos

movimentos populares e estas se inscrevem no campo dos direitos. Assim, os movimentos formam uma identidade que se concretiza a partir da construção coletiva de uma noção de direitos que, relacionada diretamente com a ampliação do espaço de cidadania, possibilita o reconhecimento público de carências. Desta forma, as transformações na dinâmica de gestão e o fortalecimento de práticas que tornam legítima a participação do cidadão estão direta ou indiretamente associados à necessidade de tornar mais eficiente a ação governamental (Jacobi, 2000).

6.3 Meios de participação

Serão abordadas aqui possibilidades de participação previstas na Constituição Federal⁵, bem como outras propostas, que não estão previstas na carta de 1988, mas que procuram estimular o desenvolvimento por meio da interação entre poder público e a sociedade.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um conjunto de princípios a partir dos quais impôs a transição de uma Administração Pública de viés autoritário para uma outra que privilegia o cidadão, permitindo, desse modo, a institucionalização do processo participativo, definido por muitos como direito de participação.

“O direito de participação concretiza, assim, o princípio Democrático, manifestando-se através de regras que asseguram aos cidadãos a possibilidade de interferir e auxiliar na tomada das decisões quanto às atividades do poder público, vinculando tais decisões ao bem comum historicamente definido, contribuindo, nesta medida, com a realização do Estado Social” (Schier, 2002:75).

Clève *apud* Scheir (2002) classifica a participação em três modalidades de acordo com a atividade exercida pelo cidadão no gozo deste direito. A primeira é o cidadão como eleitor, pois é através do voto direto que se perfaz o controle mais direto do poder público pela população. A segunda modalidade é o cidadão como agente de poder, nessa categoria se inserem todos os cidadãos que ingressam como servidores do poder público via concurso ou apenas nomeação no caso de comissão ou contrato por tempo determinado. A terceira modalidade se refere ao cidadão enquanto colaborador na gestão privada de interesse públicos, seria a participação popular desde os mutirões em casos de catástrofes e calamidades até a participação em conselhos ou colegiados de órgãos públicos de interesse público. O texto da Constituição estabeleceu os seguintes instrumentos jurídicos de participação popular:

- *Ação popular* (art. 5º, LXXIII): destaca que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.
- *Atendimento aos direitos da criança e adolescente* (art. 227, caput e § 7º, que remete ao art. 204, II): estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.
- *Colegiados de Órgãos Públicos* (art.10): assegura a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam

⁵ Os meios apresentados neste texto não representam a totalidade das possibilidades de participação popular, tanto na Constituição Federal, Constituições estaduais, Leis Orgânicas municipais, bem como em outras normatizações judiciais.

objeto de discussão e deliberação;

- *Cultura* (art. 216, § 1º): prevê a participação da comunidade, juntamente com o Poder Público, em todas as ações voltadas à defesa e promoção do patrimônio cultural;
- *Denúncia de irregularidades/ilegalidades* (art. 74, § 2º): diz que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou irregularidades perante o Tribunal de Contas da União.
- *Ensino Público* (art. 206, VI): admite-se, em caráter genérico, a gestão democrática do ensino público, remetendo-se à lei sua regulamentação;
- *Iniciativa Popular* (art. 14, III, 27 § 4º, 29, XIII e 61 § 2º): meio de exercer a soberania popular, com a participação popular no processo legislativo, através da apresentação de projetos de lei para apreciação do Poder Legislativo. No caso da União, o projeto popular deve ser subscrito por, no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuídos pelo menos em cinco estados, como não menos de três décimos por cento dos eleitorados de cada um deles;⁶
- *Planejamento Público* (art.29, XII): estabelece a obrigatoriedade de participação no planejamento público, em nível municipal, das associações representativas;
- *Plebiscito* (art. 14, I, 18, § § 3º e 4º e 49, XV): consulta popular semelhante ao referendo. Difere deste à medida que se trata de submeter previamente à aprovação popular um projeto de lei, antes de levá-lo à apreciação do Poder Legislativo;
- *Política agrícola* (art. 187): determina que toda política agrícola deverá ser planejada e executada com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes.
- *Referendo* (art. 14, II e 49, XV): forma de consulta popular em que os projetos de lei aprovados pelo legislativo devem ser submetidos à aprovação popular para que possam entrar em vigor;
- *Seguridade Social* (art. 194, § único, VII): determina o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da seguridade social, ou seja, dos direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. O aspecto democrático remete à participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados na gestão, conforme dispuser a lei de organização de cada setor.

Por outro lado várias iniciativas foram surgindo com o intuito de promover o desenvolvimento via interação entre poder público e sociedade. Neste sentido podemos apontar os seguintes exemplos:

- *Agência de desenvolvimento local*: É uma instituição civil de direito privado, sem fins lucrativos, financiada e gerida pelos atores dos municípios e/ou regiões. É administrada nos mesmos moldes de uma empresa mas segue as deliberações de um Conselho de Administração e diretrizes de uma Assembléia Geral. Seus principais objetivos são: gerar novas oportunidades de negócios apoiando estrategicamente as empresas instaladas na região, promover oportunidades de negócios, realizar parcerias nacionais e internacionais entre empresas e/ou entidades, elaborar projetos para o desenvolvimento regional e realizar articulação com o poder público.
- *Agenda 21 Local*: é processo de desenvolvimento de políticas para o alcance da sustentabilidade, cuja a implementação depende, diretamente, da construção de parcerias entre poder público local e

⁶ No caso dos municípios, a Constituição determina que a iniciativa popular deverá ser subscrita por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado. Não existe iniciativa popular em matéria constitucional. Apesar da dificuldade interposta em termos numéricos, a admissão da iniciativa popular representa um quebra no poder de propor leis, antes exclusivo do Executivo e Legislativo.

sociedade civil (MMA, 2004). “Através de uma metodologia participativa, [a relação poder público e sociedade civil] deve produzir um plano de ações para alcançar objetivos desejáveis pela comunidade local, levando em conta as vulnerabilidades e potencialidades da base econômica, social, cultural e ambiente local” (Carmo & Falcoski, 2003:02).

- *Conferência*: As conferências normalmente são convocadas pelo Poder Executivo, através de um decreto do presidente da república, do governador ou do prefeito, ou ainda de uma portaria do ministério ou secretaria correspondente. Cada esfera de governo é responsável por regulamentar e financiar sua conferência. É importante destacar que as conferências são uma espécie de resposta à pressão da sociedade civil organizada para a inclusão de suas reivindicações e sugestões na formulação das políticas. Uma conferência pode ter objetivos específicos ligados à área (meio ambiente, habitação, saúde, educação etc.) e ao nível de atuação (municipal, estadual ou federal, porém, todas elas apresentam características comuns. Uma conferência também deve representar, de maneira proporcional, todos os setores da sociedade envolvidos com o assunto. É preciso que gestores públicos, trabalhadores, empresários, pesquisadores, ONGs, movimentos sociais e sindicatos, participem em condições semelhantes (Gonzalez, 2003).
- *Conselhos*: No Brasil, em seus mais de 5 mil municípios, já no ano de 1998, havia mais conselheiros que vereadores, o que dá a dimensão desta forma de participação popular, que é muito mais acessível aos participantes dos movimentos sociais do que a tradicional representação parlamentar. Os conselhos são instâncias de formação de políticas que gozam de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público, espaços que tornam a política mais pública, pelo menos aqueles em que há participação de grupos sociais organizados e democráticos (Carvalho, 1998).
- *Consórcios intermunicipais*: entidades que reúnem diversos municípios para realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou teriam um gasto financeiro maior (Vaz, 1997). Parte-se da premissa de participação de vários segmentos da sociedade nas discussões buscando soluções e formas de atuação conjuntas através do estabelecimento de parcerias. Pode ser considerado, também, como uma divisão de poderes de forma acordada por todos os envolvidos.
- *DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*: forma de condução de desenvolvimento que facilita e potencializa a participação coletiva, promove parcerias entre os atores da sociedade civil, de governos e empresas, integrando áreas dispersas e promovendo novas sinergias entre as diversas ações já existentes (Projeto DLIS, 2004). Pode ser aplicado através de etapas que englobam: realização de um diagnóstico local que inclui o levantamento das potencialidades municipais, lideranças locais e parceiros; mobilização da comunidade; estabelecimento de parcerias entre o poder público e privado; capacitação de lideranças regionais; criação de *fórum*, *conselho* ou *agência de desenvolvimento local*; definição de uma equipe gestora envolvendo membros da comunidade; elaboração de um plano de desenvolvimento; definição de uma agenda de ações; desenvolvimento e acompanhamento dos projetos.
- *Fóruns*: espaço onde lideranças de um município se reúnem e elaboram um plano de desenvolvimento definindo uma agenda de ações que inclui a execução de projetos e outras atividades importantes e prioritárias para a região. Através do *fórum* a comunidade é mobilizada para participar e apoiar tais projetos utilizando a metodologia de desenvolvimento local.
- *Orçamento participativo*: “é uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos

interessados é direta [os cidadãos fazem levantamento das necessidades de sua região] e uma segunda etapa na qual a participação ocorre através da constituição de um conselho de delegados [discutem as ações prioritárias de acordo com o orçamento do município]” (Avritzer, 2002:576).

- *Parcerias*: geralmente ocorrem a partir de uma cooperação entre movimentos ou ONGs, capital e o poder público. As parcerias têm como meta repartir o poder de intervir e de decidir entre as instituições parceiras. Sua realização depende, assim, da disposição que os governos e parceiros tem para dialogar (Carvalho, 1998).
- *Pólo de desenvolvimento*: o pólo é sempre um ponto ou uma área que exerce influência sobre uma região, sendo a mesma interligada com outros complexos agroindustriais, por estradas e por canais diversos os quais possibilitam a circulação de fluxos de mercadorias, produtos, pessoas e capitais fixos. Os efeitos exercidos por um pólo de desenvolvimento se distinguem pela capacidade de induzir transformações na sua área de influência, que são gerados por indústrias motrizes e dinâmicas que não estão presentes em outras aglomerações. Um *pólo de desenvolvimento* está associado, geralmente, a projeto de investimento geograficamente localizado e que mantém fortes vínculos com suas áreas de influência política, social, econômica e institucional (Perroux, 1967).
- *Redes*: é um conjunto de nós interconectados, é uma estrutura aberta capaz de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação. Assim sendo, uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto, altamente dinâmico, suscetível de inovação e sem ameaças ao seu equilíbrio (Castells, 1999). Trata-se de iniciativas espontâneas (não induzidas pelo poder público) onde, a partir de uma convivência, há o ordenamento de ações em prol de um mesmo objetivo. Seus membros atuam de forma ativa e dinâmica, pois apesar de serem uma estrutura especializada são, também, flexíveis, pois vão se modificando à medida que for necessário (Costa, 2002).

7. Considerações finais

No Brasil, o redesenho de políticas públicas ancoradas no neoliberalismo, cuja orientação maior é a transferência das responsabilidades do Estado, no nível federal e mesmo em áreas sociais, para os governos locais, grupos privados e sociedade civil, associado a históricos problemas estruturais do país (concentração do poder econômico, concentração fundiária, heterogeneidade regional, entre outros), impõem fortes condicionantes para o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento local. É neste marco que propostas de “descentralização” e “participação da comunidade” têm sido aventadas, às vezes cinicamente, em paralelo às cada vez maiores restrições nos gastos públicos, características do programa de ajuste fiscal.

A favor dessa nova ênfase no desenvolvimento tem-se o fato de que os desafios locais impulsionam a sociedade local para, em conjunto com a diversidade de atores institucionais que a integram, traçar estratégias que fortaleçam suas capacidades na solução dos problemas. Para tanto e contraditoriamente à posição neoliberal, é imprescindível o fortalecimento das capacidades do Estado – nas esferas federal, estadual e municipal – e dos atores sociais coletivos, no nível local, de modo a se promover articulação entre todos, visando à implementação e à gestão de políticas públicas.

Isso implica em ações que possam: fortalecer a capacidade das instituições e organizações locais por meio de programas de formação de líderes; criar condições apropriadas para a articulação entre atores em níveis local e regional; apoiar os atores sociais coletivos no nível local, através de recursos técnicos e tecnológicos a fim de que possam interagir no meio garantindo a sustentabilidade; e incentivar alianças locais sob um leque de oportunidades de iniciativas de desenvolvimento em que os recursos sejam disponibilizados e orientados para o melhoramento dos serviços básicos, infraestrutura, geração

de novas alternativas de produção e renda, e educação voltada para o desenvolvimento da cidadania.

Há, entretanto, que se considerar as inúmeras dificuldades na promoção do desenvolvimento local. A mais importante delas talvez seja a participação popular que, no Brasil, ainda é muito restrita, salvo algumas poucas exceções, muito embora, se verifique uma tendência de crescimento da participação nas decisões municipais desde a redemocratização do país, cuja consolidação se deu com a promulgação da Constituição de 1988. Desde então, tem aumentado o número de municípios com administrações em que o diferencial está no chamamento à participação efetiva da população, por meio de suas representações associativas, integrando comitês, conselhos e outras instâncias deliberativas. Assim, os membros da sociedade local, por serem o alvo da gestão pública e os beneficiários em potencial, ao participarem ativamente do processo administrativo – do planejamento à execução –, com a alocação responsável dos recursos orçamentários, certamente estarão dando um passo seguro na construção da cidadania.

Porém, se estas formas de organização municipal, existentes em todos os municípios aqui analisados, abrem a porta a todos estes conceitos que servem de base à cidadania, este conceito propriamente dito, mais amplo e central nesta discussão, para ser efetivamente implantado, necessita de medidas mais alargadas por parte do poder público, medidas essas que passam pelo desenvolvimento da educação e pela criação de mais postos de trabalho, pois só assim a população pode compreender o que é a cidadania e exercê-la de fato.

Dessa forma, a descentralização do poder passou a permitir a participação da população na gestão pública. Para essa descentralização ser efetiva, em muito contribui a organização dos Municípios em conselhos, na medida em que estes são os representantes mais diretos da vontade e das necessidades populares. Com efeito, os conselhos municipais funcionam como autênticos espaços públicos, onde a sociedade civil se organiza e participa na gestão municipal, o que pode conduzir a autênticas formas de gestão social e de democratização do poder público. De fato, mediante estas formas de organização municipal, a sociedade civil organizada pode pôr em prática um planejamento participativo e abrir portas ao orçamento participativo, já que é a própria comunidade que deve gerir os recursos. Esta forma de inclusão social permite à população hierarquizar os temas da esfera pública e dar-lhes a devida atenção, de acordo com a prioridade que cada um merece. É também através destes conselhos, que se assemelham a fóruns de discussão, que a sociedade civil e até mesmo o cidadão comum, conseguem exercer algum controle social sobre o poder público.

8. Referências bibliográficas

AROCENA, José. Lo global y lo local en la transición contemporánea. *Cuadernos del CLAEH*, no. 78-79, Montevideo, no. 78/79, 2a. série, año 22, 1997/1-2. pp.77/92.

_____. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana – CLAEH/Universidad Católica del Uruguay/Editorial Nueva Sociedad, 1995, 1ª. Ed.

_____. Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo. *Cuadernos del CLAEH*. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, no.62, 2ª série, Año 17, 1992/2, pp.77-91.

_____. Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria. *Cuadernos del CLAEH*. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, no. 51, 2ª série, Año 14, 1989/3, pp.43-56.

_____. Discutiendo la dimensión local. Las coordenadas del debate. In: Descentralización y Desarrollo Local. *Cuadernos del CLAEH*. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, no. 48, 2ª série, Año 13, 1988/1-2, pp.7-16.

AVRITZER, Leonardo. “Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597.

- BARDIN, Laurence. *Análise do conteúdo*. São Paulo: Persona, 1977.
- BAVA, Silvio Caccia. “Democracia e Poder Local”. In: *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: PÓLIS, 1994. p. 03-09.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política*. 9ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2001.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRASIL. *Constituição Federal*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BRINKERHOFF, Derick W. State-civil society networks for policy implementation in developing countries. *Policy Studies Review*. Vol. 16, N. 1, p. 123-147, spring 1999.
- CARMO, Silvia Bacellar do; FALCOSKI, Luiz Antônio. Agenda 21 Local como Instrumento de Planejamento Participativo: Municípios de Santos e Piracicaba. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, IX, 2003, Salvador. *Anais...* Salvador, 2003. CD-ROM.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. “Participação social no Brasil hoje”. *Polis Papers*. n. 02, 1998. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html>>. Acesso em 04 jun. 2004.
- CASTELLS, Manuel. *Sociedade em Rede*. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTRO, Maria Helena. “Reforma do Estado e democratização do poder local” In: VILLAS-BÔAS, Renata e TELLES, Vera, Organizadores. *Poder local, participação popular, construção da cidadania*. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995. p. 11-14.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Por uma cultura de cooperação: capital social e mobilização empresarial de base*. Brasília: SEBRAE, 2002.
- DANIEL, Celso. “Gestão Local e Participação da Sociedade Civil”. In: *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: PÓLIS, 1994. p. 21-41.
- DEMO, Pedro. *Participação é uma Conquista: Noções da política social participativa*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- DOWBOR, Ladislau & BAVA, Silvio Caccia. “Políticas Municipais de Emprego”. In: BAVA, Silvio Caccia, Org., *Desenvolvimento Local*. São Paulo: Pólis, nº 25, 1996, pp.7-28.
- DOWBOR, Ladislau. “A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento”. In: BAVA, Silvio Caccia, Org., *Desenvolvimento Local*. São Paulo: Pólis, nº 25, 1996, pp.29-44.
- FISCHER, Tânia. Gestão contemporânea, Cidades Estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: Tânia (org.). *Gestão estratégica: Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.
- GONZALEZ, Marina. “Conferências de Políticas Públicas”. *Repente*. São Paulo: Polis, n.18. 2003. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoes/repente.html>>. Acesso em 04 jun .2004.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.
- HOYOS, Juan Bardalez (org.). *Desenvolvimento sustentável: um novo caminho?* Belém: UFPA, NUMA, 1992. 119p. – (Universidade e Meio Ambiente, n.3).
- MANDELL, Myrna P. Community collaboration: working through network structures. *Policy Studies Review*. Vol. 16, N. 1, p. 42-64, spring 1999.
- JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 brasileira*. 2004. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/index.cfm>>. Acesso em 19 maio 2004.
- MARSIGLIA, Javier. Sociedad civil y Estado: relaciones en tránsito (un aporte para el análisis de la intervención social). *Cuadernos del CLAEH*. Revista Uruguay de Ciencias Sociales, no. 71, 2ª série, Año 19, 1994/3, pp.133-143.
- _____. “Desenvolvimento e Gestão Local: Temas e Atores em um Cenário de Mudanças”. In: BAVA, Silvio Caccia, Org. *Desenvolvimento Local*. São Paulo: Pólis, nº 25, 1996, p.63/74.
- MARSIGLIA, Javier & PINTOS, Graciela. “La construcción del desarrollo local y regional.

Actores, estratégias y nuevas modalidades de intervención”. *Cuadernos del CLAEH*, no. 78-79, Montevideo, 2a. série, año 22, 1997/1-2. pp.93/110.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde*. 5 ed.. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. “Reforma do Estado e democratização do poder local” In: VILLAS-BÔAS, Renata e TELLES, Vera, Organizadores. *Poder local, participação popular, construção da cidadania*. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995. p. 05-10.

PERROUX, François. *A economia do século XX*. Lisboa: Livraria Moraes, 1967.

PROJETO DLIS. *O que é DLIS?*. Disponível em <<http://www.dlis.org.br>>. Acesso em: 19 maio 2004.

RATTNER, Henrique. “Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável”. Pp. 13-40. In: Hoyos, Juan Bardalez (org.). *Desenvolvimento sustentável: um novo caminho?* Belém: UFPA, NUMA, 1992. 119p. – (Universidade e Meio Ambiente, n.3).

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa & AVRITZER, Leonardo. “Para ampliar o cânone democrático”. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SOARES, José Arlindo & GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo & BAVA, Silvio Caccia (Orgs). *Os desafios da gestão municipal democrática*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 61-96.

TENÓRIO, Fernando G. “O Mito da Participação” In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, vol. 25, nº 3, jul./set./ 1991.

_____. “O Mito da Participação”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.24, n.3, p.162-164, maio/jul. 1990.

TENÓRIO, Fernando Guilherme & ROZENBERG, Jacob Eduardo. “Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.101-125, jul/ago. 1997.

VAZ, José Carlos. “Consórcios Intermunicipais”. *Boletim DICAS*, São Paulo: Polis, AA n.97, 1997.

9. Resenha biográfica

Formação acadêmica: Pós-Doutorado em Administração Pública. Doutorado em Engenharia da Produção; Mestre em Educação; Pós-Graduação em Administração Pública; Graduação em Administração de Empresas.

Experiência acadêmica (atual): Professor Titular nos Cursos de Mestrado e Doutorado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV); Professor Colaborador do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (FGV); Professor Colaborador da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Coordenador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da EBAPE/FGV. Coordenador Acadêmico do Programa Gestão Pública e Cidadania (Fundação Ford/FGV-EAESP). Disciplinas na EBAPE/FGV: Teorias Organizacionais; Teoria Crítica e Teorias Organizacionais; Flexibilização Organizacional e do Trabalho; Gestão Social I e II; Gestão de Políticas Sociais; Gestão de Projetos Sociais. **Outras experiências** (atual): CAPES (Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) – Consultor; Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) – Pesquisador. Participante das seguintes organizações: Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais (CERIS) – membro do Conselho; Centro de Ação Comunitária (CEDAC) – membro da Assembléia Geral. **Publicações:** membro do conselho editorial de revistas acadêmicas, artigos e livros publicados no Brasil e exterior.