

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Reforma do estado e democracia: pensando as prácticas participativas no Brasil.**

Gisele dos Reis Cruz.

Cita:

Gisele dos Reis Cruz (2009). *Reforma do estado e democracia: pensando as práticas participativas no Brasil*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/978>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Reforma do estado e democracia: pensando as práticas participativas no Brasil**

*Gisele dos Reis Cruz*

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 a partir da Constituição de 1988, onde a participação da sociedade aparece como um dos requisitos para a construção de uma sociedade democrática.

A reforma do Estado teria sido o início de todo esse processo, pois o discurso da divisão de responsabilidades se coaduz com um Estado falido, que assume a necessidade do apoio da sociedade civil organizada. Sobre isso, há o estudo de Gros (2004) que relaciona claramente a descentralização política com o neoliberalismo, apontando-a como uma resposta dos governos aos problemas fiscais do Estado. O autor afirma que a doutrina neoliberal passou a ser o fundamento de políticas públicas, configurando-se como ideologia conservadora e hegemônica no Ocidente a partir do final dos anos

70 e, sobretudo, durante a década de 1980, quando foi posta em prática pelos governos Thatcher, na Grã-Bretanha, e Reagan, nos Estados Unidos. Seguindo essa orientação, quase todos os países da Europa ocidental tiveram governos voltados para as reformas liberais nesse período.

Boaventura de Souza Santos também destaca a emergência de processos participativos com o arcabouço neoliberal, apresentando-os como um novo paradigma de regulação social, diferente do anterior, o qual era caracterizado pela primazia da ação do Estado na regulação dos conflitos através da coerção. O autor se põe a criticar este novo modelo, entendendo-o como uma nova versão do capitalismo do *laissez faire* e como uma matriz regulatória que tende a agravar a crise de legitimidade do Estado. Isso porque os novos movimentos sociais se assentam na idéia de conflito e luta contra a exclusão social, visando uma maior igualdade nas relações de poder, manifestas nas concepções de política e de direito que adotam. (Santos, 2005)

A questão da crise fiscal do Estado é analisado amplamente por O'Connor (Apud Bresser Pereira, 1996), relacionando-a com a dificuldade do Estado em lidar com as crescentes demandas de diversos setores da economia. Bresser Pereira considera o que se convencionou chamar de crise fiscal uma espécie de “crise financeira do Estado”, na medida em que todas as crises fiscais resultam na crescente dificuldade do Estado em se financiar. Dessa forma, de acordo com o autor, a crise do Estado seria consequência, não de um Estado que se tornou demasiadamente grande e forte, mas de um Estado que cresceu demais, tornando-se fraco e incapaz de arcar com suas funções específicas, ligadas principalmente à correção das falhas do mercado.

Se o Estado não era capaz de arcar sozinho com a solução dos problemas sociais e econômicos, fazia-se necessário a busca de alianças e coalizões com amplos setores da sociedade, consolidando-se a formação de parcerias voltadas para o desenvolvimento e implantação de projetos políticos e sociais. Ou seja, estava aberto o caminho para a instituição de um novo modo de governar, sob a ampliação dos direitos políticos em um contexto de redemocratização. A aliança com diversos segmentos da sociedade significou, na prática, a associação entre governabilidade e participação.

Podemos afirmar então, que as novas experiências de participação são o resultado direto do processo de descentralização política e administrativa, tida como uma reengenharia política, em um contexto de crise do Estado, a partir dos anos 80. No entanto, embora um modelo de participação tenha sido apresentado, 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.

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.

O institucionalismo histórico chama a atenção para o fato de que instituições semelhantes podem produzir resultados diferentes, o que significa 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.

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 processo 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.

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)

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. Segundo 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 alegreense 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. Isso não quer dizer que a organização da sociedade local não tenha importância para a consolidação de práticas mais simétricas, mas que a posição favorável do governo, no sentido de uma real parceria, acaba instituindo na população um sentimento de força política, que serve de estímulo para suas ações. Assim, concordo com Dias, quando a autora destaca o apoio incondicional do Executivo às decisões comunitárias como um dos fatores primordiais para que as escolhas da população se tornem realmente soberanas.

Dessa forma, nota-se, a partir desses estudos que, 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.

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 (FNUR) e o governo federal, desde a origem do primeiro. O FNUR surgiu a partir do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, iniciado por ocasião da Assembleia Constituinte de 1988, envolvendo ONGs, 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 FNUR 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 FNUR 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 FNUR 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)

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:

complexidade administrativa das prefeituras; tamanho e grau de homogeneidade e/ou heterogeneidade da população e alcance do processo de descentralização administrativa e política.

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. (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)

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” (pp. 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)

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, a estrutura social da localidade aparece como a principal característica 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.

Avritzer, por exemplo, 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). O autor constata, a partir da análise da dinâmica participativa na cidade de Porto Alegre, 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 teria 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.

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.

Os diversos estudos empíricos nos mostram 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 política. 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 marcados por um significativo entre os atores sociais. (pp.14)

De acordo com os estudos aqui mencionados, podemos 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.

O estudo por mim realizado na cidade de Paraty/RJ, junto ao fórum de desenvolvimento local (dlis)<sup>1</sup> mostra que a não efetivação de uma real parceria entre poder público e população local, no sentido do atendimento das reais demandas sociais discutidas no espaço de debate, acaba por desestimular o engajamento de determinados segmentos sociais. Assim, o sentimento de ineficácia política, relacionado à não-crença nos resultados obtidos com a adesão a um instrumento participativo, emerge com força, dificultando a organização da população e impedindo a construção de um poder de pressão sobre o poder público. (Cruz, 2005)

No caso do fórum dlis de Paraty, esta experiência 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, reforçada, entre outras coisas, pelo histórico de centralização do poder pelo Executivo municipal. Sendo assim, a postura centralizadora por parte do Executivo acaba por dificultar a crença nos resultados advindos destas experiências de participação, sobretudo no que se refere ao processo de democratização das relações de poder. Ademais, o poder Legislativo de Paraty também tem contribuído para o enfraquecimento do poder de organização da sociedade paratiense, na medida em que 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.

O que o estudo sobre o fórum dlis de Paraty mostra é que a efetivação de uma real parceria entre o poder público e a sociedade apresenta-se como o principal fator de motivação para que uma população, marcada por uma cultura política de baixa participação, venha a estabelecer um novo tipo de interação social, tanto no que se diz respeito à articulação entre as organizações sociais locais como no que se refere ao posicionamento em relação ao governo.

A título de conclusão, 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

---

<sup>1</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 instituição 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.

locais onde serão instituídos, sob pena de se assistir a resultados opostos aos pretendidos com a interação entre governo e sociedade.

## Referências Bibliográficas

- Avritzer, L. *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, 2005.
- Bava, S. C. “Democracia e Poder Local”. *PÓLIS. Participação Popular nos Governos Locais*. Nº 14, 1994.
- Boschi, R. R. *O Executivo e a Redefinição das Relações Público/Privado no Brasil: um novo corporativismo?* Mimeo, 2002.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. Para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo. Ed. 34, 1996.
- Cohen, J. e Arato, A. *Civic Society and Political Theory*. Cambridge, Mass, MIT Press, 1992.
- Cruz, Gisele dos R. *Gestão Pública Integrada e Democratização da Sociedade. O Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ*. Tese de Doutorado, IUPERJ, 2005.
- Diniz, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90.” Diniz, Eli e Azevedo, Sérgio de. (Org). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília, Ed. UnB, 1997.
- D’Avila Filho, P. M. *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, 2000.
- Dias, M. R. *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, 2002.
- Esperón, A V. *La Descentralización Participativa de la Intendencia Municipal de Montevideo como Reforma del Estado Orientada a la Participación*. Tese de Doutorado apresentada ao IUPERJ, 2004.
- Gros, Denise B. “Institutos liberais, neoliberalismo e políticas públicas na Nova República”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, V.19, n.54, 2004

- Jacobi, P. “Orçamento Participativo:co-reponsabilidade na gestão das cidades”. *São Paulo em Perspectiva*. Vol 10, nº 3, 1996.
- North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990
- Santos, Boaventura de Souza. “A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, Outubro 2005.
- \_\_\_\_\_ . *Pela Mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo, Ed. Cortez, 2003.
- Silva, C. A. “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, 2002.
- Tatagiba, L. “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, 2002.
- Wampler, B. “Orçamento Participativo: os paradoxos da participação e governo no Recife”. *Cadernos de Estudos Sociais*. Vol 15, nº 2, 1999.