

### resumo

La sociedad brasileña em experimentado em serie de ltoosias de participación basada em la colaboración entre l gobierno y la sociedad, desde l proceso de descentralización política y administrativa que se inició em la década de 1980. El fomento de la participación l parte de em nuevo modelo de gestión, sin embargo, em modelo se enfrenta em realidades políticas e históricas que lo inhiben o lo promueven, de modo que em su aplicación se debe considerar l contexto. Este artículo se apoya em ltoos empíricos realizados em juntas, foros y em procesos de elaboración presupuestal participativa em diferentes ciudades brasileñas, así como em búsqueda em la ciudad de Paraty, Río de Janeiro, em l Foro del Desarrollo Local. Estos ltoos indican que l tipo de participación del público l crucial para l lto o l fracaso de tales experimentos.

Palavras chave: participação cidadã, descentralização, governo, desenvolvimento local.

### abstract

Experience of government organisations, social dimensions and participation: an analysis of participation in a re-democratised society

Brazilian society has experienced a series of participation experiences based on collaboration between the government and society arising from the process of political and administrative decentralisation which began in the 1980s. Promoting participation forms part of a new model for management; however, this model must deal with political and historic realities which inhibit or promote it, in such a way that the context must be considered when applying it. This article is supported by empirical studies carried out during board of directors' meetings, forums and processes involved in preparing participative budgeting in different Brazilian cities, as well as a search carried out in the city of Paraty, Río de Janeiro, during the Local Development Forum. These studies indicated that the type of public participation involved in is crucial for such experiments' success or failure.

Key words: citizen participation, decentralisation, government, local development.

### resumen

Las organizaciones gubernamentales, las dimensiones sociales y las experiencias de participación: un análisis del proceso de participación em una sociedad redemocratizada

La sociedad brasileña ha experimentado una serie de experiencias de participación basada em la colaboración entre el gobierno y la sociedad, desde el proceso de descentralización política y administrativa que se inició em la década de 1980. El fomento de la participación es parte de un nuevo modelo de gestión, sin embargo, ese modelo se enfrenta con realidades políticas e históricas que lo inhiben o lo promueven, de modo que em su aplicación se debe considerar el contexto. Este artículo se apoya em estudios empíricos realizados em juntas, foros y em procesos de elaboración presupuestal participativa em diferentes ciudades brasileñas, así como em una búsqueda em la ciudad de Paraty, Río de Janeiro, em el Foro del Desarrollo Local. Estos estudios indican que el tipo de participación del público es crucial para el éxito o el fracaso de tales experimentos.

Palabras clave: participación ciudadana, descentralización, gobierno, desarrollo local.

# As Dimensões Governamental e Societal e as Experiências Participativas: uma análise do processo participativo em uma sociedade redemocratizada

GISELE DOS REIS CRUZ\*

## Introdução

A sociedade brasileira vem assistindo a novas formas de gestão dos assuntos públicos através de experiências participativas em curso, baseadas na interação entre governo e populações locais. Dentre as modalidades mais conhecidas, três se destacam: os conselhos setoriais municipais, o orçamento participativo e os fóruns de debate. A inserção da população no processo de elaboração e implementação de políticas públicas tornou-se corrente, no Brasil, a partir da Constituição de 1988, onde a participação da sociedade aparece como um dos requisitos para a construção de uma sociedade democrática.

O objetivo deste artigo é abordar as experiências de co-gestão pública envolvendo governo e sociedade, apontando para os diversos olhares que direcionam as análises destes instrumentos de participação. Está claro que, ao nível do discurso, as modalidades de participação que buscam inserir diversos segmentos da população no processo de acompanhamento, elaboração e implantação de políticas públicas se apresentam como o oposto das formas tradicionais de representação política. Isto é, se a participação através da representação acaba por refletir o afastamento dos representantes das demandas sociais, os espaços de participação integrada traduzem-se pela construção de relações de poder mais horizontais, abrindo-se a possibilidade de

Recibido: octubre de 2009 / Aprobado: noviembre de 2009

CORREO IMPRESO: Rua Presidente Pedreira, 38, Ap 404, B102, Ingá, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil. CEP: 2 4210-470.

Reis Cruz, Gisele. 2009. As dimensões Governamental e Societal e as Experiências Participativas: uma análise do processo participativo em uma sociedade redemocratizada. *Administración & Desarrollo* 37 (51): 141-152.

\* É Doutora em Sociologia pelo IUPERJ e Professora Adjunta I da Universidade Federal Fluminense, Campos de Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.  
CORREO-E: [giselerreis@globlo.com](mailto:giselerreis@globlo.com)

uma maior adequação entre *inputs* e *outputs*. Por se basearem na divisão de responsabilidades entre o poder público e a sociedade organizada no que tange aos assuntos públicos, estas experiências participativas têm como princípio o reordenamento das estruturas de poder, visando o estabelecimento de relações sociais mais igualitárias.

Devemos ter em mente que os resultados obtidos através de instrumentos de co-gestão pública têm sido bastante diferenciados, tanto no que diz respeito à maior eficiência na adequação entre demandas sociais e políticas públicas instituídas como ao processo de construção de relações mais democráticas. Sendo assim, procuro mostrar a importância de se considerar o contexto político, social e cultural onde estes modelos de gestão integrada são implantados, como forma de apreender melhor os fatores que facilitam e/ou dificultam a horizontalização das relações de poder.

As práticas participativas têm sido vistas como uma forma de aperfeiçoamento da democracia, na medida em que a inserção direta da população nos assuntos políticos possibilita a correção das distorções apresentadas pela democracia representativa, dentre as quais se destaca o distanciamento entre as reais necessidades dos indivíduos e os projetos desenvolvidos pelos representantes eleitos. Porém, como nos mostra Boschi (2003:7), a idéia de que as “compensações” pela via da sociedade civil seriam a solução para os dilemas e limites da democracia representativa não pode perder de vista que o seu lado virtuoso reside nos efeitos de aprendizagem, socialização e aprimoramento da interação que são trazidos somente com a prática, isto é, pelo próprio processo participativo.

Levando-se em conta os resultados contextuais destas experiências democráticas, cumpre citarmos a perspectiva culturalista, cuja análise se volta para os processos culturais que acompanham o desenvolvimento da democratização, pois, de acordo com Avritzer (1996), a democratização não opera em um vácuo. Essa questão nos remete à trajetória histórica das localidades onde essas experiências são instituídas, devendo a esta recorrer para se entender o dinamismo diferenciado dos instrumentos participativos. Em outras palavras, a relação entre o arcabouço institucional das agências estatais e os atores privados da sociedade civil não está dada, pois modelos de gestão

democrática não apreendem *a priori* a dinâmica das localidades onde são implantados, de modo que, ou não se concretizam ou são adaptados em função das respostas dos atores sociais locais envolvidos no processo.

Destaco então que a relação estabelecida entre as instâncias do Estado e da sociedade tende a adquirir um alto grau de complexidade, sendo definida e redefinida de acordo com o contexto político, social e inclusive histórico. Sendo assim, é importante apontar para os limites da efetivação de um modelo de ação democrática proposto para contextos diferenciados, pois estes podem contribuir para o seu sucesso ou não. Isso porque o simples fato de se propor um novo arranjo institucional não é garantia de sua realização plena, pois as experiências e práticas já existentes devem ser consideradas, ou melhor dizendo, a trajetória histórica das localidades onde tais modelos são instituídos.

Nesse contexto, a perspectiva institucionalista, sobretudo a do institucionalismo histórico, nos é útil, pois chama a atenção para o fato de que a criação de novas regras institucionais, que sirvam como modelo de ação para os atores envolvidos, não significa que o modelo adotado irá funcionar da mesma forma em todos os locais onde irá ser aplicado. O institucionalismo histórico, apresentado por Douglas North (1990), enfatiza a questão do tempo da mudança institucional, que processar-se-ia de forma lenta, pois o impacto gerado pela mudança institucional tem um peso e uma densidade diferenciados. Por exemplo, a criação de um novo arranjo institucional gera mudanças rápidas nos constrangimentos formais, no sentido da reformulação de regras e normas que orientam o comportamento. No entanto, os efeitos sobre os constrangimentos informais, ligados ao comportamento político e social, seriam bem mais lentos, tendo em vista que o contexto social no qual estão inseridos os atores permanece o mesmo. Ou seja, constrangimentos como ideologia, cultura, valores e socialização não mudam com a mesma rapidez, fazendo com que as atitudes dos atores continuem sendo orientadas pelos mesmos fatores, a despeito da mudança nas regras formais.

Dessa forma, o institucionalismo histórico chama a atenção para o fato de que instituições semelhantes podem produzir resultados diferentes, o que sig-

nifica dizer que a abordagem dos possíveis efeitos gerados por um determinado arranjo institucional deve ser relativizada, em face dos contextos sócio-culturais específicos. Em determinados contextos, a configuração institucional pode se apresentar como preponderante, de forma que os atores moldem o seu comportamento a partir daquele novo arranjo que lhes é apresentado. Porém, em outros contextos, é a sociedade com sua dinâmica própria que ditará a direção e os rumos da ação social. Sobre isso, Boschi (2003:10) enfatiza os fatores sociais que devem ser levados em conta e que se manifestam de maneira diferenciada de um local para outro, como: densidade social, a natureza dos vínculos entre elites políticas e a população e as características da interação entre diferentes segmentos da administração local, que podem ser de base horizontal ou vertical.

Nesse âmbito, apesar das experiências participativas serem constantemente percebidas como uma nova interação entre o Estado e a sociedade ou como uma redefinição do público e do privado, não ocorre uma total ruptura com a estrutura social que historicamente se construiu. Sobre isso, Boschi (2002) destaca que novos arranjos institucionais são instituídos em contextos marcados por características históricas, de modo que a mudança institucional sempre se dá a partir de instituições existentes.

Ressaltar as condições sociais, políticas, históricas e culturais das localidades onde novas experiências democráticas são implantadas apresenta-se, pois como uma alternativa aos projetos de “engenharia política” que têm marcado algumas ações vinculadas à reforma do Estado. Como enfatiza Alicia Esperón, acordos que partem “de cima” acerca da forma de atuação do Estado acabam por impetrar instituições políticas sem considerar as características sociais, ou seja, sem incorporar as dimensões econômica, social e cultural, traduzindo-se na utopia da refundação da sociedade a partir do Estado. (2004, 17).

Os diversos estudos empíricos são úteis na medida em que nos fornecem indicações da situação política, social e cultural das realidades estudadas, que acabam por influenciar o andamento do processo participativo, bem como seus resultados. O estudo de Tatagiba (2002, 47) sobre os conselhos setoriais nos indica que, apesar do discurso da participação buscar articular a democratização do pro-

cesso decisório com a eficácia dos resultados, a sua efetiva articulação varia tendo em vista a natureza dos governos, a capacidade de pressão da sociedade organizada e a setorialização dos projetos. Isto é, a transformação do padrão de planejamento e execução de políticas públicas no Brasil tende a ser inovado a partir da tensão gerada nas agências estatais em função da participação, porém esse processo pode não se concretizar se não encontrar uma estrutura social, política e cultural favorável.

Se de um lado, o destaque da conjuntura política e das características contextuais em que cada experiência é instituída torna-se de suma importância para a compreensão do objeto em estudo, de outro, o direcionamento do olhar do pesquisador acaba por influenciar a percepção da eficácia ou não das experiências de participação. Metodologicamente falando, sabemos que a forma como se recorta o objeto de pesquisa já nos indica que respostas podemos alcançar em nossa análise. Dessa forma, me proponho neste artigo a focar as duas dimensões prioritárias de análise que têm sido desenvolvidas por diversos estudiosos do tema da participação: a dimensão governamental e a dimensão societal. A primeira joga luz sobre o aparato administrativo dos governos, a relação entre governo e sociedade, a concepção ideológica dos partidos que governam e o tipo de inserção do poder público no processo participativo, destacando que a eficácia ou não destas experiências depende muito de um arcabouço político-institucional. A segunda direciona o olhar para o forma de organização da sociedade civil, para a cultura cívica da população, de modo que os resultados seriam definidos pela características sociais e culturais da sociedade.

Parto do princípio de que uma explicação densa dessas experiências não é passível de ser feita recorrendo-se somente a uma dimensão de análise, a governamental ou a societal, pois a interdependência entre fatores que permeiam as duas dimensões acaba por complexificar o estudo destes espaços de interação. Assim, no decorrer do artigo, serão apresentados diversos estudos que priorizam ou a dimensão governamental ou a dimensão societal para, ao final, concluir com um estudo desenvolvido sobre o Fórum de Desenvolvimento Local da cidade de Paraty, no Estado do Rio de Janeiro, no Brasil, cujo foco procura considerar as duas dimensões de análise.

## A Dimensão governamental ou institucional

A posição do poder público em relação à inserção da população no processo decisório aparece, em alguns estudos, como uma variável fundamental, que pode levar ao sucesso ou ao fracasso das experiências participativas, no que diz respeito à democratização das relações de poder. Tatagiba, por exemplo, afirma que, em alguns conselhos setoriais, o debate e a negociação em torno dos assuntos considerados relevantes têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado. É o caso do Conselho Estadual de Saúde do Espírito Santo, estudado pela autora, cujo regimento interno concede ao presidente do conselho a prerrogativa de elaborar a pauta das discussões, revelando um contexto marcado pela centralidade do Executivo na condução das políticas públicas. Este fato não ocorre somente em instâncias estaduais ou municipais, mas também a nível federal pois, segundo a autora, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) também tem sido marcado pela resistência dos governos às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade no processo de produção de políticas sociais. (Tatagiba 2002, 79)

O desequilíbrio no processo decisório não é evitado nem sequer pelo mecanismo da paridade entre governo e sociedade, um dos pré-requisitos para a constituição dos conselhos setoriais. Como nos mostra Tatagiba, muitas vezes a paridade fica reduzida à dimensão numérica, de modo que a existência de igual número de membros entre integrantes do governo e da sociedade não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo de tomada de decisão. (2002, 57).

Dessa forma, o contexto político, representado pelo tipo de interação existente entre governo e sociedade, parece definir, ao menos em parte, o alcance ou não de uma horizontalização do poder. Sobre isso, Bava (1995) afirma que, empiricamente, os governos democráticos, adeptos de uma ideologia esquerdista, facilitam a construção de espaços de debate, o que requer o reconhecimento das diferenças e da possibilidade de negociação. Contudo, muitas vezes, governos democráticos e populares implantam mudanças na interação com a sociedade que não permanecem em função da descontinuidade administrativa. O au-

tor cita como exemplo o caso da gestão da prefeita Luiza Erundina em São Paulo na década de 90, que estimulou a criação de diversos fóruns de debate a fim de congregar os interessados em participar das políticas públicas que os atingiam diretamente. Porém, a gestão seguinte, do prefeito Paulo Maluf, teria revitalizado a velha forma de governo, marcada pelo autoritarismo e populismo.

Dias (2002) também destaca uma experiência positiva desenvolvida por um governo popular, ao analisar a implantação e a dinâmica do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Segunda a autora, a mobilização por parte do Executivo municipal, bem como o seu apoio incondicional a esta experiência participativa teriam sido cruciais para o sucesso do OP. O apoio da prefeitura de Porto Alegre foi facilitado pelo fato de ser comandado pelo Partido dos Trabalhadores, uma organização comprometida ideologicamente com a participação democrática das massas.

Sobre o OP de Porto Alegre, Jacobi (1996, 120) destaca que o sucesso desta experiência tem relação não somente com a história oposicionista da cidade, mas principalmente com a definição de uma nova esfera pública não-estatal a partir do governo, que conferiu centralidade à ampliação da participação da população na gestão da coisa pública. Sendo assim, a equipe do governo petista considerou a importância de se instituir um processo que atraísse a sociedade civil para a arena decisória, por meio da discussão pública do orçamento.

Embora Dias (2002) destaque que a sociedade porto-alegrense já contava com uma estrutura associativa prévia, envolvendo inclusive membros das camadas mais pobres da população, a forma como a prefeitura se inseriu na experiência do OP teria sido o principal fator de seu avanço. Isso porque conferiu, de fato, à população o poder de definir prioridades e participar ativamente da alocação de recursos orçamentários, de modo que a autora sugere que a permanência do PT na prefeitura seria a garantia de que o OP não teria o seu poder esvaziado. Assim, a atitude da prefeitura de Porto Alegre, visando a consagrar a experiência do OP no município, teria possibilitado que este se consolidasse no imaginário popular como mecanismo democrático, interferindo na própria posição do Legislativo que, pressionado pela força adquirida pelo OP, acabou



por alterar a distribuição orçamentária, em favor das preferências da população.

Outros estudos apontam para as dificuldades encontradas para se concretizar as ações delineadas no âmbito destas experiências participativas, sobretudo pela dependência com relação à ação do poder público, mostrando, mais uma vez que a relação com as instâncias governamentais é uma variável de peso. Por exemplo, Carla Silva (2002, 147) analisa o processo de articulação entre o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e o governo federal, desde a origem do primeiro. O FNRU surgiu a partir do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, iniciado por ocasião da Assembleia Constituinte de 1988, envolvendo ONG, intelectuais, movimentos de moradia e outras entidades ligadas ao tema urbano. Seu objetivo foi apresentar um conjunto de reformas necessárias para alterar o quadro de desigualdades no espaço urbano, trazendo como dimensão importante a politização da questão urbana.

O Movimento foi vitorioso no sentido de que conseguiu com que fosse incorporado à Constituição de 88 um capítulo sobre Política Urbana, mesmo considerando-se que o texto final foi modificado, distanciando-se da proposta feita pela Emenda Popular. O fato é que, após a Constituinte, o FNRU foi criado oficialmente tendo como tarefa principal pressionar o Congresso Nacional para a viabilização da regulamentação do capítulo sobre Política Urbana o que, de fato, foi obtido.

Carla Silva mostra que o sucesso das ações do FNRU depende, em parte, da forma como o poder público, Legislativo e Executivo, se posiciona frente ao processo de participação da sociedade. A autora afirma que os vínculos e os compromissos que ligam o FNRU a alguns deputados do campo da esquerda no Congresso Nacional quase sempre são a porta de entrada para o exercício da pressão por parte dos membros do Fórum. (2002, 159). Por exemplo, em 1999, o FNRU tentou se constituir como interlocutor dos deputados que faziam parte das comissões que tratavam de dois temas: o Estatuto da Cidade e o Fundo Nacional de Moradia. Tal interlocução se concretizou devido ao apoio dado pelos deputados de alguns partidos de esquerda, identificados com a participação da sociedade nos assuntos públicos.

A autora comenta ainda que os avanços significativos na elaboração das Leis Orgânicas Municipais a partir de 1988 tiveram, sem dúvida, influência da luta reformista travado pelos movimentos sociais que reivindicavam o direito à cidade. A autora cita pesquisas que revelam a existência de diversos municípios que contêm em suas leis orgânicas a tese do “direito à cidade”. Por exemplo, de acordo com a pesquisa desenvolvida pelo IPPUR/UFRJ, vários municípios previam a criação de instrumentos de controle do uso e da ocupação do solo urbano, ou seja, instrumentos para democratizar a gestão da cidade como: orçamentos participativos, obrigatoriedade de prestação de contas do Executivo para a população, possibilidade de apresentação pela população de projetos de lei, audiências públicas, conselhos gestores de políticas públicas e planos diretores. (Silva 2002, 165) O próprio processo de implantação do OP em Porto Alegre, segundo Dias (2002), também teria sido facilitado pela existência da Lei Orgânica Municipal de 1990 que, ao mesmo tempo em que restaurava o poder dos vereadores de alterar o orçamento através de emendas aos Projetos de Lei Orçamentária do Executivo, revigorando a estrutura representativa, admitia a possibilidade de que as decisões orçamentárias fossem submetidas à consulta da população.

Contudo, de acordo com Carla Silva (2002), a mesma pesquisa citada acima revela que os avanços na legislação não significaram, na maior parte dos casos, a concretização de políticas públicas através de novos instrumentos de gestão. No caso dos municípios onde as leis orgânicas foram transformadas em instrumentos concretos de formulação de políticas públicas, a maioria era ou é governado por partidos políticos comprometidos com a reforma urbana ou com a gestão pública participativa.<sup>1</sup>

Boschi (2005, 179) também chama a atenção para a forma de inserção do poder público no processo de gestão integrada, na medida em que destaca as características da plataforma de governo e a orientação partidária das administrações municipais como variáveis importantes. Contudo, acrescenta outros fatores que contribuem para o sucesso ou fracasso das experiências participativas, como: complexidade administrativa das prefeituras; tamanho e grau de ho-

<sup>1</sup> Sobre a pesquisa do IPPUR/UFRJ, ver Ribeiro, 1995.

mogeneidade e/ou heterogeneidade da população e alcance do processo de descentralização administrativa e política. O autor se põe a comparar a instituição do Orçamento Participativo em duas cidades, Salvador e Belo Horizonte, na década de 90.

Segundo Boschi, o OP teria sido bem sucedido em Belo Horizonte em função de características específicas da cidade. Em primeiro lugar, a consolidação do OP em BH teria representado o coroamento de um processo de mudança institucional que já vinha ocorrendo no município desde o final da década de 70. Aliado a isso, durante a administração do PT (1993/1996), ocorreram avanços no processo de descentralização político-administrativa, a partir do papel ativo assumido pelas Administrações Regionais, que adquiriram autonomia financeira e administrativa e uma aproximação maior com as populações regionais. Sendo assim, os administradores regionais passaram a conhecer mais de perto as carências locais, sofrendo pressões mais diretas da população no que concerne à resolução dos problemas locais, tornando-se os principais responsáveis pela mobilização das comunidades com o objetivo de estimular a sua participação. Como mostra Boschi, a interação estreita entre governo e população levou a um ambiente favorável à formação de uma cidadania democrática, principalmente entre os grupos de baixa renda. (2005, 188)

Somado a essas características, BH ainda possuía à época uma coalizão de governo mais articulada, que teria propiciado um processo gradual de negociação entre as diferentes esferas do governo, executivo e legislativo, com a conseqüente incorporação dos principais atores e interesses organizados. Ou seja, as próprias características da administração municipal de BH aparecem como um fator que teria contribuído para a geração de ações articuladas, expressas nas ações do OP. Boschi aponta ainda o fato de população de BH ser mais homogênea socialmente, apesar das desigualdades características de uma grande metrópole. (2005, 181)

No caso da cidade de Salvador, o processo de descentralização a partir do ano de 1995, não teria sido efetivo, na medida em que as Administrações Regionais não possuíam autonomia orçamentária, financeira e administrativa. Isto é, como mostra Boschi, não se constituíram em unidades gestoras descentralizadas e nem tampouco adquiriram um

papel aglutinador e mediador, junto às comunidades, como o ocorrido em BH. Em 1997, o Projeto de Lei Orçamentária Anual do Município de Salvador destaca que o maior objetivo da administração era conferir um enfoque puramente técnico às discussões do orçamento, de modo que os mecanismos tradicionais de planejamento e elaboração orçamentária foram reforçados, em detrimento de um processo de flexibilização e descentralização. (Boschi 2005, 191).

Ademais, a coalizão governamental de Salvador em 1995 não apresentava uma unidade, pois os poderes executivo e legislativo discordavam quanto à prática do OP. O fato do OP alterar a fórmula tradicional de elaboração dos orçamentos públicos locais teria levado à oposição por parte do legislativo, na medida em que se reduziam os espaços de ações clientelistas. (Boschi 2005, 190) Boschi acrescenta ainda que, em comparação com a cidade de BH, o município de Salvador apresenta índices bem maiores de desigualdade social, expressos no percentual de pessoas com baixa renda ou desempregadas (181).

O trabalho de Brian Wampler sobre o orçamento participativo implantado em Recife também nos indica a influência do governo sobre os resultados e a organização do instrumento participativo. O autor nos fala que, no caso de Recife, o governo do PPB atendia as demandas dos líderes comunitários presentes no OP sem, no entanto, transferir poder algum a eles (1999, 353). Ocorria, então, na cidade o que Wampler chamou de “executivismo” (345), expresso pelo excesso de centralização das decisões nas mãos da prefeitura, de modo que, ao mesmo tempo em que o executivo municipal concedia um espaço aos delegados do OP para a tomada de decisões, controlava todo o processo incentivando, inclusive, a fragmentação do OP através da divisão da cidade em micro-regiões. Sendo assim, o que se verifica em Recife é, mais uma vez, a influência de um fator de ordem institucional sobre o processo de horizontalização do poder, a partir do momento em que o governo do PPB se reservava o direito de não implementar os projetos selecionados pelos delegados do OP, se estes não fossem compatíveis com sua agenda ou com seus interesses. O resultado, então, era um controle do fluxo de informações, o estabelecimento de

um calendário de reuniões e orçamentário, o que conferia ao poder executivo o poder de dar a palavra final no que diz respeito às decisões. (Wampler 1999, 368).

Nota-se que, o direcionamento do olhar nestes estudos centra-se apenas na perspectiva governamental, de modo que posição favorável do governo, no sentido de uma real parceria, torna-se o que cimenta as experiências participativas por instituir na população um sentimento de força ou de ineficácia política, que serve de estímulo ou não para suas ações. Ou seja, quando o poder público local mostra-se aberto à participação da população, acatando suas decisões, o sentimento de eficácia política de uma prática participativa torna-se abrangente, reforçando a participação e, por conseguinte, o poder de pressão sobre o poder local, realizando-se um ciclo virtuoso. O contrário também tende a ocorrer, pois se, em um determinado contexto, o apoio do poder público às decisões populares é fraco, o estímulo à continuidade das ações por parte da sociedade também tende a diminuir, principalmente quando a prática participativa ainda não está arraigada na sociedade.

Embora, não possamos prescindir da análise governamental, centrar a explicação da dinâmica de participação somente por este viés acaba por perder de vista que a relação entre governo e sociedade é algo construído, sendo uma via de mão dupla. Ou seja, não é somente o poder público que dá resposta favoráveis ou não a uma relação de parceria, mas também os segmentos sociais envolvidos no processo participativo. Assim, há outras formas de se analisar a participação que prioriza exatamente as condições sociais e culturais sobre as quais a experiência se assenta.

## A Dimensão Societal

Se características da administração local e o tipo de interação estabelecida entre poder público e sociedade aparecem como fatores importantes no processo de democratização das relações de poder em alguns estudos, em outros, o olhar é direcionado para a estrutura social da localidade, sendo vista como capaz de conferir sucesso às experiências participativas. Estes estudos nos mostram que, assim como a relação governo/sociedade não é algo dado, mas contextualmente construído, as formas de organização social também variam de lugar para lugar e apresentam-se

como fatores estimulantes ou inibidores de práticas democráticas baseadas na colaboração, na cooperação e na democratização do poder.

Dentro desta perspectiva de análise, encontra-se a literatura focada no conceito de capital social, cujo foco é a capacidade da sociedade de se organizar para a cooperação que, por sua vez, é influenciada pelo grau de confiança existente entre os segmentos sociais envolvidos. Um dos primeiros autores a defender a importância da confiança e da cooperação para a democracia e para o desenvolvimento social é Robert Putnam, quando compara o norte e o sul da Itália no que se refere aos fatores que explicariam o maior desenvolvimento do sul em detrimento do Norte. De acordo com Putnam, a geração de confiança e cooperação entre os indivíduos é essencial para o aperfeiçoamento democrático de uma região, problematizando a construção desse chamado capital social para o desenvolvimento sócio-econômico de uma localidade. (Putnam 1996) Está embutido no conceito de capital social, a criação de associações que permitam a interação e a prática democrática pelos cidadãos, de modo que a democracia passa a ser muito mais um modo de vida, do que um arcabouço político-institucional de produção de governos, como quer nos fazer crer Schumpeter (1984).

Nesta linha, temos autores como Avritzer, por exemplo, que destaca a tradição associativa prévia como um dos fatores explicativos para o sucesso de determinadas experiências participativas. O autor, ao comparar a prática do Orçamento Participativo nas cidades de Belo Horizonte e de Porto Alegre, constata que, em ambos os casos, a experiência do OP se baseou em práticas pré-existentes introduzidas pelos movimentos comunitários nos anos de 70 e 80, de modo que a institucionalização do OP se adequou às práticas participativas das populações das duas cidades. (2005, 207). A importância de um associativismo anterior à instituição de experiências participativas é constatada pelo autor a partir da análise da dinâmica participativa na cidade de Porto Alegre, uma vez que, nas regiões onde havia baixa tradição organizativa, o índice de participação permaneceu baixo durante um bom tempo, ao passo que, nos locais onde a tradição associativa era maior, a prática do OP se consolidou mais rapidamente.

Avritzer destaca o associativismo ativo da cidade de Porto Alegre, existente desde a década de 70, que te-

ria conferido à população porto alegreense o papel de co-autora do formato assumido pelo OP na cidade. Segundo o autor, Porto Alegre possui uma formação histórica marcada pela participação ativa da população, com menos relação com mediadores políticos e mais mobilização dos atores comunitários. Já a cidade de Belo Horizonte tem uma formação histórica mais conservadora, com menos mobilização social e maior presença de mediadores políticos. (2002, 36-37) Por esta ótica, pode-se dizer que a dinâmica assumida pela experiência participativa é fortemente influenciada pelas características sociais, expressa pelo tecido associativo.

Apesar de reconhecer que a forma como os atores agem e se inserem no processo político é uma variável de peso, Avritzer admite a influência de outros fatores que também agem no sentido do alcance ou não de resultados positivos. Dessa forma, o autor dá ênfase ao formato público do instrumento participativo, que seria tão relevante quanto a tradição associativa. Isto é, ao analisar o OP em Porto Alegre e Belo Horizonte, Avritzer se dá conta que o sucesso dessa experiência como prática democrática estaria ligado ao fornecimento de uma real alternativa à tradição dos mediadores políticos, transferindo-se a decisão sobre distribuição de bens materiais dos mediadores políticos para a população. Uma vez que o instrumento participativo viabilize a possibilidade de reverter as relações de poder, passa a ser visto como eficaz e efetivo. (Avritzer 2005, 218).

A partir dessa constatação, o autor estabelece uma clara relação entre participação e efetividade, com base na variação da participação no OP de Belo Horizonte em relação ao OP de Porto Alegre. Se, em Porto Alegre, a hegemonia política do Partido dos Trabalhadores cria um horizonte de previsibilidade em torno da prática do OP, permitindo altos índices de participação, em Belo Horizonte, há um elevado grau de incerteza, traduzindo-se em variações nos níveis de participação. Isso porque, devido às questões político-eleitorais, em Belo Horizonte, sempre houve maiores dúvidas quanto à continuidade ou não do OP na cidade, imputando um sentimento de insegurança na população. Por este ângulo, a forma institucional assumida pelo instrumento participativo tem relação direta com o grau de envolvimento da população local em sua consolidação. Isto é, tem ligação com o grau de mobilização da sociedade no que se refere aos assuntos políticos.

As diversas análises sobre o Orçamento Participativo, embora desenvolvidas em diferentes contextos e lugares, nos mostram que o direcionamento do olhar define o que será considerado prioritário. Assim, de um lado temos as pesquisas de Brian Wampler (OP de Recife), de Renato Boschi (OP Belo Horizonte e Salvador) e de Márcia Dias (OP de Porto Alegre), citadas acima, que privilegiam o arcabouço político e institucional das experiências em questão. E, de outro lado, temos a pesquisa de Leonardo Avritzer (OP de Porto Alegre) que vai pelo caminho do contexto cultural e social da cidade porto alegreense. Em relação à análise do OP de Porto Alegre, vimos que Dias destaca a atuação do governo petista como afinado ideologicamente com a expansão da participação da população nos assuntos públicos, o que explicaria a força do instrumento do OP no local, contribuindo para fortalecer a necessidade da participação no imaginário da população. Por outra perspectiva, a de Avritzer, por exemplo, a força organizacional da sociedade porto alegreense exerceria uma espécie de constrangimento sobre os governos, mesmo que não afinados ideologicamente com a intensificação da participação.

A opção por uma ou outra dimensão explicativa é uma questão de recorte feito pelo pesquisador, mas que não esgota o assunto, por não tratar da interdependência que há entre as duas instâncias. Se não podemos negar que a ideologia petista contribuiu enormemente para fortalecer o OP em Porto Alegre, como afirma Dias, também não podemos desconsiderar que Porto Alegre possui uma sociedade extremamente organizada e historicamente envolvida com lutas sociais. Reforçando o argumento, se não podemos deixar de dar importância à análise de Boschi acerca do processo de descentralização administrativa na cidade de Belo Horizonte e de pouca iniciativa nesse sentido na cidade de Salvador, por outro lado, não podemos perder de vista que as duas cidades possuem sociedades diferentes, cuja dinâmica específica certamente contribuiu para um melhor desempenho de Belo Horizonte, em detrimento de Salvador.

Assim, os diversos estudos empíricos nos ajudam a pensar que, independentemente do modelo de ação proposto pelas novas experiências de gestão integrada, a dinâmica participativa é afetada pelos fatores de ordem institucional, histórica, cultural e social. Institucional, no sentido de um modo de agir por



parte da administração pública; histórica no sentido práticas sociais, por parte das elites e da sociedade civil, duradouras ao longo de um determinado tempo; cultural no sentido de uma percepção e vivência específica acerca da relação governo e sociedade; e social no sentido das diferenças existentes entre os diversos segmentos que formam uma sociedade. Para reforçar essa questão, cumpre mencionarmos o trabalho de D'Ávila Filho, sobre o orçamento participativo de Porto Alegre. Em seu estudo, o autor constatou que, a despeito da intencionalidade dos formuladores do projeto de participação política, os novos experimentos democráticos encontram-se inseridos em um contexto histórico, social e político que imprime sua marca nos resultados finais. (2000, 13) Dessa forma, D'Ávila Filho destaca que, embora os novos canais de comunicação entre governo e sociedade contribuam para a eliminação ou redução do chamado clientelismo político ou das formas de relações políticas baseadas na assimetria das posições, a sua instituição não impede que esses instrumentos participativos incorporem certos aspectos das relações assimétrico-clientelistas, principalmente em contextos políticos competitivos. (14) Ou seja, o clientelismo na acepção do autor, se redefine e se remodela para se combinar com as práticas horizontais, pois o arsenal cultural e social não é modificado de uma dia para outro.

A partir da explanação destes estudos empíricos, busco afirmar que a análise das experiências de co-gestão pública deve levar em consideração duas dimensões distintas, que se influenciam constantemente: a dimensão governamental, representada pela forma de inserção do poder público no processo participativo; e a dimensão societal, vinculada aos condicionamentos sociais e afetivos que motivam os indivíduos a participar ou não e à estrutura organizacional da sociedade, em termos de cultura cívica. A análise desta interdependência é desenvolvida no estudo realizado na cidade de Paraty/RJ, junto ao fórum de desenvolvimento local (Dlis)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Os fóruns de desenvolvimento local começaram a ser implantados no ano de 1999, em diversos municípios brasileiros, com IDH baixo, a partir do programa Comunidade Ativa do governo federal, vinculado ao Comunidade Solidária. A partir do ano de 2002, os fóruns Dlis passaram a ser implantados autonomamente pelo Sebrae, um dos principais parceiros da nova estratégia denominada desenvolvimento local integrado e sustentável, pois o Programa Comunidade Ativa não teve continuidade. O objetivo da implantação dos fóruns Dlis é a insti-

## O Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/Rio de Janeiro: as instâncias governamental e societal

A pesquisa realizada junto ao Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty permite uma reflexão acerca da multiplicidade de fatores que estão por detrás do sucesso ou fracasso das experiências participativas. Primeiramente, deve ficar bem claro que os fóruns Dlis são baseados em uma metodologia de ação bem delineada: a metodologia Dlis, direcionada para o desenvolvimento local a partir da integração entre diversos atores sociais, incluindo membros do governo municipal e da sociedade civil organizada. Portanto, já está implícito em seus objetivos implantar uma nova cultura cívica, voltada para a cooperação, desconsiderando os conflitos e os interesses antagônicos presentes no espaço de interação. A idéia é alcançar o consenso sobre o que é prioritário para o desenvolvimento econômico e social de pequenas localidades.

A partir das observações de reuniões e de entrevistas abertas com membros de associações, organizações e membros do poder público, percebe-se que o discurso<sup>3</sup> que se constrói sobre tal prática é que se trata de uma experiência de fundamental importância para o aperfeiçoamento democrático, na medida em que estimula a participação constante e o acompanhamento das ações do governo por parte da população. O que se objetiva com o fórum Dlis é o desenvolvimento de um diagnóstico sócio-econômico da cidade realizado pela própria população, que passaria a ser parceira efetiva do governo na elaboração e implantação de políticas para o município. Contudo, embora o discurso dos participantes seja positivo com relação ao fórum, fica visível suas limitações, que se apresentam em duas frentes.

Primeiro, o governo de Paraty não se mostra muito aberto à adoção das demandas sociais advindas das reuniões do fórum, em função da histórica centralização administrativa e política que permeia a histó-

tuição de uma parceria entre o poder público e a sociedade local com a finalidade de elaborar um plano de desenvolvimento local, onde são delineadas as ações prioritárias em termos de políticas públicas.

<sup>3</sup> Temos em mente que o discurso dos entrevistados representa uma percepção do mundo, marcada por suas experiências e vivências, sendo portanto, citando Peter Berger, uma construção social da realidade. Porém, as falas nos ajudam a entender a sociedade paratiense, na medida em que nos oferecem a forma de inserção e de atuação dos atores sociais na realidade estudada.

ria dos países da América Latina. Apesar de uma nova reengenharia política voltada para a descentralização e desconcentração do poder político, na realidade, o que se vê é uma resistência por parte do poder público em dividir responsabilidades com a população. Desse modo, a própria dinâmica do fórum Dlis em Paraty torna-se pouco sistemática, contando com a participação constante de poucas pessoas, geralmente vindas de fora, que escolheram o município para residir. Nota-se uma descontinuidade nas ações e uma participação não constante por parte de diversos segmentos da população. A percepção da não garantia de que as reais demandas sociais discutidas no espaço do fórum serão atendidas pelo governo acaba por desestimular o engajamento de determinados atores sociais, emergindo um sentimento de ineficácia política, traduzido na não-crença nos resultados obtidos com a participação. Em função disso, a organização da população torna-se mais difícil, impedindo o fortalecimento do poder de pressão sobre o governo. (Cruz 2005)

O poder Executivo não se sente constrangido a agir mais democraticamente, na medida em que a população encontra-se pouco disposta a se organizar frente à postura centralizadora do governo. O poder Legislativo de Paraty também tem contribuído para o enfraquecimento do poder de organização da sociedade paratiense, na medida em que também não se mostra disposto a dividir o poder com a população local, voltando-se para o reforço de práticas hierárquicas e assimétricas através de políticas assistencialistas, como forma de fortalecer o vínculo com suas bases eleitorais.

Por este ângulo, o estudo sobre o fórum Dlis de Paraty nos permite refletir sobre a importância da efetivação de uma real parceria entre o poder público e a sociedade para a construção de um novo tipo de interação social, tanto no que diz respeito à articulação entre as organizações sociais locais como no que se refere ao posicionamento em relação ao governo. Ou seja, podemos facilmente aceitar a perspectiva da dimensão governamental como foco de análise, já que a posição do poder público, de fato, influencia o comportamento da população, tornando-se uma variável de peso. Assim, o seguinte círculo vicioso se instala em Paraty.

Centralização do poder → sentimento de ineficácia política → pouca organização e participação → não constrangimento do poder público → centralização do poder.

No entanto, o estudo em paraty nos possibilita complementar a análise, focando-se também a própria sociedade civil paratiense que, a despeito de contar com inúmeras associações, não consegue atingir o nível de cooperação e articulação necessários, de modo a facilitar a dinâmica do fórum Dlis. As diversas organizações existentes não costumam trabalhar juntas, mesmo quando seu objeto de ação é o mesmo. Além disso, sua própria estrutura interna é marcada pela verticalização das relações entre liderança e base, resultando em uma fraca participação interna e refletindo um associativismo que não contribui para o aperfeiçoamento democrático. (Cruz 2006) Dessa forma, a experiência do fórum Dlis se deparou com uma sociedade frágil em termos de articulação e cooperação entre entidades e instituições e com uma população extremamente heterogênea social e economicamente, de forma que os segmentos mais instruídos - geralmente vindos de fora, já que Paraty é uma cidade turística - tendem a se engajar mais ativamente nas ações do fórum em detrimento dos setores mais populares, cuja experiência de participação é praticamente nenhuma.

Uma sociedade fracamente organizada, com uma baixa cultura cívica, apresenta-se como uma realidade pouco compatível com um novo modelo de ação que requer a confiança, a parceria e a colaboração, de modo que podemos ler as limitações do fórum Dlis também do ponto de vista da perspectiva societal. Se uma sociedade fortemente organizada e com uma cultura de envolvimento político facilita a dinâmica de instrumentos participativos, o seu oposto também é válido, formando-se um outro círculo vicioso que vem complementar o anterior.

Baixa cultura cívica → pouca participação → fraco poder de pressão sobre o poder público → centralização das decisões → pouca participação

A título de conclusão, a interdependência entre as dimensões governamental e societal mostra-se útil para a compreensão da complexidade da dinâmica participativa e seus efeitos. A escolha de um recorte ou o direcionamento do olhar nos leva a resultados afinados com opção metodológica assumida pelo pesquisador. Porém, a densidade da observação, muitas vezes, requer a combinação de múltiplos olhares, de forma a tornar a realidade mais compreensível aos olhos de quem a estuda.

Ademais, podemos afirmar que a democracia não é algo imposto a partir de arranjos institucionais, mas uma prática cotidiana que deve ser internalizada tanto pelas elites como pela população como um todo. Dito isto, os novos modelos de ação apresentados a

partir de experiências de co-gestão pública devem, a priori, conhecer a realidade política, social e cultural dos locais onde serão instituídos, sob pena de se assistir a resultados opostos aos pretendidos com a interação entre governo e sociedade.

- Avritzer, L. 1996. *A Moralidade da Democracia. Ensaios em Teoria Habermasiana e Teoria Democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas". Azevedo, Sérgio & Fernandes Rodrigo B. *Orçamento Participativo. Construindo a Democracia*. Rio de Janeiro, Ed. Revan.
- Bava, S. C. 1994. "Democracia e Poder Local". Pólis. *Participação Popular nos Governos Locais*. No. 14.
- Boschi, R. R. 2002. *O Executivo e a Redefinição das Relações Público/Privado no Brasil: um novo corporativismo?* Mimeo.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Descentralização e Modelos Participativos de Políticas Públicas: Reflexões Teóricas". Paper apresentado no 190 Congresso Mundial da IPSA, Durban, África do Sul.
- Cohen, J. E. 1992. Arato, A. *Civic Society and Political Theory*. Cambridge, Mass, MIT Press.
- Cruz, G. R. 2005. *Gestão Integrada e Democratização da Sociedade. O Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ*. Tese de Doutorado apresentado ao IUPERJ.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Associativismo e Democratização da Sociedade: limites e possibilidades". *Revista Comunicação & Política*, vol 24, No. 3.
- D'Avila Filho, P. M. 2000. *Democracia, Clientelismo e Cidadania. A Experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão Pública de Cidade de Porto Alegre*. Tese de doutorado apresentada ao IUPERJ.
- Dias, M. R. 2002. *Sob o Signo da Vontade Popular. O orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Ed. UFMG e Rio de Janeiro: IUPERJ.
- Esperón, A V. 2004. *La Descentralización Participativa de la Intendencia Municipal de Montevideo como Reforma del Estado Orientada a la Participación*. Tese de Doutorado apresentada ao IUPERJ.
- Jacobi, P. 2002. "Orçamento Participativo: co-reponsabilidade na gestão das cidades". *São Paulo em Perspectiva*. Vol 10, No. 3.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1996. *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Silva, C. A. 2002. "Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana". Dagnino, E. (Org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos*. São Paulo, Ed Paz e Terra.
- Schumpeter, Josep. 1984. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Tatagiba, L. 2002. "Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil". Dagnino, E. (Org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos*. São Paulo, Ed Paz e Terra.
- Wampler, B. 1999. "Orçamento Participativo: os paradoxos da participação e governo no Recife". *Cadernos de Estudos Sociais*. Vol 15, No. 2.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Reis Cruz, Gisele. 2009. As Dimensões Governamental e Societal e as Experiências Participativas: uma análise do processo participativo em uma sociedade redemocrtizada. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 37 (51): 141-152.	Reis Cruz, G. (2009). As Dimensões Governamental e Societal e as Experiências Participativas: uma análise do processo participativo em uma sociedade redemocrtizada. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 37 (51), 141-152.	Reis Cruz, Gisele. "As Dimensões Governamental e Societal e as Experiências Participativas: uma análise do processo participativo em uma sociedade redemocrtizada." <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 37.51 (2009): 141-152.