

XXIX Encontro Anual da ANPOCS
25 a 29 de outubro de 2005

Título do GT: **Políticas Públicas**

Título do trabalho:

O “princípio participativo” na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas

Autor: Carlos R. S. Milani (cmilani@ufba.br)

- Artigo enviado em 31 de agosto de 2005 -

O “princípio participativo” na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas

Resumo: A participação tornou-se um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. Fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são, hoje, peças essenciais nos discursos de qualquer política pública (auto)considerada progressista. Os anos 1990 foram marcados pela institucionalização da consulta da “sociedade civil organizada” nos processos de formulação de políticas públicas locais; no entanto, apesar de alguns autores já consagrarem, no início do século XXI, o advento da democracia participativa e da delegação da representação política, os instrumentos participativos devem ser questionados sob, pelo menos, três óticas críticas principais: quem participa? que desigualdades subsistem na participação? como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação? O objetivo central deste artigo é, pois, analisar, a partir de pesquisas realizadas sobre dez experiências de participação na América Latina e na Europa, em que medida elas representam inovações nos modos de formular, implementar e monitorar políticas públicas locais.

Introdução

A participação vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais (declarados e repetidos) dos processos de deliberação democrática em escala local. Fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) do processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea. A participação, seja ela a participação dos cidadãos, a participação popular, a participação democrática, a participação comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSC no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político. Fomentar a participação dos diferentes atores em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros

projetos de desenvolvimento local (auto)qualificados de inovadores e de políticas públicas (auto)consideradas progressistas.

As origens do discurso e da prática da participação são múltiplas: encontramos referências (e elogios) à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos processos de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas também na política de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local. A participação é amiúde reivindicação política de alguns movimentos sociais, por exemplo, os movimentos relacionados à pauta dos trabalhadores rurais sem terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular. Além disso, a participação encontra-se bastante presente no discurso acadêmico e intelectual contemporâneo: como lembram Ziccardi (2004) e Paddison (1999), ela é apresentada pelos intelectuais da Nova Direita no Reino Unido como resposta necessária aos impactos nocivos do Estado-providência na construção de uma cidadania ativa; outros cientistas políticos e sociólogos vêm trabalhando com a hipótese do (re) surgimento da democracia participativa baseada em diferentes formas de delegação da representação política (Avritzer, 2003; Bevort 2002; Blondiaux e Sintomer, 2002; Manin, 2002; Blatrix, 2002; Teixeira, 2003; Ziccardi, 2004). Assim se constrói o “princípio participativo”, defendido como uma verdade universal por atores tão diversos quanto o Banco Mundial, a OCDE, a União Européia, as Nações Unidas, muitas organizações não-governamentais e integrantes do Fórum Social Mundial (Rojo, Milani e Arturi, 2004; Milani e Keraghel, 2005).

Empiricamente e no plano local, os anos 90 corresponderam à institucionalização da consulta da população em geral, de associações, dos sindicatos, dos cientistas e de segmentos empresariais no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas. Como ressalta Draibe (2002) ao analisar o caso brasileiro, as políticas assistenciais e de combate à pobreza, por exemplo, conheceram, do ponto de vista de sua armação institucional, dois eixos importantes de mudanças: a descentralização do poder decisório e de recursos, bem como a ampliação e a institucionalização da participação. Na Europa e na América Latina, esse movimento vem tendo como conseqüências, *inter alia*, a

legitimação da voz política e o desenvolvimento da *expertise* de muitos atores não-governamentais.

No entanto, após período de expansão (entre meados dos anos 80 e fim dos anos 90), os processos locais de participação dos atores não-governamentais encontram em ambos os contextos geográficos, pelo menos, dois limites críticos. Em primeiro lugar, a participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma igualitária. O termo “parceria” é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não-governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática. Em segundo lugar, os atores não-governamentais (e somente alguns deles) são consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões, participando, desse modo e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação assim praticada pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais; contudo, ela não garante, de modo necessário e automático, a legitimidade do processo institucional na construção do interesse coletivo.

Daí a necessidade de, sobretudo no âmbito de pesquisas contextualizadas e de realidades específicas, colocar em diálogo práticas que tentaram ou vêm tentando demonstrar a efetividade do princípio participativo na renovação política da democracia local. Com este intuito, questionamos uma série de práticas participativas locais, na América Latina e na Europa, sob três óticas de análise:

- a) Quem participa?
- b) Que desigualdades subsistem na participação?
- c) Como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação?

Neste artigo, analisamos, em primeiro lugar, em que medida elas representam inovações nos modos de formular, implementar e monitorar políticas públicas locais. Em segundo lugar, procuramos pensar o que nos revelam tais experiências acerca dos riscos e dos limites da participação cidadã na formulação de políticas públicas locais, salientando inclusive o papel das agências da cooperação internacional na construção de mitos associados ao princípio participativo.

A construção do modelo de análise: três óticas principais

Grosso modo, os primeiros modelos de reforma do Estado, desenvolvidos no bojo da crise da governabilidade do Estado-providência a partir dos anos 70, restringiram-se ao próprio aparelho do Estado. Estiveram fundamentados na gestão pública mínima, na política de *downsizing*, na reforma do setor público sob a égide da “good governance” e em parâmetros de democracia minimalista nos quais primam as chamadas racionalidades estratégicas (Kooiman, 1993). Tiveram mais fundamento econômico que político, sua cartilha tendo sido ditada mais por fatores externos relacionados com os programas de ajuste estrutural e menos por fatores internos próprios de cada uma das democracias nacionais. No caso dos países europeus, os condicionantes externos foram reforçados pela Comissão de Bruxelas (com as receitas de ajuste fiscal e os critérios de estabilidade de Maastrich); na América Latina, foram os programas de ajuste estrutural do Fundo Monetário Internacional que marcaram (e marcam ainda) a reforma das políticas públicas. No Brasil, este processo tem vigência desde fins dos anos 1980 e início dos anos 1990, coincidindo com a re-democratização política.

No âmbito desses primeiros modelos de reforma do Estado, banalizou-se *inter alia* a afirmação de que a participação dos cidadãos seria um ingrediente fundamental da formulação mais democrática das políticas públicas, inclusive e sobretudo no âmbito local. A ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se a resposta universal à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local. Buscar soluções no âmbito local da gestão pública tornou-se a panacéia das crises do desenvolvimento nacional, para a qual não haveria limites ou constrangimentos no contexto da globalização contemporânea (Oliveira, 2002).

No entanto, ao se falar de uma reforma democrática do Estado, não exclusivamente orientada por fatores externos e sem pensar de modo desconexo as diferentes escalas de governo (do local ao nacional), os objetivos da participação mudam radicalmente: ela passa a ser considerada como um dos elementos do projeto de re-significação do conceito de « público ». Nesse segundo tipo de reformas da gestão pública, o aspecto político deve, idealmente, primar sobre o econômico; o longo prazo sobrepor-se ao curto prazo; e a racionalidade substantiva guiar as estratégias a serem definidas (Avritzer, 2003; Dagnino,

2002). A reforma democrática do Estado embasar-se-ia na necessidade de estimular a participação dos diferentes atores (governamentais e não-governamentais), dando igual ênfase à participação dos cidadãos na definição das condições de sua organização e associação. É claro que, como lembra Souza (2001), cabe neste caso a pergunta central: como promover a democratização das políticas públicas via participação da sociedade em espaços de escassa infra-estrutura cívica e cidadã?

Este segundo conjunto de modelos de reforma está em curso, tanto na Europa quanto na América Latina. Não há cartilhas únicas para este tipo de reforma, nem modelos que sejam universalmente aceitos em um ou outro continente. No entanto, há pressupostos que embasam tais reformas, tais como a existência de cidadãos e sujeitos coletivos capazes de utilizar as regras e recursos existentes de modo reflexivo (ação reflexiva); a existência de processos políticos que contemplem oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação; os cidadãos são considerados enquanto sujeitos capazes de produzir a normatividade em que vivem; o Estado passa a ser a instância de organização e de legitimação dos processos políticos (Cunill Grau, 2004; Blondiaux e Sintomer, 2002).

Trata-se, em última análise, de um padrão de reforma da gestão pública que se inspira dos pressupostos da democracia deliberativa (Elster, 1998; Fishkin, 1991; Habermas, 1990). Reconhece, por exemplo, que o Estado perde o monopólio de produção e proteção do bem público, porquanto surge com força a idéia do público não-estatal deslocando interesses e papéis para a sociedade civil. Existe uma maior complexidade do sistema de decisão sobre o fazer política: a decisão não é mais exclusivamente governamental; o governo é central, mas é menor que os chamados sistemas de governança. Existe distribuição de poder no processo de decisão entre diversos atores; há um intenso processo de negociação e definição da regras; cria-se a necessidade de descentralizar as decisões e os recursos; a participação é central, mas a capacidade de participação é diferenciada.

Como considerar, no âmbito desse modelo, a participação em processos de tomada de decisão para a formulação de políticas públicas locais? Na deliberação democrática, o mundo das instituições políticas se abre aos atores da sociedade civil com o objetivo ideal de compartilhar a responsabilidade da decisão política e de construir consensos sobre os

conteúdos da política pública local¹. Ponto fundamental, a fim de que o governar localmente adquira relevância política nesse segundo conjunto de reformas do Estado e da administração pública, é essencial conceber políticas efetivas de descentralização. A descentralização é fundamental na construção da institucionalidade participativa, visto que não haveria nada mais desgastante para a participação do cidadão e das organizações da sociedade civil do que uma série de discussões sem a posterior implementação das decisões (Paddison, 1999). A participação tem, aqui, o sentido do apelo e de convocação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil a compartilhar a decisão em matéria de políticas públicas locais.

Ocorre que se sobrepõem vários discursos que utilizam a participação, incluindo a demagogia populista e o assistencialismo filantrópico. Daí a necessidade analítica de pensar concomitantemente discursos e práticas políticas efetivas, experimentadas e reconhecidas. Uma análise dessa natureza não se confunde com as chamadas *best practices* dos organismos internacionais (Burnell, 1997; Escobar, 1994; Guijt e Shah, 1998).

Analiticamente, o apelo ao cidadão e às organizações da sociedade civil para que participem da formulação de políticas públicas locais pode ser visto em, pelo menos, três níveis. Em primeiro lugar, a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços prestados. Isso significa que a participação cidadã na prestação de serviços sociais pode aumentar a qualidade dos resultados obtidos ao contrapor-se às formas monopólicas de produção de serviços sociais (Cunill Grau, 2004). Ela pode ajudar a incrementar a efetividade dos serviços sociais, tornando os gastos mais eficientes. Em segundo lugar, a participação pode significar exprimir prioridades acerca de bens públicos futuros. No entanto, é bem verdade que, tanto no primeiro quanto no segundo casos, a participação não remete automaticamente a momentos de deliberação. Em terceiro lugar, participar pode ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais².

¹ Salientamos que a participação pode igualmente ser considerada: a) na sua dimensão pedagógica (por exemplo, segundo os princípios de uma educação para a emancipação política e por uma cidadania ativa) ; b) enquanto controle social da gestão das políticas públicas (sem necessariamente participar da sua implementação) ; c) na sua dimensão simbólica (e, aqui, participar contribui, por exemplo, para construir uma identidade coletiva de um movimento social) ; e d) enquanto conquista política; nesse caso, participar significa conquistar direitos segundo os quais as políticas sociais distribuem não somente bens, mas igualmente poder (Teixeira, 2002).

² Neste caso, pode-se freqüentemente perceber a dimensão pedagógica da participação cidadã. Retomando a teoria marshalliana da cidadania, a participação parte de uma perspectiva fundada nos direitos e nos deveres dos cidadãos na sua relação com as políticas sociais e da noção de cidadania arraigada no compromisso social.

No entanto, de que tipo de participação se trata? Participação em quê? Para quê? Como? Além disso, quem participa? Quem são os cidadãos e as organizações autorizadas a participar? E em que espaços de decisão ou canais de participação podem participar? De fato, são inúmeros os questionamentos necessários para se fazer uma análise empírica das políticas públicas locais à luz do princípio participativo³. Para os fins deste artigo, nossa análise está fundada em três ordens de questionamentos, a saber:

a) A primeira questão que norteou nossa análise das dez experiências foi a seguinte: quem participa? Uma vez que sabemos que a participação cidadã pode, ao mesmo tempo, levar à constituição de interesses corporativos nos processos de decisão e dar vazão a vozes específicas de sujeitos subalternos na economia e na política, parece-nos essencial interrogar as experiências sobre o perfil da participação: trata-se de indivíduos, cidadãos, atores sociais, atores institucionais, atores econômicos, atores da sociedade civil? participam enquanto indivíduos ou grupo (ou representando um grupo)? há uma profissionalização da participação? há diversidade na participação?

b) Em segundo lugar, que desigualdades subsistem na participação? Como lembra Cunill Grau (2004), as desigualdades na representação política e social dentro dos processos de formação da vontade política influenciam a composição da agenda social e, portanto, dificilmente o reconhecimento pelo Estado dos direitos sociais pode prescindir da democratização dos processos e instâncias de definição de políticas públicas e alocação de recursos. Mas, como afirma Ziccardi (2004), uma característica central dos processos participativos é a intensidade desigualmente distribuída.

Ou seja, o pressuposto é de que, por meio da participação, é possível construir a cidadania e fortalecer os direitos sociais. No entanto, o conceito de cidadania (que serve para determinar quem são os membros da pólis ou da comunidade política ou para indicar quem é o *demos*) é um conceito historicamente controvertido. Ou seja, não são somente as noções de cidadania e participação as que (exclusivamente) dão sentido à democracia. Dizer que a democracia é a forma de governo em que os cidadãos participam é uma meia verdade, uma vez que temos de esclarecer quem são os cidadãos, de que participação se trata e quais são as suas modalidades. Uma das dimensões da cidadania diz respeito à liberdade positiva, entendida como a faculdade dos indivíduos participarem na adoção das decisões a que se verão submetidos na vida pública. Mas, para ser democrática, a participação deve ser livre (isenta de condicionamentos e dada a partir de opções ou alternativas reais e não fictícias) e deve canalizar-se mediante procedimentos preestabelecidos e conhecidos daqueles que participam.

³ Desenvolvemos um roteiro de questões que podem guiar futuros trabalhos de sistematização crítica de experiências e práticas de participação. Não pretendemos, com o roteiro desenvolvido, esgotar as interrogações possíveis, mas simplesmente propor uma primeira aproximação metodológica sempre passível de debate e contextualização, mas que pode orientar futuras pesquisas no vasto campo da participação local. O roteiro está disponível no seguinte website: www.adm.ufba.br/capitalsocial. Esta pesquisa conta com o apoio da FAPESB-Bahia.

c) Em terceiro lugar, como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação? Trata-se de um processo consultivo ou deliberativo? Quais são as relações entre o interesse particular, o interesse corporativo e o interesse geral? A resposta a tais questões é mais fácil na teoria e muito difícil na análise da prática da gestão que se diz participativa, uma vez que concerne à democratização dos processos políticos. Sabemos que a participação cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, as quais supõem redes de interação variadas e complexas cujo eixo determinante (proveniente da “qualidade” da cidadania) é sempre a relação entre pessoas, grupos e instituições com o Estado. A participação deriva, assim, de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas também por relações de conflito e pode comportar manipulação. Os atores políticos, ao decidirem pela participação, podem ter objetivos muito diversos, desde a autopromoção (a partir, por e para os interessados), a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle do poder burocrático, a negociação até a mudança de cultura política.

Experiências de participação cidadã na América Latina e na Europa ocidental: renovação das políticas públicas locais?

As múltiplas razões do crescente interesse pela introdução da participação cidadã na gestão pública local, tanto na América Latina quanto na Europa ocidental, dizem respeito à crise de credibilidade da democracia representativa marcada pela apatia política dos eleitores, considerável descaso popular por assuntos públicos, significativas taxas de abstenção eleitoral (nos casos em que o voto não é obrigatório), bem como níveis elevados de corrupção na administração pública. Há uma demanda claramente formulada por atores da sociedade civil em prol da renovação das relações governo-sociedade e de uma redefinição da representação política, uma vez que a representação tradicional se encontra cada vez mais distante da vontade dos representados.

Nesse contexto, são inúmeras as experiências de participação cidadã na América Latina e na Europa Ocidental: orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, fóruns e redes de desenvolvimento local, círculos de estudos, conferências de construção de

consenso, pesquisas deliberativas, júris de cidadãos, entre outras (Font, 2001; Ziccardi, 2004). Algumas delas remetem-nos ao processo de construção da cidadania e à promoção do protagonismo autônomo da sociedade civil, ao passo que outras são iniciativas do poder público no âmbito de políticas de descentralização. No entanto, não há como pensar as experiências de participação cidadã sem relacioná-las com as histórias políticas nacionais, a tradição local e as estruturas de desigualdade sócio-econômica de cada contexto. Ou seja, não há modelos únicos e universais, porquanto os projetos políticos e culturais são muito distintos de acordo com os contextos que são muito variados⁴.

A fim de construir as reflexões constantes deste artigo, nosso olhar partiu de cinco experiências latino-americanas e outras cinco européias⁵. São experiências iniciadas pelo poder público (em matéria de planejamento urbano-territorial e de orçamentos participativos) ou pela sociedade civil⁶. O quadro 1, a seguir, apresenta-as resumidamente:

⁴ No Brasil, a participação é um elemento central nos processos de reforma democrática do Estado desde a Constituição de 1988, que estimula a participação popular no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas: por exemplo, com o princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal (artigo 29) ou de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente (artigos 194, 198, 204, 206 e 227).

⁵ As dez experiências, selecionadas com base na história acumulada de lições (acertos e erros) e no reconhecimento por instâncias governamentais e centros de pesquisa, foram apresentadas e discutidas em um colóquio internacional, sob a coordenação científica do autor deste artigo, na cidade de Poitiers (França), em 2 e 3 de junho de 2005. Este foi um evento organizado pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris, no âmbito do Ano do Brasil na França. Um livro está sendo editado e será publicado em 2006, mas algumas informações também estão disponíveis no seguinte website: <http://www.iberamerica.sciences-po.fr>. Nossos sinceros agradecimentos, pelos dados que nos foram transmitidos e pelas entrevistas, a Isabel Rauber, Carsten Herzeberg, David Recondo, Maria Fernandes Caldas, Sophie Bouchet-Petersen, Yves Sintomer, Luciano Brunet, Giobanni Allegretti, Germán Solinís, Corina Echavarría, Valeria Giannella, Jean-Paul Vargas, Ernesto Ganuza, Leonardo Avritzer, Loïc Blondiaux e Olivier Dabène.

⁶ Metodologicamente, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com alguns dos gestores diretamente implicados na implementação das experiências, entrevistas com pesquisadores nacionais e locais, além da análise de material informativo e relatórios de avaliação produzidos no âmbito de cada experiência.

Quadro 1: Experiências de participação cidadã na América Latina e na Europa Ocidental

	Identificação da experiência	País	Município	Origem da iniciativa e data
América Latina	Planejamento estratégico	Argentina	Córdoba	Poder público (1990, com interrupções)
	Planejamento urbano	Brasil	Belo Horizonte	Poder público (desde 1993)
	Orçamento participativo ⁷	Brasil	Porto Alegre	Poder público (desde 1989)
	Planejamento local	Costa Rica	Asserí	Poder público e cooperação internacional (desde 2002)
	Comitê de defesa dos direitos dos moradores de bairros (Copadeba)	República Dominicana	Santo Domingo	Sociedade civil (desde 1978)
Europa ocidental	Orçamento participativo	Alemanha	Hilden	Poder público (desde 2001)
	Orçamento participativo	Espanha	Córdoba	Poder público (desde 2001)
	Orçamento participativo nas escolas	França	Poitiers ⁸	Poder público (desde 2004)
	Construção Participativa da Regulação do Verde Público Urbano	Itália	Veneza	Universidade (entre 2001 e 2003) ⁹
	Planejamento urbano	Itália	Roma	Poder público (desde 1994)

Ainda que não seja nosso objetivo apresentar cada uma das dez experiências com a riqueza de seus detalhes e processos metodológicos e políticos, porquanto ultrapassaríamos o escopo do artigo, parece-nos fundamental buscar elementos analíticos que as aproximam e as distanciam. Ou seja, é essencial compreender algumas de suas particularidades, sobretudo no que diz respeito às três perspectivas anunciadas anteriormente.

⁷ No que tange às experiências de Porto Alegre e Córdoba (Argentina), nossa análise também partiu dos estudos prévios de Echevarría (2005), Fedozzi (2000), Marquetti (2003) e Navarro (2003).

⁸ No caso de Poitiers, a iniciativa de orçamento participativo nas escolas de ensino médio (“licées”) engloba, além do município, toda a região do Poitou-Charentes.

⁹ Há inúmeras outras experiências mediadas pelo Ombrello, mas a data indica somente o período de negociação e deliberação sobre a Regulação do Verde Público Urbano, não o de fundação da Organização.

Quadro 2: Breve descrição sobre o perfil da participação

Experiências	Quem é chamado a participar? Quem participa?
Córdoba (Argentina)	Cidadãos, associações profissionais e técnicas, sindicatos, federações industriais, grupos religiosos, universitários, representantes de programas das Nações Unidas (observadores do processo).
Belo Horizonte	Cidadãos, representantes do setor privado e associações locais, delegados das conferências municipais de políticas urbanas, membros do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), constituído de 16 membros, sendo 08 do Poder Executivo, 01 do Poder Legislativo e 06 representantes da sociedade civil (setores técnico, empresarial e popular).
Porto Alegre	Cidadãos, delegados e conselheiros do OP, além representantes da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) e do Sindicato dos servidores do Município (Simpa).
Asserí	Associações de moradores, grupos religiosos, associações desportivas e setores empresariais locais.
Santo Domingo	Indivíduos, movimentos sociais, associações de moradores, clubes de bairro, representantes de partidos políticos, ONGs locais e universitários (mediadores locais e externos ao município).
Hilden	Cidadãos nacionais e estrangeiros, gestores governamentais.
Córdoba (Espanha)	Cidadãos individuais, cidadãos organizados em associações e gestores governamentais.
Poitiers	Diretores de escolas, estudantes, funcionários administrativos, pais e mães, gestores governamentais e consultores (mediadores externos ao município).
Veneza	Cidadãos, grupos de moradores, técnicos em planejamento da Prefeitura, representantes do poder público local, além dos mediadores locais do Instituto Universitário de Arquitetura de Veneza e da ONG Ombrello.
Roma	Cidadãos italianos e estrangeiros, com maior ênfase para cidadãos jovens, além de técnicos de planejamento urbano, associações locais, universitários e consultores (mediadores locais e externos ao município).

Quanto ao perfil da participação, percebe-se (quadro 2), que os números da participação, quando disponíveis, são bastante modestos se pensados em relação à população local. Aqui se desfaz um dos imaginários que se criam em torno dos processos participativos locais: como ressalta Navarro (2003) ao analisar o OP de Porto Alegre, os municípios não vivem em permanente estado de “euforia associacional e participativa”. A assimetria de conhecimentos e informações, mas também de implicação política, faz com que poucos cidadãos se mobilizem e participem efetivamente das experiências. É evidente, porém, que não se pode julgar o potencial de renovação democrática dessas experiências exclusivamente pela quantidade de participantes efetivamente mobilizados: não se trata

somente de estimular as pessoas a participarem mais do processo de formulação de políticas públicas locais, mas de assegurar a qualidade dessa participação sobretudo em sua perspectiva pedagógica e deliberativa (Subirats, 2001).

Em segundo lugar, há poucos dados qualitativos e detalhados sobre o perfil do participante. No caso de Hilden, aproximadamente 22% do total dos participantes têm entre 51 e 60 anos; em torno de 56,9% têm mais de 61 anos; os estrangeiros são 2,6%; os desempregados não participam¹⁰. No caso de Porto Alegre, dados divulgados pela Organização Guayi ressaltam que participaram cerca de 33.625 pessoas (em 2002) e 27.608 pessoas (em 2003), sendo consideradas a primeira e a segunda rodadas do OP. Ainda acerca do OP em Porto Alegre, Fedozzi (2000) aponta que o “típico participante”, no ano de 1995, era o público constituído de forma paritária entre homens e mulheres, que têm majoritariamente até 41 anos de idade, cor branca, com renda familiar de até cinco salários mínimos e escolaridade de até o primeiro grau completo; em 1997, esse perfil já se modificara: mulher, casada, com mais de 34 anos de idade, com renda familiar de até quatro salários mínimos, escolaridade até o primeiro grau e atuante em associação de moradores.

Ressalta-se que a totalidade das experiências enseja a participação de cidadãos a título individual. Os indivíduos podem integrar os mecanismos de participação sem que estejam, necessariamente, organizados em grupos ou representando associações. No entanto, são muitas as desigualdades reveladas na prática das experiências analisadas, por exemplo, no que concerne à participação de homens e mulheres: em Santo Domingo, as mulheres são bastante dinâmicas no processo de negociação nos bairros, mas têm pouca inserção nos órgãos de decisão e de representação do Copadeba, assim como no diálogo com o poder local (Rauber *et alii*, 2000). Em Asserí, os homens são a grande maioria. Em Hilden, cerca de 65% dos participantes são homens. Em Poitiers, a mais recente das experiências analisadas, as hierarquias entre os diretores das escolas e os demais atores do processo (sobretudo os estudantes e os funcionários) tendem a inibir uma participação de caráter mais contestário. Ademais, relatos acerca das dez experiências relembram que existem desigualdades quanto à qualidade da participação das associações: algumas estruturas associativas são menos sólidas e coordenadas, não podendo assegurar, ao longo do processo, todos os custos relativos à participação.

¹⁰ Dados apresentados por Carsten Herzeberg em Poitiers, em junho de 2005 (vide nota 4).

Quanto à deliberação e ao processo de construção da vontade coletiva, os contextos são muito diversos. Em Asserí, a capacidade de controle pelos cidadãos sobre a implementação das decisões é bastante reduzida, visto que inexistem espaços de monitoramento das políticas locais e a descentralização é, ainda, um processo inacabado. Além disso, a cultura política local é profundamente marcada pelo clientelismo.

No caso de Córdoba (Argentina), o planejamento estratégico não se constitui em espaço deliberativo. Quanto à circulação de informação, por exemplo os participantes não manifestam clareza acerca das diferentes etapas do planejamento estratégico participativo, ou sequer de sua posição no processo, seus direitos e seus deveres. Trata-se fundamentalmente de uma modernização da gestão pública local: o Executivo local desconcentra o processo de tomada de decisões a fim de interpretar as necessidades sociais. Para tanto, a participação está associada a processos de consulta de entidades acadêmicas e profissionais; os cidadãos, em seus bairros, participam da organização, execução e financiamento de obras públicas. Como lembra Echevarría (2005), segundo os próprios gestores de Córdoba, o município é considerado um espaço para o debate e a concertação entre distintos atores e idéias. Inserida no paradigma da boa governança, a experiência busca, assim, sobretudo desverticalizar a gestão local (Echevarría, 2005).

Em Hilden, o orçamento participativo também é expressão do projeto de modernização da gestão pública municipal na implementação de suas políticas de bem-estar: ele visa a melhorar a transparência das finanças públicas municipais, facilitar o acesso dos cidadãos à administração pública local e melhorar o conhecimento de seu funcionamento. O processo do OP em Hilden (que evita, ao máximo, o risco da politização) é de consulta e não de deliberação; as regras são claras, mas dão pouca margem à autonomia da sociedade civil. A metodologia adotada, por meio da qual os participantes são sorteados, promove baixo nível de diálogo horizontal.

Os casos de Porto Alegre e de Córdoba (Espanha) aproximam-se bastante, salvo pela mais ampla experiência do primeiro em relação ao segundo. Em Córdoba (Espanha), o orçamento participativo foi lançado em 2003, não tendo, ainda, repercussões no que tange aos critérios de justiça social e distribuição de recursos, como em Porto Alegre (Marquetti, 2003). Em ambos, o processo deliberativo é marcado pela votação direta dos cidadãos, pela existência de códigos internos revisados regularmente e pela organização cíclica de

assembléias territoriais e temáticas. Ambos foram lançados por governos locais de esquerda (PT, em Porto Alegre e PSOE, seguido pela *Izquierda Unida*, em Córdoba) e contam com conselhos de monitoramento do processo.

No caso do OP das escolas de ensino médio em Poitiers, está em deliberação um montante de 10 milhões de euros do orçamento de investimentos da Região do Poitou-Charentes para projetos de infra-estrutura e melhorias do meio ambiente escolar (ou seja, 10% do total do orçamento). O OP das escolas de ensino médio concerne 52 estabelecimentos, com um total de 32.903 estudantes. Durante o primeiro ano de experiência, participaram 4.020 indivíduos (entre diretores, estudantes, funcionários, pais e mães). A deliberação também é cíclica, incluindo duas reuniões (a primeira para expor e discutir os projetos existentes e a segunda para votar as prioridades). Durante a segunda reunião, cada participante dispõe de dez boletins a fim de votar nos projetos de acordo com seu livre-arbítrio. Os gestores da autoridade local analisam e explicam a factibilidade técnica e financeira dos projetos. As instâncias representativas das escolas (Conselho de administração e *Conseil de la vie lycéenne*) são informadas e pronunciam-se sobre as escolhas, sem ter caráter revogatório das prioridades preestabelecidas. Ao final, é organizada uma assembléia regional para apresentar e votar os projetos escolhidos nas reuniões de cada escola. Em 2004, dos 40 projetos escolhidos e priorizados nas escolas, 3 foram classificados como prioritários. Ao final, cada escola recebe um relatório sobre as conclusões do processo participativo.

Em Belo Horizonte, o processo deliberativo de planejamento urbano também é cíclico, englobando reuniões de informação, conferências temáticas e regionais, oficina de capacitação dos delegados e a conferência municipal de política urbana. A incorporação da dimensão do diálogo e da deliberação no seio do planejamento urbano de Belo Horizonte ajuda a romper com dois traços distintivos tradicionais da gestão pública local: a segmentação e a verticalidade. Belo Horizonte também conta com dois orçamentos participativos, mas estes não integraram a nossa análise.

O caso de Roma é bastante particular, uma vez que há um uso de múltiplos dispositivos participativos (laboratórios territoriais permanentes, contratos de bairros e orçamento participativo). Tais dispositivos não se desenvolvem sem causar problemas na relação entre o poder executivo local e os conselhos municipais (câmaras de vereadores),

sobretudo no que diz respeito à concepção dos orçamentos e dos planos diretores urbanos. O caráter deliberativo dos dispositivos causa problemas com o legislativo local, sobretudo porque existe, além da vontade política do executivo local, autonomia financeira para a implementação das decisões. A descentralização e a criação dos 20 distritos municipais, que são espaços de mediação e de regulação de conflitos políticos (por exemplo, entre as iniciativas institucionalizadas e as iniciativas autônomas da sociedade civil) conduzem a uma politização dos processos participativos.

Aspecto interessante do caso romano, o atual prefeito (Walter Veltroni) conta com índices de aprovação acima dos 80%. A influência da experiência faz com que se desenvolva a consciência de que os cidadãos devem participar da formulação de políticas públicas locais e não apenas de projetos. Em 2002, um grupo de universitários escreveu a Carta do Novo Município, assinada por 300 prefeitos italianos e apresentada no Fórum social mundial de Porto Alegre; como decorrência, construiu-se uma rede de municípios, províncias, universidades, associações e indivíduos interessados em experimentar instrumentos participativos a partir de novos conteúdos (economia solidária, sustentabilidade ambiental, luta contra a privatização de bens comuns, etc.) e em intercambiar êxitos, limites e ferramentas de gestão. No entanto, essa influência se dá mais nos discursos e nas plataformas políticas dos partidos do que na cultura política dos cidadãos. A participação é vista como ‘abertura de caixas fechadas’ e como espaço no qual se desenvolvem programas políticos (Allegretti, 2003).

Em Santo Domingo, são realizadas assembléias por comitê de quadra, por bairro, por zonas e, finalmente, organiza-se a assembléia geral de Copadeba. Todas as propostas são redigidas e difundidas, mesmo que não tenham recebido um único voto no âmbito do bairro. A formação política dos cidadãos integra a experiência de participação cidadã: desde a confecção do diagnóstico, passando pela elaboração de propostas, até a definição dos termos da negociação com as autoridades locais, a deliberação é um processo que se torna pedagógico-político, sobretudo a partir da ação das comunidades eclesiais de base e das experiências de educação popular. A participação é estimulada por critérios temáticos e territoriais; ela é, segundo Rauber (1994), sinônimo de presença no cotidiano, compromisso com o processo decisório, a tomada de decisões, mas é igualmente uma reflexão e uma ação com ritmos muito lentos.

Em Veneza, experiência que se insere em perspectiva bastante próxima do que foi relatado no caso de Santo Domingo, existe uma mediação local na definição de sistemas de regulação públicos urbanos. O trabalho realizado pelo Ombrello tem a particularidade de ser uma mediação oferecida no âmbito da universidade (Departamento de planejamento urbano e territorial). A mediação parte da premissa de que é necessário valorizar os diferentes tipos de competência e de saberes na construção de regulações sobre o uso de bens públicos. Há, nesse sentido, uma ênfase importante à dimensão pedagógica da participação: a “pedagogia da participação” é veiculada como meio a fim de superar o conflito entre atores e promover a noção de responsabilidade compartilhada.

Riscos e limites da participação cidadã na formulação de políticas públicas locais

Há uma série de elementos presentes nas experiências analisadas que podem contribuir para a renovação das políticas públicas locais, trazendo respostas às contradições intensificadas pela globalização econômica no campo social, produzindo novos mecanismos de co-gestão, diversificando as alianças sociais ou tentando converter o espaço local em novo lócus de solidariedade cívica. Não se trata de uma tarefa fácil, como bem demonstram as experiências acima descritas, visto que, sobretudo no caso da América Latina, em poucos países se pôde efetivamente construir um mínimo básico de bem-estar. Além disso, como também na Europa, a visão social do Estado está em descrédito, tendo assumido caráter populista ou sendo investido pelo cânone neoliberal. Daí os riscos decorrentes, em termos de encontros e desencontros desses tipos de experiências de participação cidadã.

Entre os riscos mais freqüentes, salientamos o caráter dispersivo das iniciativas dos governos locais que pode debilitar o conjunto da política social. A menos que sejam construídas redes de coordenação efetiva entre os governos locais com outros níveis de governo, a ausência de mecanismos institucionais que garantam as regras contínuas do fazer políticas públicas no âmbito local leva à fragmentação das experiências e à diferenciação

dos direitos e serviços acessíveis em um mesmo território nacional. Na América Latina, como lembra Cabrero (2004), muitos programas de origem federal (implementados a partir do centro para as localidades) tendem a ser mais cuidadosos e fundados em critérios mais profissionais e rigorosos; eles tendem, porém, a conter fortes inércias burocráticas e rigidez na implementação, aspectos que pouco entusiasma os cidadãos. No caso dos programas locais, a visão de curto prazo prima sobre a de longo prazo; eles tendem a ter um desenho técnico mais improvisado, sendo implementados por funcionários locais com baixos níveis de profissionalização; além disso, vivem imprevisibilidades orçamentárias. No entanto, os programas locais, sobretudo ao dar ênfase à participação cidadã, gozam de muita legitimidade, credibilidade e confiança junto à população.

Um segundo limite associado à participação cidadã na formulação de políticas públicas locais diz respeito à forma como a institucionalidade participativa é vivenciada e à conseqüente falta de sustentabilidade dos programas. Ainda que tenham forte componente pedagógico e cívico, as experiências participativas podem incorrer o risco da diluição das responsabilidades por ausência de instâncias formais e institucionais¹¹. No caso das políticas públicas locais, um ambiente de relações entre governo e sociedade marcado pela espontaneidade, pelo voluntarismo coletivo e por estratégias de curto prazo impostas pelo sistema eleitoral, pode, por exemplo, impedir a concretização dos resultados na fase de instalação de uma política social. Muitos programas sociais são interrompidos causando graves problemas para os cidadãos-beneficiários. A participação, enquanto ação coletiva, pode, assim, esgotar-se no processo e não constituir um fator de estímulo à continuidade das políticas públicas. Ela gera custos; além disso, a não-obtenção de benefícios observáveis e o fato de não se inscrever em acordos institucionais mais sólidos podem contribuir para a interrupção de políticas locais, sobretudo no campo social.

Paradoxalmente, a institucionalização de experiências de participação cidadã pode cair na armadilha da burocratização do processo de participação em um esquema mais corporativo. A experiência do Ombrello, em Veneza, mostra o quanto é essencial fazer com que a participação conduza a uma re-interpretação do fazer políticas públicas locais,

¹¹ O caso do OP de Porto Alegre é analisado nesses termos por Echevarria, Corina. **Espaço público e institucionalização: resistência à organização formal do “Plan estratégico de la Ciudad de Córdoba” (Argentina) e do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)**. Salvador: UFBA, Tese de doutorado (orientadora: Susana Moura), 2005.

subvertendo as relações tradicionais entre os atores e abrindo espaços para que novos atores tenham voz (considerados no jargão do Ombrello como “novos sujeitos públicos”).

O papel das agências da cooperação internacional

Em dois casos (Córdoba, na Argentina, e Asserí), o apoio de agências internacionais (PNUD e GTZ) foi essencial para o início e o desenvolvimento das experiências. Em Santo Domingo, agências governamentais e não-governamentais internacionais financiam, ainda hoje, muitas atividades do Copadeba (Misereor, OXFAM Reino Unido, Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional, Habitat Internacional, entre outras). Em Asserí, há inclusive assistência técnica que é prestada na constituição e na formação dos conselhos distritais de planejamento urbano. Em Córdoba (Argentina), houve o apoio financeiro para a implementação do processo de planejamento estratégico pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O orçamento participativo de Porto Alegre é venerado como *best practice* do PNUD e do Banco Mundial. Também graças à difusão assegurada pelas agências de cooperação (governamentais e não-governamentais), muitas experiências européias inspiram-se desses “êxitos” da democracia local sem necessariamente conhecer mais de perto suas contradições e lacunas. Ou seja, as experiências de participação cidadã existentes na América Latina e na Europa Ocidental são, igualmente, fruto de discursos e projetos de agências bilaterais e multilaterais que podem contribuir para mistificá-las. Dessa mistificação também decorrem riscos importantes para a gestão participativa de políticas públicas locais, que passamos a analisar brevemente.

Vários documentos nos anos 1990 colocam a participação no centro do debate sobre práticas de desenvolvimento. É o caso, por exemplo, do « Human Development Report » de 1993, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este relatório tenta examinar como e de que forma as pessoas participam de eventos e processos que têm implicações sobre suas vidas, sob a perspectiva de três grandes olhares: os mercados solidários, a governança descentralizada e as organizações comunitárias (UNDP, 1993). No contexto brasileiro, alguns autores chegam inclusive a tratar a procura intensa por mecanismos participativos de verdadeiro “fetiche da participação popular” (Leal, 2003).

A publicação pelo Banco Mundial, em 1999, *Voices of the Poor*, teve significativa repercussão no mundo da cooperação internacional e contribuiu sobremaneira para a disseminação de práticas participativas em projetos de desenvolvimento. A disseminação de tais práticas veio, evidentemente, nutrir a reflexão sobre os programas de reformas da administração pública. Como já assinalaram inúmeros autores (Escobar, 1994; Cooke e Kothari, 2001), subsistem ainda hoje práticas relacionadas à cooperação internacional que podem resultar em mistificação da participação e que têm grande impacto na definição de prioridades para a gestão pública local. Em que consiste, esquemática e resumidamente, essa mistificação? De que modo ela se relaciona com a participação cidadã nos processos de formulação de políticas públicas locais?

Práticas participativas ingênuas podem cair na armadilha do chamado “mito da comunidade” (Guijt & Shah, 1998), ou seja, uma visão simplificada do que seria a comunidade (sempre homogênea, estática e harmônica) e das pessoas que nela convivem (sempre compartilhando valores, interesses e necessidades comuns). Nessa visão paradisíaca da comunidade, não haveria diferenças de idade, classe, gênero, casta, etnicidade ou religião; não haveria tampouco o risco de a construção do consenso comunitário mascarar as diferenças ou dar legitimidade a algumas diferenças e não a outras. Algumas das desigualdades evidenciadas em termos de participação que discutimos no contexto das dez experiências latino-americanas e européias demonstram o quanto é difícil dissimular tais diferenças.

Além disso, a linguagem do *empowerment* pode mascarar preocupações mais estreitamente relacionadas com a eficiência administrativa, que tendem a retirar a conotação radical das reivindicações participativas dos anos 1960. Aos invés de formular ou veicular demandas radicais de transformação social ou de combate às desigualdades, os métodos participativos podem pôr em evidência *best practices* e técnicas pretensamente universais de desenvolvimento comunitário participativo. O empoderamento que pode produzir a participação seria fórmula-chave para a solução de problemas (*problem-solving*), mas nunca ou pouco freqüentemente para a construção de problemas (a problematização).

Outro aspecto importante : na linguagem eficientista que podemos encontrar nos discursos dos defensores do *New Public Management*, a participação reduziria os custos e aumentaria a produtividade. É interessante notar que, nesse caso, a participação não deveria

estender-se no tempo, visto que um processo longo (como, de regra, podem ser os processos genuinamente participativos) seria considerado como ineficiente e contraproducente. É claro que a ambigüidade temporal de muitas práticas participativas leva também a crer que, desde a simples difusão de informações sobre uma iniciativa de desenvolvimento local até a consulta ou a divisão de tarefas na implementação de um projeto, todas as etapas situadas nesse processo integrariam a “participação”. Essa idéia de um *continuum* temporal da participação funcionaria como se não houvesse diferentes qualidades de participação nas distintas etapas de implementação de uma política.

Finalmente, muitas técnicas participativas colocam pessoas para trabalhar conjuntamente com a ajuda de um monitor ou um mediador (um “outsider”, facilitador, consultor, animador ou agente da transformação) e pressupõem que o mero participar de um “exercício participativo” levaria necessariamente, no curto prazo, à transformação das consciências e à criação de laços de sociabilidade. Inúmeros cursos de treinamento promovidos por agências da cooperação internacional pressupõem, assim, que dezenas de pessoas, ao cabo de alguns dias de intensa formação, teriam sido sensibilizadas e conscientizadas à problemática dos direitos humanos, da democracia local, da educação preventiva, dos direitos sexuais e reprodutivos, da saúde familiar, etc. Tais práticas ilustram perfeitamente o quão ingênuas podem ser as expectativas no que diz respeito à autenticidade das motivações e dos comportamentos dos indivíduos no âmbito das chamadas “oficinas participativas” (*participatory workshops*). No caso de algumas das experiências de participação cidadã (vide quadro 2), a função desempenhada pelos mediadores, sobretudo os mediadores externos aos municípios ou os consultores, pode incorrer neste tipo de risco.

Conclusão: da participação à construção de ações públicas locais

Pode-se reafirmar que a participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é construção da/na transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos. No entanto, a análise das experiências aqui apresentadas demonstra que há elementos de continuidade independentemente dos contextos. Os atores locais (do governo à sociedade)

têm função estratégica na renovação do processo de formulação de políticas públicas locais. A aplicação do princípio participativo pode contribuir na construção da legitimidade do governo local, promover uma cultura mais democrática, tornar as decisões e a gestão em matéria de políticas públicas mais eficazes (Ziccardi, 2004). Os governos locais, em particular, não são mais considerados enquanto simples agências prestadoras de serviços; eles são chamados a garantir a articulação do que Duran e Thoenig (1996) denominaram a “ação pública local”.

O desafio contemporâneo dos governos locais está, assim, diante da necessidade de produzirem marcos propícios para o intercâmbio e a geração de acordos e consensos entre atores do espaço local. Isso implica promover redes de atores sobre problemas públicos, ou seja, redes de política pública local. Implica também ter instrumentos de mobilização da cidadania; significa criar regras e arranjos institucionais que garantam previsibilidade, aumentem a confiança dos atores e diminuam as incertezas; implica ter uma capacidade estratégica para tecer acordos e articular convergências no momento oportuno; ou seja, implica ter a capacidade de gerar ações públicas de alta intensidade (Cabrero, 2004; Le Galès, 1998).

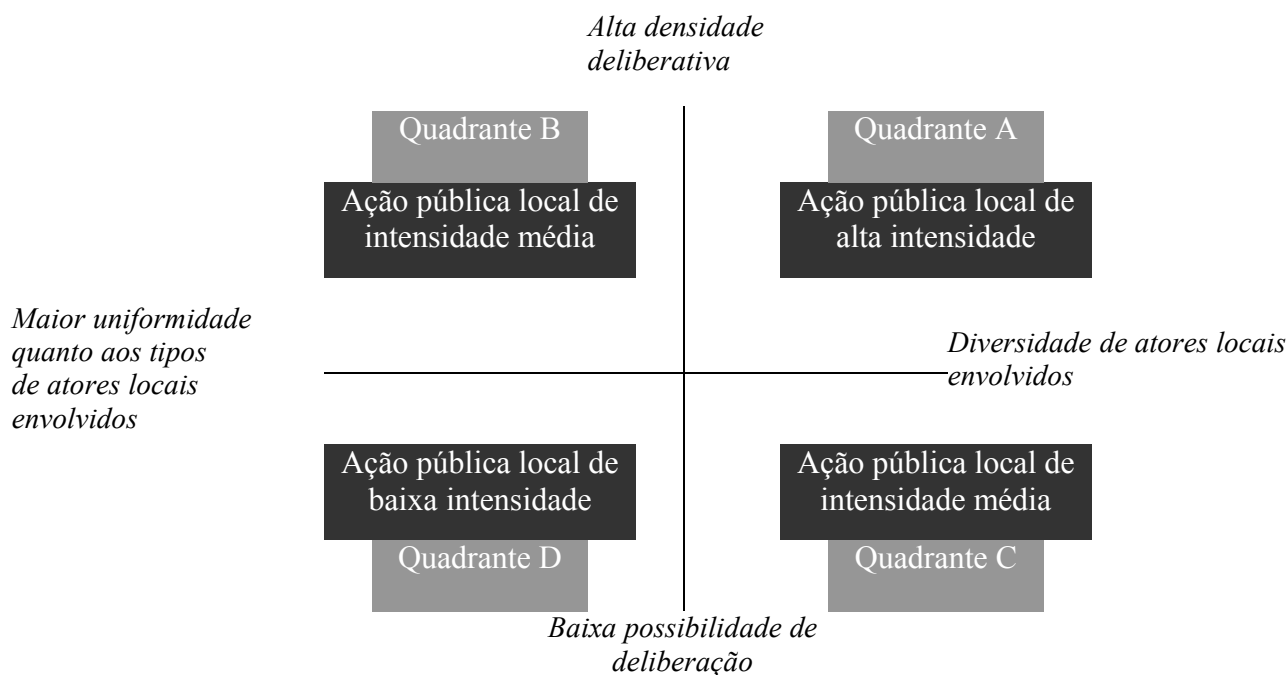
Ponto fundamental, a ação pública local não se refere somente à ação governamental, mas a uma ação coletiva em que atores governamentais e não governamentais tomam parte de um processo político sobre um assunto de natureza pública. Uma rede de política pública é um exemplo claro de ação pública local; à medida que esta ação pública tenha interfaces, ramificações e conexões mais densas, maior será a sua intensidade. O nível de intensidade da ação pública local depende do grau com que atores governamentais e não-governamentais atuam em torno a uma política pública específica (Duran e Thoenig, 1996; Cabrero, 2004).

Utilizando a categoria analítica de ação pública local, apresentamos, a seguir, uma representação gráfica que tenta, a título de conclusão, situar as experiências analisadas em função de dois critérios: o seu caráter deliberativo e o seu caráter de inclusão de atores locais. Quanto maior a densidade democrática da deliberação e a capacidade da experiência de incluir um leque diversificado de atores locais, tanto maior a intensidade da ação pública local¹².

¹² É claro que a proposta de classificação das ações públicas locais, aqui apresentada, remete-nos à necessidade de ir muito além, no curso de nossas pesquisas, na análise qualitativa do posicionamento dos

atores, seus discursos e suas práticas efetivas no âmbito dos dispositivos participativos.

Figura 1: As experiências enquanto ação pública local



Fonte: Adaptado a partir de Duran e Thoenig (1996) e Cabrero (2004)

No quadrante A, podem ser situadas as experiências de Belo Horizonte, Porto Alegre, Córdoba (Espanha), Veneza e Roma, que são todas de cunho deliberativo e incluem uma diversidade ampla de atores locais no processo decisório¹³. No quadrante B, situam-se os casos de Santo Domingo (ausência, em função das características do contexto político, de autoridades representativas do Executivo local) e Poitiers (por ainda não incluir associações locais no processo decisório). No quadrante C, incluem-se os casos de Córdoba (Argentina) e Asserí, nos quais o processo de participação cidadã não é de ordem deliberativa. No quadrante D, finalmente, insere-se o caso de Hilden, que não é um processo deliberativo, não integra as associações locais e não atrai a população jovem do município (mais de 78,9% dos participantes têm 50 anos ou mais).

Se um dos desafios maiores para a gestão pública local diz respeito à necessidade de democratizar os processos decisórios na formulação de políticas públicas e de torná-las

¹³ O OP de Porto Alegre, com a mudança de partido político no governo local (eleições de 2004), foi integrado ao Fórum da Governança Local e Solidária. Pelo menos até o momento, não houve modificações em sua estrutura de funcionamento.

mais efetivas, as ações públicas locais podem constituir uma oportunidade sobretudo para as políticas sociais. Uma vez que estas se encontram, no âmbito nacional, sob a tutela de ajustes macroeconômicos, as soluções não encontradas no plano nacional podem ser pensadas, desenvolvidas e implementadas localmente. No entanto, as ações públicas locais não podem ser efêmeras e estarem fundadas exclusivamente na espontaneidade. Deve-se, outrossim, pensar a necessária complementaridade entre os diferentes níveis de governo. Os governos locais podem desempenhar a função nodal no processo de articulação das redes de política pública, desde que, para desempenhar tal papel, tenham os recursos orçamentários e os meios políticos necessários.

Referências bibliográficas

ALLEGRETTI, Giovanni. Participation in urban planning decision-making in Italy: new challenges for local authorities and citizens organisations. In: **Memorias del IX Seminario Internacional “Derecho y Espacio Urbano”**, Cuaderno de Trabajo PGU/UN-Habitat/UNDP/IRGLUS, Quito, 2003.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um Balanço Crítico. IN: AVRITZER, L. & NAVARRO, Zander (orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003, pp.13-60.

BEVORT, A. **Pour une démocratie participative**. Paris: Presses de Sciences-Po, La Bibliothèque du Citoyen, 2002.

BLATRIX, Cécile. Devoir débattre, les effets de l’institutionnalisation de la participation sur les formes d’action collective. In : **Politix** (Paris), volume 15, número 57, 2002, pp.79-102.

BLONDIAUX, L. e SINTOMER, Yves. L’impératif délibératif. In : **Politix**, volume 15, número 57, 2002, pp.17-35.

BURNELL, P. **Foreign Aid in a Changing World**. Londres: Open University Press, 1997.

CABRERO, Enrique. Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar. In: ZICCARDI, Alicia (org.). **Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local**. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.

COOKE, Bill e KOTHARI, Uma. **Participation, The New Tirany**. New York: Zed Books (USA), 2001.

CUNILL GRAU, Nuria. Balance de la participación ciudadana em las políticas sociales. Propuesta de um marco analítico. In: ZICCARDI, Alicia (org.). **Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local**. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp. 279-301

DRAIBE, Sônia Miriam. Por um novo contrato social como base para o enfrentamento da pobreza. In: CASTRO, Ana Célia (org.). **Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo**. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, 2002, pp. 265-273.

DURAN, P. e THOENIG, J.C. L'Etat et la gestion publique territoriale. In: **Revue française de science politique**. Volume 46, número 4, 1996.

ECHEVARRÍA, Corina. O Povo, Assiste ao Jogo ou Joga? Reflexões em torno do espaço público nas instituições de gestão participativa. In: **Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR**. Salvador, 2005.

ELSTER, J. (org.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ESCOBAR, A. **Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

FEDOZZI, Luciano. **O Poder da Aldeia, Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FISHKIN, J. **Democracy and Deliberation**. New Haven: Yale University Press, 1991.

FONT, Joan (org.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona : Editorial Ariel, 2001.

GUIJT, I. e SHAH, M. Kaul. **The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development**. Londres: Intermediate Technology Publications, 1998.

HABERMAS, J. **L'Espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise**. Paris: Payot, 1990 (1978).

KOOIMAN, Jan. **Modern Governance, New Government-Society Interactions**. Londres: SAGE Publications, 1993.

LEAL, Suely. **Fetichismo da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife**. Recife: Ed. do Autor, 2003.

LE GALES, Patrick. Les politiques locales et la recomposition de l'action publique. In : BALME, Richard et alii (orgs.). **Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe**. Grenoble: CERAT/AFSP, 1998, pp. 101-114.

MANIN, B. L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. In : **Politix**, volume 15, número 57, 2002, pp.37-55.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Zander (orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003, pp. 129-156.

MILANI, Carlos. Como articular o 'capital' e o 'social'? Teorias sobre o capital social e implicações para o desenvolvimento local. In: **Redes**, UNISC (Santa Cruz do Sul), v. 9, n. 2, p. 31-54, 2004.

MILANI, Carlos e KERAGHEL, Chloé. The International Agenda for Sustainable Development: What Position is there for International Contestatory Movements? In: THOYER, S. e MARTIMORT-ASSO, B. **Participation for Sustainability in Trade**. Londres: Zed Books, 2005 (no prelo).

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Zander (orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003, pp. 89-128.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?. IN: SPINK, Peter et alii (orgs.). **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, pp.11-31.

PADDISON, Ronan. Decoding Decentralization, the Marketing of Local Urban Power? In: **Urban Studies**, vol. 36, número 1, 1999, pp. 107-119.

RAUBER, Isabel. **Construyendo poder desde abajo**. Debate Popular. Santo Domingo, 1994.

RAUBER, Isabel; GANUZA, Ernesto; GRILLO J. Manuel, MACHADO Darío. **Género y pobreza**. Santo Domingo: PASADO Y PRESENTE XXI-MOST-UNESCO, 2000.

ROJO, Raúl; MILANI, Carlos e ARTURI, Carlos. Expressions of Political Contestation and Mechanisms of Democratic Control. In: **International Social Science Journal**, Londres: Blackwell/UNESCO, número 182, 2004, pp. 615-628.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães** (Salvador), Gestão Pública: Desafios e Perspectivas, pp. 38-62, 2001.

SUBIRATS, Joan. Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Promesas y Amenazas. In FONT, Joan (org.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona : Editorial Ariel, 2001, pp. 33-42.

TEIXEIRA, E. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez Editora, Salvador: UFBA, Recife: Equip, 2001.

UNDP. **Human Development Report**. New York e Oxford: Oxford University Press, 1993.

ZICCARDI, Alicia. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. In: ZICCARDI, Alicia (org.). **Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local**. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.