

XXIX Encontro Anual da ANPOCS

GT 19: Políticas Públicas

Coordenador(es): Soraya Vargas Côrtes (UFRGS) , Gilberto Hochman (FIOCRUZ) ,
Celina Souza (UFBA)

Participação política na gestão pública estadual: a experiência de Pernambuco e do Rio Grande do Sul

Denilson Bandeira Coêlho¹

1. Introdução

Este trabalho é um dos resultados do estudo *Participação, Atores e Processo Decisório no Programa Governo nos Municípios* (PGM), uma análise realizada a partir da percepção dos atores envolvidos, direta ou indiretamente com o programa². O PGM, implantado na gestão Jarbas Vasconcelos no Estado de Pernambuco em 1999, foi apresentado à população como um instrumento de gestão pública participativa com o objetivo principal de discutir com os atores locais as prioridades de investimento para cada Região de Desenvolvimento (RD) do Estado. Um dos objetivos do programa foi demonstrar a importância da descentralização das ações e da potencialidade das regiões, a partir da realização de plenárias de discussão aberta com o público convidado, em cada uma das dez RDs em que foi dividido o território do Estado. Neste artigo, quer-se evidenciar o aprendizado institucional resultante da experiência de participação vivenciada no transcurso do PGM, tanto da perspectiva do governo quanto da sociedade civil. As estratégias de participação implementadas pelos atores sociais em cada região, passam a ser o foco central desta análise a partir de duas óticas principais: a) o legado da experiência participativa recente no Brasil e b) os condicionantes institucionais e políticos à participação e ao empoderamento existentes regionalmente. Significa dizer que a questão de suporte à análise refere-se aos fatores que seriam determinantes ao estímulo à participação da sociedade em experiências descentralizantes: de um lado, aqueles vinculados à herança ou à cultura política e de outro, aqueles associados às inovações institucionais. Esse ponto de partida foi fundamental também para orientar o levantamento das opiniões dos atores, no campo. Apesar de os depoimentos não constarem nesse texto, captou-se dos atores, a sua percepção tanto sobre as possibilidades de empoderamento que se criaram a partir das estratégias implantadas com o PGM, quanto sobre as condições do associativismo local da população, pré-existentes à implantação do programa. Nessa perspectiva, num primeiro momento foram estudadas algumas hipóteses e explicações correntes

¹ Mestre e Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisador do Núcleo de Opinião e Políticas Públicas - NEPPU.

² Esse estudo foi realizado pelo NEPPU da UFPE, com o apoio do *Department for International Development* (DFID), no período de 2003 a 2004, e publicado em 2005 pela Editora Vozes, com o título de *Atores Sociais e Estratégias de Participação no Programa Governo nos Municípios*.

na literatura, sobre a questão formulada, enfocando-se possibilidades e limitações ao se abordar temas como participação e *empoderamento*. Sob a ótica da herança política foram evidenciadas as condições recentes da descentralização no país e a forma pela qual o Programa Governo nos Municípios se inseriu nessa onda, ao lado de outras experiências nacionais. Tal reconstrução mostrou-se significativa pela visibilidade e referência que a redemocratização tomou na Europa e na América Latina desde os anos 80, onde visíveis são também as diferenças de abordagens, processos e resultados nos diferentes lugares. Apesar da semelhança de discursos, de temporalidades e de agendas no âmbito do resgate da democracia e das instituições, a visibilidade de experiências de cunho participativo, contudo, data apenas desta última década. Na maioria dos 35-50 casos europeus³, em termos de escala, tais experiências têm se destinado, a localidades de pequeno e médio porte, com exceção de algumas que ostentam mais de cem mil habitantes, entre elas Sevilha e Córdoba, na Espanha, Roma e Salford, esta última na Inglaterra. Na América Latina, a experiência de gestão participativa – especificamente de Orçamento Participativo – foi adotada em algumas cidades⁴: Montevideu; Assunção; Negrete e Monte Pátria, no Chile; Cantón Morona, no Equador; Villa el Salvador, no Peru; Buenos Aires, Córdoba e Rosário, na Argentina e a Cidade do México. Isso reforça a constatação de que o PGM, por sua escala territorial, envolvendo uma população de aproximadamente 8 milhões de habitantes, é uma experiência ousada, quase inédita, assemelhando-se apenas ao OP do Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito nacional. Assim, as experiências conhecidas no mundo são muito distintas entre si. Esta diversidade diz respeito, entre outros fatores, à singularidade do contexto local, sobretudo naqueles países marcados por profundas desigualdades regionais e especificidades de cultura política. Por essa constatação, o presente trabalho incorporou singularidades encontradas, no conjunto de experiências participativas no âmbito nacional, como reforço à análise pretendida.

Sob a ótica dos formatos institucionais, as variações no mundo e no país são notoriamente evidentes, desde as que se baseiam na participação dos cidadãos individualmente, ou em grupos, passando pelos modelos de instituição de representantes de entidades, conselheiros e membros de comissão, até a implantação de fundos de investimentos locais, com referência aos quais os cidadãos podem decidir sobre pequenas obras ou eventos. Desse modo, são analisadas aqui as inovações institucionais incorporadas pelo PGM, ao lado das condições que se impuseram como limitantes ao *empoderamento* ou se desvendaram como possibilidades de novos arranjos políticos.

2. Participação: a importância da cultura política e do modelo institucional

Especificamente neste item, o foco central situa-se nas hipóteses e nas explicações mais correntes na literatura, a respeito dos fatores que seriam determinantes no estímulo à participação da sociedade. Como ponto de partida, é importante evidenciar a força das idéias que associam a pré-

³ Citado por Sintomer (2004).

⁴ Apresentadas por Vitale (2004).

existência de uma herança política a maiores possibilidades de construção de *capital social* e de conseqüente desenvolvimento de uma dada região. Nessa corrente de argumentos, é paradigmática a contribuição de Putnam (1993), que propõe a existência de um vínculo estreito entre a história da participação dos indivíduos em associações que estabelecem relações de confiança e hábitos cívicos e o reforço dos valores democráticos, induzindo à construção de *capital social* e ao desempenho institucional. O autor associa positiva e diretamente o desempenho dos governos (e da democracia) à construção de uma cultura cívica, que se baseia na concepção de “um estoque de confiança recíproca existente na sociedade” (Putnam, 1993:8)⁵. Segundo esta proposição, a cultura cívica, seria um *input* decisivo para o estímulo à participação da sociedade e explicaria as diferenças na qualidade da ação dos governos. Nessa linha de argumentação, que valoriza os elementos da cultura cívica, alguns autores, como Andrade (2002) e Bonfim e Silva (2003), têm atribuído o fracasso de algumas experiências a *fatores culturais*, tais como a tradição de autoritarismo, presente tanto nas instituições do estado quanto na sociedade; a ausência de organização social e a resistência à participação, novamente, tanto por parte da sociedade, quanto por parte dos atores governamentais.

Contudo, aceitar o determinismo histórico-cultural difundido por estas idéias, seria render-se ao argumento de que inovações institucionais seriam impotentes para vencer a força da herança histórica. Sob pressupostos neo-institucionalistas, como os apresentados por Evans (1993 e 1996), as possibilidades de construção de *capital social* começaram a ser apresentadas como menos dependentes do estoque pré-existente e abertas à aplicação imaginativa de modelos simples e à atuação eficiente das instituições pode compensar as “deficiências” existentes. Ou seja, nessa perspectiva, o arcabouço institucional começou a ser apresentado como um fator determinante para desencadear uma sinergia entre Estado e sociedade⁶ e, até mesmo fomentar a participação cívica. O sucesso ou o fracasso das experiências de participação passou a ser interpretado, por muitos autores, Boschi (1999), Avritzer e Navarro (2003), Abers (2003), Coelho (2004) e outros, como resultado da organização social da sociedade civil e/ou dos incentivos criados pelas instâncias governamentais ao desenvolvimento de mecanismos participativos.

Dessa forma, por extensão, também o formato institucional dos programas seria evidenciado, como variável fundamental, na definição do sucesso ou insucesso das experiências que tenham por estratégia de implementação a participação popular. Além dos autores citados, uma vasta

⁵ Putnam retoma um dos recursos identificados por Coleman (1994) na formação de “capital social”. Para Coleman o “capital social” é formado pelas relações de interdependência que se estabelecem entre atores (capital humano), em função de seus interesses. O capital social seria criado na perspectiva de valorizar (maximizar) os recursos da estrutura social dos atores, visando facilitar e efetivar suas ações.

⁶ Essa sinergia, propõe Evans, seria definida por um dado nível de *inserção*, necessária para que a compreensão das ações públicas se aproxime dos problemas detectados entre os atores sociais, posto que dependem, a rigor, desses próprios atores para sua complementação. Esse nível corresponderia a uma combinação entre *inserção* e *autonomia*, o que Evans denomina de *autonomia inserida*, referindo-se ao caráter “relacional” que existe entre a estrutura social (comunidade local) e o Estado (burocracia), para uma maior eficácia da ação pública.

literatura⁷, nesta corrente de abordagem, identifica a importância do formato institucional, mas ainda não chegou a um consenso sobre questões do tipo: até que ponto existe capacidade em um desenho institucional participativo de criar condições para o desenvolvimento de organizações cívicas, como já havia proposto Abers (2000)? Ou de aumentar a participação em associações, nas quais já há um forte associativismo comunitário, como questionou Baiocchi (2001)? Quais os fatores institucionais que conduzem a uma governança participativa que efetivamente *empodere* os atores, como sugere, mais recentemente Abers (2003)? Em outras palavras, em que níveis é possível associar mudança institucional e empoderamento? *Empoderamento*, neste debate é entendido como o processo de fortalecimento dos recursos e capacidade das comunidades pobres e excluídas, de forma a dotá-los de condições de participar da implementação de políticas públicas e ativamente do processo deliberativo, e de responsabilizar as instituições e atores envolvidos por tais deliberações, tornando-as mais transparentes e efetivas.

Enfatiza-se, no entanto, que mesmo no universo do que se convencionou denominar “neoinstitucionalismo”, há uma dificuldade de explicação teórica decorrente da evidência de que a herança histórica penetra as instituições, estabelece culturas organizacionais e orienta o comportamento dos atores individuais, definindo uma “trajetória de dependência” como trata Fernandes (2002). Assim, mesmo autores que também reconhecem a importância das mudanças institucionais, alertam como o faz Bonfim e Silva (2003), que mudanças de qualquer natureza e ainda mais com o propósito de empoderamento, revelam-se como algo dispendioso, tanto do ponto de vista da ação coletiva, quanto da perspectiva relativa à mobilização de recursos políticos. Ou seja, embora haja condições de se induzir, por meio de mudanças no desenho institucional, uma trajetória de empoderamento numa determinada sociedade não só demanda tempo para consolidar-se, quanto supõe certos pré-requisitos (inclusive históricos e de capital social) para a “largada” no curto prazo e para a consolidação em perspectiva mais longa, sobretudo em regiões que vivenciam um desenvolvimento tardio.

A idéia de que impactos sobre o processo de *empoderamento* são possíveis a partir de inovações institucionais, freqüentemente, está assentada em dois pressupostos centrais:

- a) o primeiro assinala que a promoção da participação e do *empoderamento* são valiosos em si mesmo, independente de seu impacto sobre a eficiência e a eficácia das políticas públicas. Isto significa reconhecer o *empoderamento* como objetivo da política e como parte integrante do desenvolvimento, entendido como um processo de expansão do que Sen denominou de ‘capacidades’ (Sen 1985^a; 1985b; 1992 e 1999). As capacidades

⁷ Bandeira (1999); Sintomer (2004); Vitale (2004); Schneider e Goldfrank (2002) e outros.

incluem todas as condições que permitem aos indivíduos exercerem escolhas, ampliando assim o escopo de seu conjunto potencial e capacitário (*capacity set*).

- b) o segundo defende que o *empoderamento* também deve ser promovido pelos efeitos importantes que produz sobre a sociedade. Estudos sobre capital social apontam que a ampliação da participação, do controle social e da transparência tem efeitos sobre a eficiência das políticas públicas, dentre esses a redução da apropriação privada de recursos públicos e a corrupção em suas formas mais variadas. A participação pode também gerar *inputs* essenciais para o processo decisório servindo como mecanismo de *feedback*, de acordo com Smulovitz e Walton (2003), durante a implementação de políticas e programas, permitindo ajustes e correções.

A rigor, as dimensões constitutivas (relativas ao fim em si mesmo) e instrumentais (referente a seus efeitos) do *empoderamento*, não são mutuamente excludentes e devem ser vistas de forma articulada. Por outro lado, importa realçar que *empoderamento* e governança (conjunto de condições de exercício do governo) estão estreitamente articulados. Ou seja, acredita-se que uma estrutura apropriada de governança é aquela que reúne características institucionais que criam incentivos para o *empoderamento*.

Seguindo a mesma lógica, um arcabouço institucional de governança adequado cuidaria em estabelecer também mecanismos de *prestação de contas* vertical e horizontal. O conceito de *prestação de contas*, no entendimento deste estudo, encerra uma relação *vertical* entre governantes e cidadãos através de eleições, e também a relação *horizontal* entre os poderes constituídos ou instituições formais e entre atores institucionais no âmbito do estado (como no caso das relações entre burocratas e políticos)⁸.

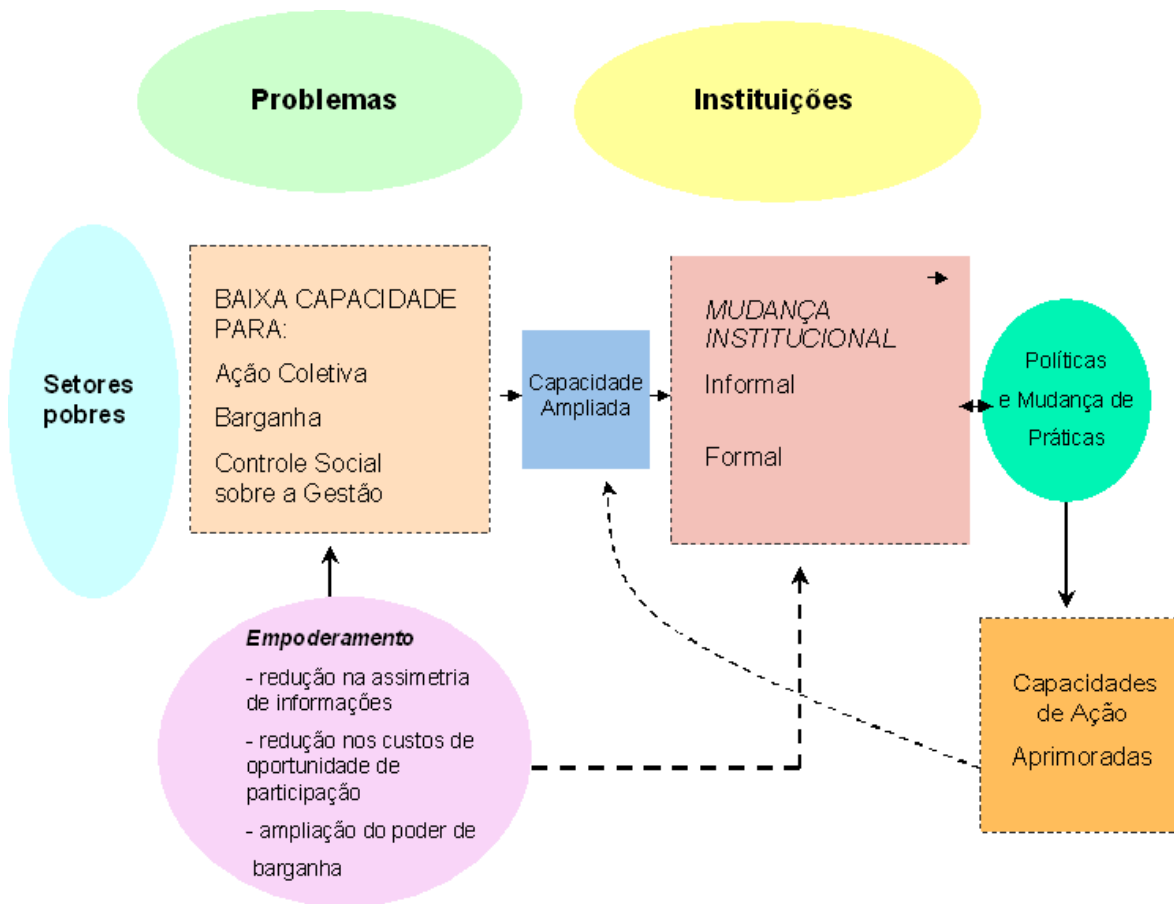
Desse modo, a relação entre *empoderamento* e *prestação de contas* envolve a participação em níveis e dimensões distintas. Muitas estratégias de *empoderamento* fortalecem a *prestação de contas* horizontal, mas, não são participativas. O fortalecimento dos controles internos da administração pública através de auditagens fiscais ou um papel mais ativo do Judiciário no controle da moralidade, impessoalidade e legalidade dos atos administrativos são exemplos de práticas não-participativas que expandem a *prestação de contas*. No entanto, a efetividade dos mecanismos de *prestação de contas* horizontal não depende apenas do desenho e da capacidade institucional adequada, mas também da ação coletiva que lhes dê legitimidade e aumente sua eficácia. Significa dizer, captando elementos analíticos para a questão inicial apresentada, que embora não possa substituir a ação coletiva, o desenho institucional apropriado reduz os custos da

⁸ Para a distinção entre *prestação de contas* horizontal e vertical cf. O'Donnell.(1991) e (1999).

mesma. Por outro lado, o *empoderamento* de atores sociais permitiria potencializar a ação coletiva, levando à mudança institucional e legal.

A figura 2.1 ilustra as interações entre as estratégias de *empoderamento*, os problemas comumente enfrentados, seus efeitos e as estruturas de responsabilização (*prestação de contas*). Ou seja, as estratégias de *empoderamento* operam diretamente sobre os atores, expandindo suas capacidades de barganhar e de se organizar para eleger prioridades nas políticas públicas ou em inovações institucionais. Por sua vez, os arranjos institucionais participativos alteram os custos relativos de organização e de obtenção de informações, reduzindo-os e aumentando o poder de barganha e de controle dos grupos mais vulneráveis. Na realidade, um canal de participação novo que é introduzido em virtude da ação coletiva bem sucedida se constitui ele próprio um forte incentivo para a organização.

Figura 2.1. Modelo simplificado de empoderamento



Fonte: Melo (2003), p.9.

2.1. *Empoderamento*: até onde?

As considerações apresentadas até aqui reforçam a idéia de que impactos sobre o processo de *empoderamento* são possíveis a partir de arranjos institucionais adequados. Contudo que níveis e que correspondentes resultados de *empoderamento* podem ser dispostos ao longo de uma escala? E que fatores seriam determinantes na definição desses níveis?

Se, como assinalado, um pressuposto do *empoderamento* é a promoção da igualdade de capacidades e não de objetivos últimos, um conjunto amplo de estratégias podem ser incluídas na perspectiva dessa promoção. Tais estratégias enfrentam, em medidas variadas, duas classes de problemas: os *problemas de ação coletiva* e os *problemas de controle social* na relação dos cidadãos com burocracias do setor público, ou governantes em geral.

A primeira classe de problemas refere-se à capacidade organizacional dos grupos pobres e os problemas severos de ação coletiva que enfrentam – os custos da mobilização e da participação. No caso dos grupos pobres ou excluídos e, particularmente, em sociedades que exibem altos graus de exclusão social e desigualdade, os problemas de ação coletiva (que são subjacentes à ação coletiva de qualquer grupo) são potencializados devido a fatores como: *custos de oportunidade* (sobretudo o custo de renúncia à aquisição de renda nos momentos de participação dos encontros); nos *custos de organização* (custo de transporte entre outros); baixo *nível de informação* e baixo *poder de barganha* ou de negociação.

Um fator que não diz respeito diretamente aos usuários, mas importa significativamente na ação coletiva é a baixa *efetividade das instituições políticas formais* em contextos marcados por altos níveis de pobreza, exclusão social e desigualdades multidimensionais. As possibilidades de essas instituições responderem aos grupos pobres e excluídos são reduzidas, em virtude da combinação dos fatores citados (altos custos de oportunidade da participação, baixos níveis de informação) e da assimetria de relações políticas que tornam esses grupos particularmente vulneráveis ao clientelismo e a cooptação.⁹ Em contraste, em sociedades mais igualitárias e com menores taxas de pobreza e exclusão tais instituições cumprem um importante papel de canalizar parte das demandas de forma mais ou menos efetiva.

Vale assinalar que as instituições locais de governo representam um espaço importante para o *empoderamento* na medida em que potencialmente os cidadãos podem se engajar na ação coletiva ativamente neste nível. No entanto seria inteiramente impreciso circunscrever o espaço institucional do *empoderamento* em nível local. Grande parte da literatura sobre *empoderamento* e

⁹ Na expressão de O'Donnell (1999) trata-se de contextos de *low intensity citizenship*.

participação sustenta uma espécie de “falácia de proximidade”: tanto mais próxima fisicamente à instituição do cidadão, tanto maior seria, por extensão, a sua efetividade potencial. O termo “local” é usado indistintamente como adjetivo qualificativo de conceitos de “democracia” ou participação, ou de estratégias de ação, como se esses conceitos adquirissem necessariamente e sem maiores qualificações, maior efetividade no plano local. Normas culturais estabelecidas podem tanto operar no sentido de minimizar quanto no de reforçar os problemas de ação coletiva. Por exemplo, embora se afirme que muitos fatores culturais: reciprocidade, práticas religiosas ou ainda a prevalência de arranjos associativos, reduzam o impacto da lógica da ação coletiva, pode-se afirmar que a tendência geral é de que tais impactos minam a capacidade organizacional dos grupos em geral na sociedade, em particular os grupos mais vulneráveis e destituídos.

A segunda classe de problemas refere-se às questões do controle de governantes ou agentes públicos, ou mais amplamente aos problemas de controle social. Nesse caso, a questão do acesso à informação é igualmente fundamental. A questão do controle tem sido bastante abordada pelo neo-institucionalismo, baseada em que a informação está assimetricamente distribuída entre os grupos pobres e não pobres (ou excluídos e não excluídos) da população, ou mais especificamente, entre não-governantes e governantes e gestores. A sociedade em geral, e os grupos pobres em particular, não detêm informações completas sobre as ações dos governos as quais os governantes, por definição, possuem. Em última instância, pode-se afirmar que o impacto efetivo de mecanismos participativo é função do acesso a informações e, por consequência dos níveis de transparência associados a uma ação pública.

Esse problema é reproduzido internamente nas instituições governamentais na relação entre governantes e burocracias, como também em relação aos representantes populares e representados. Muitas vezes, as entidades da sociedade civil, ONGs e associações do movimento popular adquirem assento em instâncias participativas, replicando o problema do controle social sobre suas ações. A rigor, a associação da capacidade de decisão desenvolvida na sociedade à instituição de estruturas de deliberação participativas, no âmbito do governo, definiriam distintos níveis de *empoderamento*, nos quais incidem, diferentemente, problemas de ação coletiva e de controle social. O Quadro 2.1 apresenta diferentes estratégias de *empoderamento*, dilemas e obstáculos organizacionais, enfrentados em cada nível, além da fase do ciclo de políticas onde tendem a ocorrer.

Quadro 2.1 - Empoderamento: Objetivos, Dilemas e Fases do Ciclo da Política

Objetivos	Exemplos	Dilemas organizacionais básico	Fases do Ciclo da Política
1. Instituição de consultas aos grupos pobres e excluídos	Discussões públicas Ouvidorias sem responsabilização Programa Governo nos Municípios Fóruns de Consultas	Problemas de ação coletiva dos grupos pobres e vulneráveis	Tomada de Decisões
2. Criação de mecanismos inclusivos de tomada de decisão/deliberação	Projetos <i>demand driven</i> * Projeto Renascer Conselhos Municipais Orçamento Participativo Fórum do Prezeis ¹⁰	Problemas de ação coletiva dos grupos pobres e vulneráveis	Tomada de Decisões
3. Aumento da capacidade de monitoramento e fiscalização	Conselhos Municipais Ouvidorias Transparência Parecer Simplificado de Contas do TCE/PE	Problemas de controle social	Implementação
4. Promoção do controle social com responsabilização	Tipo ideal Eleição de Gestores Públicos Eleição de Dirigentes Escolares	Problemas de controle social	Ambos
5. Gestão direta de programas	Projetos demand driven FUMACs Dinheiro na Escola	Problemas de controle social	Ambos

Fonte: Melo (2003), p. 12.

*Projetos do tipo *Demand-Driven* são aqueles em que a demanda é oriunda dos próprios beneficiários e onde a comunidade toma decisões sobre que obras ou ações devem ser realizadas. São experiências opostas a Projetos do tipo *Supply-Driven* onde a oferta de programas sociais é formulada pelo próprio governo.

O primeiro nível de *empoderamento* refere-se à criação de mecanismos inclusivos de consultas na definição de ações de governo, ou como instrumentos de encaminhamento de demandas (ouvidorias). As consultas menos efetivas apresentam o formato de escolhas binárias (plebiscitos). A experiência revela que em geral tal estratégia de consulta ocorre em situações de transição entre um quadro de alta exclusão e/ou autoritarismo político, e precedem iniciativas mais significativas de institucionalização da participação.

Os mecanismos de consulta distinguem-se dos mecanismos deliberativos, nos quais os participantes não só manifestam suas preferências, mas também ativamente *tomam decisões* em

¹⁰ O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) tem como objetivo promover a urbanização e a regularização fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do Recife. As ZEIS são assentamentos habitacionais populares originados por meio de ocupações em terras sem infra-estrutura básica para a moradia.

torno de alternativas que surgem do processo decisório. Esses arranjos caracterizam as chamadas experiências de democracia deliberativa, pois facilitam a interação entre os participantes em fóruns e reuniões abertas levando não só a *expressão de preferências*, mas também a *formação de novas preferências*.¹¹ Outros níveis de *empoderamento* ocorrem quando, em adição à participação em arranjos deliberativos, institui-se um mecanismo de supervisão e controle em relação à implementação dos programas e à alocação de recursos. Pode se consubstanciar em mecanismos simplificados de *transparência e disseminação de informações* ou em mecanismos mais efetivos de *responsabilização e prestação de contas*. Nesse nível devem se incluir sanções políticas, administrativas ou legais para o não-cumprimento de decisões ou desempenho por parte de representantes, burocracias ou ocupantes de cargos eletivos, onde o objetivo fundamental é o controle social. Esse nível de *empoderamento*, contudo, permanece uma virtualidade na medida em que representa um tipo ideal em muitos aspectos.

Um padrão ainda mais aprofundado de *empoderamento* pode ser identificado quando ocorre a extensão do mecanismo eleitoral para a indicação de gestores de programas. Nesse nível ocorre a transferência do poder de nomeação do governo para os membros da comunidade local em pauta. Esse arranjo institucional pode ser visto como um mecanismo de responsabilização na medida em que o mau desempenho pode ser punido pela não reeleição. Em um ambiente democrático o mecanismo de *prestação de contas* fundamental é a eleição periódica que funcionam não só como mecanismo *ex ante* como também como um mecanismo *ex post* de responsabilização.

A discussão acima destacou uma complexidade crescente em termos de requisitos específicos e condições facilitadoras aos distintos níveis de empoderamento, onde níveis mais altos de empoderamento só parecem ser possíveis quando algumas condições estão presentes. O Quadro 2.2 propõe, de forma resumida, a associação de alguns pré-requisitos básicos e algumas condições facilitadoras do empoderamento, a depender dos objetivos desejados.

¹¹ Citado por Fung e Wright (2003) e Evans (2002).

Quadro 2.2 - Estratégias, pré-requisitos e condições facilitadoras

Estratégias	Pré-requisitos para Efetividade	Condições Facilitadoras
1. Instituir consultas aos grupos pobres e excluídos	Publicização apropriada de informações Capacitação de participantes Inexistência de barreiras de acesso à participação Mecanismo institucionalizado e não esporádico Burocracias comprometidas com estruturas participativas	Confiança e legitimidade da iniciativa
2. Criar mecanismos inclusivos de tomada de decisão coletiva/deliberação	Publicização apropriada Burocracias comprometidas com Estruturas participativas Capacitação dos atores Capacidade de interlocução Estabilidade e Especialização dos participantes Perda de legitimidade se não houver encaminhamento das decisões	Alto grau de institucionalização dos mecanismos (leis e estatutos) Baixa polarização Confiança entre atores Sociedade civil ativa Capital social no setor público
3. Aumentar a capacidade de Monitoramento e fiscalização	Transparência e disseminação de informações Alta capacidade cognitiva participantes Burocracias comprometidas com estruturas participativas	Alto grau de institucionalização Sociedade civil ativa e organizações especializadas Democracia com ativismo judicial Capital social no setor público
4. Promover o controle com responsabilização (accountability)	Publicização apropriada Burocracias comprometidas c/ estruturas participativas Capacitação dos atores Capacidade de interlocução Estabilidade e Especialização dos Participantes Estruturas de execução de decisões bem estabelecidas Capacidade de punição efetiva de desvios	Democracia com ativismo judicial Tribunais de conta ativos Ambientes marcados por forte articulação de setores populares com instituições formais Capital social no setor público
5. Gestão direta de programas	Capacidade institucional de elaborar Propostas Capacidade institucional para gerir projeto Estrutura de responsabilização dos resultados Burocracias comprometidas com estruturas participativas	Alto grau de Institucionalização Estabilidade político-institucional Regras estáveis (de financiamento e desembolso, etc) Capital social no setor público

Fonte: Melo (2003), p. 16.

As considerações contidas no Quadro 2.2 apóiam-se na idéia de que elementos específicos do desenho institucional de programas públicos podem se constituir em condições facilitadoras para a consolidação de níveis graduais de empoderamento na sociedade. O argumento desenvolvido coloca, assim, em xeque, o mito da cultura política da sociedade civil como pressuposto único garantidor, suficiente e eficaz da universalização dos serviços públicos. Essa perspectiva de análise parte da constatação de que é reduzida a ênfase dada aos fatores vinculados aos aspectos político-institucionais da esfera pública (governo e sociedade) na construção de uma prática de gestão social, como condição ao sucesso das estratégias de descentralização do Estado.

2.2 Empoderamento: algumas ponderações

A maior parte do debate público no país, tem lançado mão das transformações institucionais no plano da descentralização da gestão que vem ocorrendo por duas vias principais: em primeiro lugar, pela ampliação da participação nas decisões públicas através de mecanismos de consulta que envolve a população diretamente, mediante a instituição de fóruns e plenárias locais¹² e em segundo lugar, pelo fortalecimento dos mecanismos de *controle de política setorial*, mediante a criação de instâncias de deliberação e consulta¹³ que aglutinam representantes dos interesses diretamente envolvidos, como também de entidades da sociedade civil, provedores de serviços e clientelas.

Enquanto no primeiro caso, o princípio fundamental em pauta é a consulta e, em algumas tentativas, o envolvimento direto dos beneficiários na provisão de serviços; no segundo, é a responsabilização dos gestores e de representantes da sociedade civil por decisões e ações implementadas, como já detalhado anteriormente no Quadro 2.1. Ou seja, independentemente da avaliação que venha a ser feita sobre o aperfeiçoamento democrático ou sobre a melhoria da participação, têm-se implantado práticas de gestão consideradas exitosas, entre inúmeras ações e experiências de gestão pública. Isso significa dizer que se tem apostado em *formas de gestão mais descentralizadas* como um dos fatores impulsionadores do desempenho dos governos.

Contudo, nem a instituição dos Orçamentos Participativos, dos Conselhos Setoriais, dos Fóruns de Discussão ou de outros Mecanismos de Controle Social, a despeito da quase unanimidade em torno dos efeitos positivos da descentralização decisória, ainda não se firmou, como um fator imprescindível para o melhor desempenho da gestão. Ou seja, tem-se afirmado que tais experiências se constituem num efetivo fortalecimento da capacidade governativa nas diversas instâncias, mas até que ponto essa capacidade se constitui num patrimônio cívico (capital social), ou se evidencia, circunstancialmente, conforme as singularidades políticas de cada gestão? Além disso, como atestar a associação dessas inovações com os níveis de empoderamento da sociedade local ?

Conforme o próprio debate teórico apresentado aqui sugere, dificuldades maiores ao empoderamento surgem na mesma medida em que se expressa a resistência da sociedade à participação. Esta resistência apresenta-se, principalmente, como resultado de uma herança cívica

¹² Os exemplos mais destacados nessa direção têm sido as experiências de orçamento participativo, que constituem o foco deste estudo.

¹³ Pode-se afirmar que ocorreu um verdadeiro choque institucional na última década sinalizada pela criação de centenas, em alguns casos, milhares de conselhos nos planos locais nas áreas de criança e adolescente, do desenvolvimento urbano, educação, desenvolvimento rural, meio ambiente, saúde e assistência social. Este tema vem recebendo espaço importante na literatura. Ver Gohn (1990 e 2001); Carvalho (1995); Coelho e Nobre (2004) entre outros.

desfavorável, ainda presente em muitas regiões e localidades do país, como os pequenos municípios do Norte e do Nordeste brasileiro. Por um lado, assiste-se a uma reduzida credibilidade no Estado, abalada por uma sucessão de governos descomprometidos com o bem-estar da população e por outro, a uma ausência de experiências locais de associativismo (baixo *capital social*). Quer dizer, expressam-se os limites de se trabalhar com burocracias acostumadas aos antigos modelos e resistentes a qualquer estratégia de reformar o Estado e, também, mesmo nos casos em que se costumam identificar instrumentos de participação social, questiona-se a identificação dessas instituições, enquanto portadoras de real significado associativo, quando a tradição, a prática e o registro de associativismo são ainda recentes no País.¹⁴ Significa dizer que, mesmo que se ressalte a importância dos mecanismos institucionais criados no âmbito de um programa ou política, essa condição desfavorável, denominada como uma “herança de atraso” por Bonfim e Silva (2003) constitui-se num fator complicador ao empoderamento.

A rigor, freqüentemente, reconhecem-se limitações ditadas pela força da herança não-associativa. Há limites contidos na *representação* e na *participação popular* intermediada por associações de qualquer espécie, sobretudo por aquelas oriundas de mudanças institucionais, como os modelos programáticos com nítida orientação governamental. Além disso, independentemente da discussão sobre a eficácia dessas tais instituições/associações, a participação/representação da população, requer uma nova engenharia institucional também por parte do Estado, ainda despreparado, na maioria dos casos para enfrentar os problemas mais simples da ação coletiva.

Outra ponderação expressa na opinião de alguns autores é, no entanto, ainda mais contundente. Por essa abordagem, a proposta de organização e mobilização da sociedade civil e dos pobres na construção e controle dos programas, por meio de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, é parte de um processo de reconversão da questão social para o âmbito exclusivo da assistência subordinada à racionalidade técnica do gasto público, conforme sugere Ivo (2004). A rigor, a autora compartilha das críticas à focalização¹⁵, como princípio ordenador das políticas sociais, e às propostas de empreendedorismo e empoderamento¹⁶, como estratégias de enfrentamento da pobreza via mercado, quando aplicadas ao caso brasileiro que exhibe uma configuração bastante informal e excludente de mercado de trabalho. Chama a atenção, assim, para uma *circularidade sem saída* presente em políticas dessa natureza, na medida em que as mesmas se orientam pela

¹⁴ Só a partir de 1998, foi possível extrair dados sobre a malha associativa, para as seis maiores Regiões Metropolitanas brasileiras, através da Pesquisa Mensal de Emprego, produzida pelo IBGE. Para o conjunto de municípios médios e pequenos, as informações sobre a participação da população em associações apenas começaram a ser levantadas nos dois anos, através da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD).

¹⁵ Este processo tenderia, segundo a autora a “despolitizar e tecnificar a questão social, transformando direitos sociais (universais) em programas e estratégias de distinguir, contar e atribuir benefícios a um conjunto de indivíduos selecionados pelos inúmeros programas sociais focalizados, sem se constituir em direitos” (Ivo, 2004:60). E acrescenta, “o problema é que as ações focalizadas constituem-se em programas e em acompanhamentos e avaliações, e não em direitos ou em políticas, sendo constantemente afetadas segundo critérios de contingenciamento financeiro ou demandas políticas” (Ivo, 2004:64).

¹⁶ Para conhecer a visão do Banco Mundial sobre *empoderamento* ver World Bank (2002).

suposição de que grupos pobres venham a se constituir sujeitos políticos ativos, mediante sua integração ao mercado, sem tratar das políticas estruturais mais amplas de crescimento e redistribuição de renda.

De todo modo, a emergência, no Brasil, de experiências nas quais a participação da sociedade se dá de forma associada a uma ramificação executiva dos governos é expressiva em termos do dinamismo, dos números e dos contornos adquiridos. A questão ainda a responder é: a quem de fato favorece a abertura de novos canais entre a sociedade civil e o poder político local e o empoderamento resultante dessas estratégias? Analisar experiências dessa natureza torna-se, então, um imperativo para os investigadores do assunto. O texto que se segue, no qual se analisa o Programa Governo nos Municípios, foi elaborado nessa perspectiva e pretende, com uma reflexão a partir da visão dos atores, nas circunstâncias históricas de localidades na região nordestina, incorporar elementos para o debate sobre participação e empoderamento.

3. A estratégia institucional do PGM e o modelo do Rio Grande do Sul

Mais raro que as iniciativas municipais foram as experiências descentralizadoras, em escala estadual, quer no sentido da regionalização, quer na ampliação da participação de novos atores regionais e locais na tomada de decisões. Disputa assim atenção, ao lado do PGM, o conjunto de iniciativas implantadas no período de 1991 a 2002¹⁷, pelo governo do Rio Grande do Sul. Segundo Côrtes (2003), tais iniciativas estimularam a descentralização – mais especificamente, a regionalização – das decisões sobre o destino de recursos financeiros do orçamento do estado e o envolvimento de líderes políticos e da sociedade civil regional e local nesse processo.

A rigor, ao se destacar a experiência participativa do Rio Grande do Sul, podem ser referenciados dois modelos institucionais distintos. O primeiro deles, denominado Consulta Popular, foi implantado em 1998, no último ano do Governo Britto, formado pela coalizão política, na qual o principal partido era o PMDB. O segundo, o Orçamento Participativo, foi implantado entre 1999 e 2002, pelo Governo Olívio, formado por uma frente partidária encabeçada pelo PT. Esse último modelo será focalizado com mais detalhe, nessa oportunidade. O modelo implantado utilizou a mesma estratégia de regionalização que o PGM: foram instituídas 22 regiões. Os fóruns decisórios se constituíram em assembléias municipais abertas a todos os cidadãos, em cada um dos 467 municípios, além de uma assembléia temática regional em áreas como saúde, educação e assistência social em cada uma das regiões. Os municípios maiores foram divididos em distritos para realização das assembléias. Os participantes das assembléias municipais e sub-municipais votavam as prioridades e elegiam os delegados para as plenárias regionais e para o Conselho do

¹⁷ Os governos no período foram os seguintes: Collares, liderado pelo PDT (1991-1994); Britto, liderado pelo PMDB (1995-1998); Olívio, liderado pelo PT (1999-2002).

OP-RS. O ponto central que marca a similaridade entre os dois modelos adotados é a instituição dos *fóruns participativos regionais*. Apesar de alguns autores¹⁸ ressaltarem a democratização da gestão pública provocada por tais mecanismos de participação, Côrtes (2004), identifica um ceticismo presente nos argumentos de outros autores, como Pinto (2004)¹⁹, que considera tais fóruns como incapazes de assegurar o processo democrático, para aqueles atores que não tiverem espaço de representação, sobretudo os setores mais pobres, e mesmo como reprodutores da exclusão pré-existente.

De todo modo, o crescimento do número de pessoas envolvidas nas diversas etapas do OP-RS foi expressivo: 188.528 pessoas, em 1999, para 281.926, em 2000, 378.340, em 2001 e 333.040, em 2002 (Faria, 2002 *apud* Côrtes, 2003). Uma das razões atribuídas a estas marcas, segundo Côrtes (2003:8) foi a ampliação gradativa dos recursos financeiros disponíveis, cuja alocação era objeto de discussão pública, chegando a alcançar em 2001 um total de 12,9 milhões de reais. No caso do PGM, embora o aporte de recursos aplicados tenha sido muito superior, da ordem de 494,3 milhões de reais²⁰, para o período (1999-2003), as decisões sobre a alocação dos recursos não tinham lugar nos fóruns participativos, mas apenas a eleição das obras e das ações prioritárias para cada região. Este elemento do modelo institucional de Pernambuco, distinto do OP-RS, encontra-se refletido, sem dúvida, nos níveis de empoderamento alcançados, a partir do PGM, como será explorado neste estudo.

Outro ponto importante de distinção entre os dois modelos é que o OP-RS buscou promover a participação direta, através das assembleias municipais e das assembleias temáticas, de modo combinado com a representação, através dos delegados e dos membros do Conselho do OP. Este aspecto talvez tenha concorrido para a forte reação constituída, sobretudo, pelos atores que haviam se envolvido com os COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) instituídos formalmente em 1994 e fortalecidos na gestão anterior, de oposição ao PT. Por outro lado, a experiência de associativismo regional que se consolidou com a instituição dos COREDES funcionou como uma condição facilitadora para adesão popular ao OP-RS, diferentemente da situação do PGM, implantado numa região sem experiência anterior visível de associativismo, com exceção feita a alguns consórcios municipais formados circunstancialmente em torno de alguma demanda comum ou ação pública emergencial.

¹⁸ Gohn (2001), Dagnino (2002), Evans (2003) e outros.

¹⁹ Pinto (2004) *apud* Côrtes (2004:3).

²⁰ O PGM aportou recursos do Fundo de Desenvolvimento do Estado (sobretudo oriundos da venda da CELPE), do OGU e do FPE, daqueles relativos a convênios com o Banco do Nordeste do Brasil, a Caixa Econômica Federal, a Federação da Agricultura do Estado de Pernambuco, o SEBRAE, além da utilização das linhas de crédito já existentes na época tais como o PROGER, o PRONAF, o FNE, o BNDES, o FAT etc. Os recursos foram divididos em: obras de infra-estrutura (R\$361,4 milhões); obras sociais (R\$98,9 milhões) e projetos de defesa social (R\$34,0 milhões).

No caso do PGM, o desenho e a concepção do programa foram organizados a partir de critérios que não privilegiaram, centralmente, a participação da sociedade civil. O governo tomou decisões com base na sua experiência de gestão participativa à frente da Prefeitura do Recife e apresentou a proposta de desenvolvimento do Estado à Assembléia Legislativa. A não presença da sociedade civil na discussão do desenho do PGM, além de outros fatores políticos e institucionais se constituíram em barreiras para um maior nível de adesão ao programa. Um desses fatores limitantes foi o mecanismo utilizado pela equipe de governo para apresentar o PGM à população. Na maior parte dos casos, os cidadãos tomaram conhecimento do programa através da mídia local ou mesmo no momento da realização das plenárias. Assim, os meios utilizados para apresentar o programa à sociedade, foram avaliados como bastante falhos na visão dos atores, em decorrência de problemas de legitimidade no que se refere à representação da sociedade civil. A constatação do Governo do Estado para essa questão é que não havia uma demanda organizada da sociedade civil para a criação de um programa de gestão pública da dimensão do PGM.

Mesmo diante das dificuldades de aproximação com os cidadãos, o governo obteve êxito na sua tarefa de mobilizar as entidades civis para a realização das plenárias ao criar espaços públicos de debate em torno das problemáticas regionais. O desafio seria então, organizar, a partir de uma metodologia participativa, a discussão das prioridades dos investimentos públicos com o maior número possível de entidades e segmentos da sociedade civil e do poder público local. Nessa perspectiva era de fundamental importância para o aperfeiçoamento democrático do programa que nos fóruns de discussão realizados o sistema de representação política e institucional estivesse bem equilibrado, sobretudo com forte representação dos setores mais pobres da população.

Em geral, nas plenárias realizadas, os níveis de adesão ao PGM foram definidos a partir de fatores como a filiação partidária; grau de interesse das lideranças institucionais em obter benefícios com o programa; aproximação com o governador e secretários estaduais; mobilização feita pelos meios de comunicação locais; interesse do cidadão comum em participar de uma reunião pública na sua cidade. A discussão dessas questões importa na medida em que o grau de empoderamento alcançado pela sociedade civil no PGM está diretamente associado ao fator *qualidade da participação*. A qualidade da participação pode ser mensurada entre outras dimensões pela inclusão das entidades não-governamentais no processo de discussão da metodologia do programa. Nessa perspectiva, a qualidade da participação pode ser analisada a partir da aproximação do governo com a sociedade civil. Uma vez tomada a decisão de governo de implantar um programa descentralizado e regionalizado com o envolvimento da sociedade, uma das tarefas mais complexas do poder público é justamente escolher determinadas instituições e atores preferenciais. Isto decorre do fato de que a própria rede de instituições representativa dos interesses dos cidadãos é plural, bastante complexa e também detém preferências políticas que podem ou não se transformar em apoio formal. Nesse sentido, de acordo com Schneider (2004),

temos nesse processo de escolha, por definição, a exclusão de uma parcela de instituições e de atores, onde o poder de alguns setores se expande e de outros diminui. Assim, temos como quadro futuro à possibilidade de resultados positivos para os participantes que apoiaram o governo e que estiveram presentes no processo inicial de discussão dos programas.

Com relação à resistência encontrada pelos governos estaduais na implementação dos dois programas, pode-se afirmar que os partidos oposicionistas em Pernambuco não chegaram a construir uma oposição forte, em comparação com o Rio Grande do Sul. Schneider (2004), aponta no seu estudo sobre o OP do Rio Grande do Sul que a ameaça sentida pelos partidos de oposição resultou na criação de novas instituições orçamentárias como forma de deslegitimar o OP implementado pelo PT. Em Pernambuco, a oposição contrária ao PGM, não registra uma ação política dessa natureza, nem tampouco registra a criação de comitês de trabalho para fiscalizar os gastos do orçamento do PGM.

De fato a seqüência de três administrações no Rio Grande do Sul em torno da proposta de participação permitiu esse avanço. Contudo o desenho institucional do PGM permitiu a participação de qualquer representação política nas plenárias. Uma vez tendo a liberdade de escolha para participar das plenárias do PGM, os líderes oposicionistas em seu cálculo político levaram em conta dois fatores:

- i) o programa contava com um fundo orçamentário²¹ que não poderia ser administrado exclusivamente pelo partido do Governador e pelos partidos aliados;
- ii) a tentativa de adoção de uma política redistributiva decidida pela população com transparência e participação democrática, deveria também contar com a presença dos grupos políticos de oposição interessados nas futuras disputas eleitorais.

Nesse cenário de perda de capital político os partidos rivais do Governador atuaram com cautela frente às críticas ao programa. Sendo assim, do ponto de vista do grau de adesão dos grupos políticos aliados ou oposicionistas, o programa acabou por mobilizar politicamente os municípios, mesmo naquelas RDs onde o partido do governo tinha pouca atuação.

Considerando as limitações metodológicas de ordem comparativa já mencionadas entre o que comporta o Orçamento Participativo no Estado do Rio Grande do Sul e do que o Programa Governo nos Municípios propõe como modelo de gestão, em Pernambuco, apresenta-se o Quadro 3.1 com alguns elementos básicos.

²¹ A disputa pelo orçamento do PGM ocorreu antes mesmo do programa ter sido criado. O então Governador Miguel Arraes (1995-1998), tentou finalizar o processo de privatização da CELPE ainda na sua gestão. Os partidos aliados do candidato ao Governo do Estado, Jarbas Vasconcelos organizaram uma forte oposição na Assembleia Legislativa com o objetivo de atrasar o trâmite do processo de venda da companhia energética, somente concretizada em 1999, primeiro ano da gestão do Governador eleito Jarbas Vasconcelos, para o período 1999-2002.

Quadro 3.1: Elementos Constitutivos do OP-RS e do PGM

ATRIBUTOS	O CASO DO OP-RS	O CASO DO PGM-PE
POPULAÇÃO DO ESTADO	10 milhões (aproximadamente)	Oito milhões (aproximadamente)
QUANTIDADE DE REGIÕES	22 Regiões Estaduais	10 Regiões de Desenvolvimento (Atualmente com 12 RDs)
QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	467	185
TOTAL DE PARTICIPANTES NAS PLENÁRIAS	290 mil por ano (aproximadamente)	2.500 por ano (aproximadamente)
GESTÃO NO ÂMBITO DO GOVERNO DESENHO INSTITUCIONAL	Coordenadores Regionais de Relações Comunitárias Complexo com ciclo regular de ações	Gerentes de RDs Simplificado com ciclo irregular de ações
CICLO DE AÇÕES 1ª. FASE 2ª. FASE	Plenárias Regionais de Diretrizes (incluindo as Assembléias Temáticas e a eleição de Delegados) Assembléias Públicas Municipais Plenárias Regionais de Delegados, com eleição dos Conselheiros do OP-RS e da Comissão Representativa	1as. Plenárias na RDs para Levantamento de Demandas/Projetos Necessários 2as. Plenárias nas RDs, para Definição de Prioridades, em função das planilhas de custos de execução dos projetos necessários. Formação das Comissões de Desenvolvimento Regional
Critérios para a Representação 3ª. FASE	O nº. de delegados eleitos é definido pelo nº de participantes nas Assembléias Públicas Municipais Instituição do Conselho de Orçamento Participativo de caráter deliberativo sobre o Orçamento do Estado Elaboração da Matriz Orçamentária e do Plano de Investimentos e Serviços, pela Comissão Representativa e pelo Conselho de Orçamento Participativo a serem discutidos nas Regiões e posteriormente apreciados pela Assembléia Legislativa do Estado.	O no. de representantes na CDR é dado pelo no. de municípios componentes da RD. Ausência de municípios nas plenárias = ausência de representação na CDR Elaboração, pelos técnicos do governo, dos Planos Plurianuais Regionais, integrantes do PPA do Estado, a partir das prioridades de projetos definidas nas Plenárias das RDs, a ser apreciado pela Assembléia Legislativa do Estado.
EXPERIÊNCIA ANTERIOR DE ASSOCIATIVISMO REGIONAL	Conselhos de Desenvolvimento Regionais (COREDES), implantados a partir de 1991 em 20 das 22 Regiões do Estado	Formação de um Fórum na Mata Sul e outras tentativas de constituir consórcios municipais no Agreste Central (em torno de um aterro sanitário); no Sub-médio São Francisco (para decidir sobre um centro de comercialização).

Fonte: Elaboração dos autores.

Nessa comparação, realçam-se os fatores referentes ao aprendizado institucional, como indutores de respostas positivas a programas participativos. Independentemente da avaliação sobre a qualidade dos modelos nos dois processos, podem-se identificar mecanismos orientados à definição de prioridades para alocação de gastos públicos por parte da população. Desfazer o consenso a respeito da importância da cultura política como fator importante, não é contudo, propósito deste estudo. Nas duas experiências, a atuação dos atores locais se ampliou e, de uma forma geral, o fortalecimento dos mecanismos de participação como condições facilitadoras para a construção de um controle social foram evidenciados. A rigor, os graus de empoderamento são pouco mensuráveis, por dificuldades metodológicas para a construção de indicadores, mas ainda assim, considerou-se a tentativa de identificar os estágios da experiência do PGM.

3.1 O PGM e os níveis de empoderamento

A literatura já discutida anteriormente aponta uma enorme variabilidade de experiências de gestão participativa, que apresentam distintos formatos institucionais: experiências com várias rodadas de assembleias e outras nas quais os conselheiros têm uma autonomia maior em relação à plenária. Essa mesma literatura que evidencia o formato institucional como variável fundamental na definição do sucesso das experiências, é também categórica ao estabelecer que o limite dessa multiplicidade está na capacidade de manutenção dos mecanismos de deliberação democrática. Ou seja, autores orientados pela abordagem neoinstitucionalista, onde se priorizam as *nuances* do modelo institucional, também concordam sobre a importância dos elementos de cultura democrática, em cuja ausência, tudo parece indicar que se reduz o sucesso da proposta. Por esta perspectiva de análise, seria possível verificar, a partir do formato institucional, se o PGM tende a fortalecer as prerrogativas deliberativas, expressas nas formas abertas de participação? Ou, por uma perspectiva mais ampliada, que níveis de *empoderamento* espera-se corresponder ao desenho institucional tomado para o PGM, considerando as condições recentes da descentralização no país e a herança histórica de participação na região? O Quadro 3.2 apresenta as diferentes estratégias, os principais dilemas e obstáculos organizacionais, enfrentados em cada nível, a fase do ciclo de políticas onde tendem a ocorrer e a correspondência com o estudo de caso – o Programa Governo nos Municípios.

Quadro 3.2 - Empoderamento e o PGM: Estratégias, dilemas e fases do programa

Estratégias de empoderamento	O Caso do PGM	Dilemas/Obstáculos organizacionais
1. Instituição de consultas aos grupos pobres e excluídos	SIM Foram instituídas Plenárias Regionais nas quais se reúnem entidades da sociedade civil (do mercado e dos segmentos populares) e representantes do governo local e estadual	1ª. Visita a RD: Levantamento das Demandas e Potencialidades <ul style="list-style-type: none"> Alto custo de mobilização ao lado da baixa capacidade de organização na maioria das localidades distantes do município-sede da plenária. Reduzida informação prévia sobre a reunião. Cooptação por parte de algumas elites locais para comparecer ou boicotar a reunião.
2. Criação de mecanismos inclusivos de tomada de decisão/deliberação	SIM com LIMITAÇÕES Grupos Temáticos de Discussão e eleição de Prioridades, em relação aos projetos a serem executados, a partir das informações sobre custos dadas pelos gestores e técnicos.	2ª. Visita a RD: Definição dos Projetos Prioritários para execução na RD. <ul style="list-style-type: none"> Baixo nível de informação relevante sobre custos e execução dos projetos, por parte dos setores populares Baixo poder de barganha na negociação, por parte dos setores mais pobres. Alto poder de barganha na negociação por parte dos setores de mercado
3. Aumento da capacidade de monitoramento e fiscalização	SIM com muitas LIMITAÇÕES Foram criadas as Comissões de Desenvolvimento Regional para cada RD que não tiveram a atuação de acompanhamento programado.	Implementação dos Projetos <ul style="list-style-type: none"> Problemas de subrepresentação dos municípios menores e dos segmentos populares nas Comissões. Falta de reuniões sistemáticas Ausência de mecanismos de fornecimento de informações nas localidades, por parte do governo.
4. Promoção do controle social com responsabilização	NÃO	Formulação e Implementação <ul style="list-style-type: none"> Ausência de Mecanismos de Aproximação com a Sociedade com vistas à Prestação de Contas Falta de transparência sobre as decisões e de prestação de contas sistemática à sociedade
5. Gestão direta de programas	NÃO	Formulação e Implementação No modelo instituído para o PGM não foi prevista a gestão direta de programas. Há indícios de que o RENASCER e o PROMATA iniciem a experiência, com a participação dos Comitês Gestores dos Programas.

Fonte: Elaboração dos autores.

O primeiro nível de *empoderamento* é representado pela realização das plenárias regionais no PGM, que funcionaram *bem, em relação ao esperado*. Contudo, os dados da pesquisa revelam que a participação municipal *não foi satisfatória*, tanto no que se refere à presença de representantes da sociedade civil nas plenárias quanto na composição municipal das Comissões

de Desenvolvimento Regional. Do total de 170 municípios não-metropolitanos, 44% não contaram com representantes, enquanto 14 municípios não compuseram as CDRs no âmbito do PGM.

O segundo nível apresentado traduz-se no momento em que se identificaram as potencialidades de cada região, no PGM, num processo rico de aprendizado sobre a realidade local. Esse processo de formação de novas preferências e de formação de consensos é essencial para o fortalecimento da condição de agente dos indivíduos e estabelecem um processo de aprendizado político com repercussões importantes sobre a qualidade da democracia e da ação de planejamento do governo. A experiência de formação das Câmaras Temáticas para discussão e eleição dos projetos prioritários em cada RD tem, até certo ponto, uma natureza deliberativa e pode-se dizer que corresponde a um segundo nível de *empoderamento*, mais aprimorado que o nível elementar das consultas. Realizaram-se cinco Câmaras Temáticas, nas Regiões da Mata Sul, do Agreste Setentrional, Central e Meridional, do Araripe e do São Francisco.

Um nível muito mais efetivo de *empoderamento* é alcançado quando um mecanismo de responsabilização é introduzido em estruturas inclusivas de deliberação. No caso do PGM, foram criadas as Comissões de Desenvolvimento Regional com o propósito de exercer o acompanhamento dos projetos junto ao governo estadual, mas que não tiveram a atuação nem o desempenho esperado.

Em termos de empoderamento, reforça-se a idéia de que os níveis obtidos a partir do PGM referem-se àqueles onde se inicia uma articulação entre diversos atores de uma mesma região e no qual se vislumbra um canal de diálogo entre a esfera governamental e representantes da sociedade civil.

Por fim, as considerações acima demonstram que o PGM procurou fortalecer a prerrogativa básica de deliberação expressa nas formas abertas de participação, qual seja, a definição das prioridades pela população nas plenárias regionais. Essa estratégia, contudo, tendeu a se enfraquecer pela incompletude do processo de responsabilização e monitoramento não assumidos pelos atores locais das CDRs. Nessa perspectiva, a atuação gerencial de parte da burocracia pública estadual, comprometida em promover a descentralização do modelo de gestão participativo, compensou até certo ponto os limites dos governos locais e da sociedade civil na busca por maiores níveis de transparência e *accountability* no programa. Esta é também uma das variáveis fundamentais, apontadas pela literatura como decisivas para o sucesso das experiências de participação. Tendler (1998), ao analisar as razões que levaram o governo do Ceará a obter bons resultados na Administração Pública durante o período 1986-1994, assinala que não há necessariamente uma dinâmica bidirecional entre governos locais e sociedade civil que resultem em gestões estaduais mais transparentes e melhores. Sua pesquisa não confirmou tal hipótese, mas sim a existência de uma dinâmica tridirecional entre governo estadual, governos locais e sociedade civil, com destaque

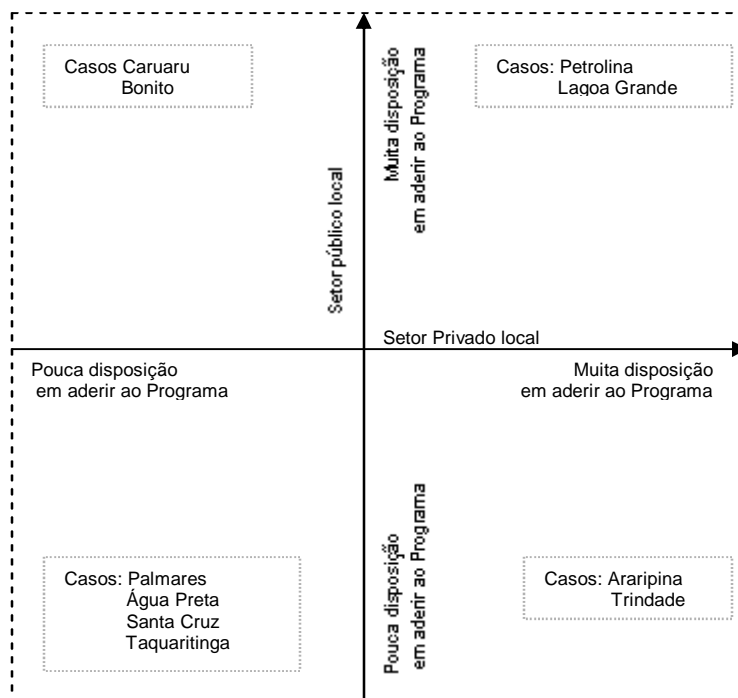
para a atuação do Governo do Estado. Ao contribuir para o fortalecimento da sociedade civil incentivando a criação de associações e de grupos de trabalhadores, o governo estadual do Ceará fez algo que normalmente é de domínio das ONGs, ou seja, a defesa e a proteção dos direitos dos cidadãos. *Tudo isso sugere um caminho diferente para um melhor governo local do que o pensamento corrente sobre descentralização e sociedade civil*, afirma Tendler (1998:33).

Sendo ainda uma experimentação, como também os outros casos referidos pela literatura, o PGM é um modelo auto-regulado e passível de flexibilização em seu formato institucional. O fato que se destaca é que o desenho institucional das plenárias regionais começou a ser experimentado com o propósito de integrar a multiplicidade de atores legítimos no âmbito de seus territórios, de modo a estabelecer condições propícias de governabilidade para a implantação do Plano Plurianual do Governo. Os efeitos dessa estratégia sobre os níveis de empoderamento, que podem ser considerados ganhos extras reais ante as expectativas do governo, são passos avançados, na concepção de participação, para muitas entidades que atuam na defesa dos direitos da cidadania.

3.2 O PGM e as novas arenas políticas

É importante chamar a atenção para o fato de que o PGM efetivamente introduziu um novo entendimento de “parceria”, no âmbito de um modelo renovado de gestão, entre os atores da sociedade civil. Uma orientação importante assumida, entre gestores e técnicos do PGM e, posteriormente, introjetada pelos segmentos populares, foi o pré-requisito fundamental de participação dos *atores do mercado* (segmento de investidores e empresários), nos momentos dos fóruns participativos. Essa questão sugere uma análise focalizada no grau de interação entre as entidades de mercado e as entidades de mobilização social, como aspecto importante no traço da cultura política, de modo a influir na maior ou menor adesão ao programa. O que se observou, a partir da opinião dos atores do PGM, é que a articulação entre as entidades de mercado e as entidades de mobilização social, que parecia muito incipiente, hoje dá sinais de uma dinâmica a ser considerada. O que se denomina de *experiência de associativismo regional*, deixa de significar apenas a herança de associar entidades populares, para incluir necessariamente o segmento de mercado da sociedade civil. Na perspectiva de ampliação das ações de “parceria”, ganha força a transferência de conhecimentos e habilidades entre os atores (empresários e assessores, técnicos dos governos, das ONGs e representantes das comunidades). Essa situação configura uma dimensão política diferente, conforme demonstra o gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2: Articulação dos Atores no PGM



Essa situação também configura uma dimensão política na qual se estabelece um tríptico desafio para os segmentos que atuam no programa:

- Para os *segmentos populares*: a exigência de um nível de maturação e envolvimento na construção e acompanhamento de políticas, em oposição à herança estritamente reivindicatória e à instabilidade político-institucional da informalidade, no sentido de ampliar os níveis de *empoderamento*.
- Para os *atores do mercado*: a substituição dos mecanismos informais e pessoais de representação, pela aparição pública, em arenas institucionais, de confrontação e negociação de interesses.
- Para os *governos*: o questionamento sobre a concepção de poder decisório, tanto em nível interno quanto diante das representações da sociedade, exigindo assim um reordenamento da chamada “cultura administrativa” e das estratégias de *accountability*.

Em quase todos os momentos um dos principais desafios da equipe do governo voltou-se para a articulação junto aos segmentos locais para a conquista de apoio político para viabilizar o PGM. Este apoio político que visava a realização das plenárias foi quase sempre obtido com o apoio do

setor empresarial, nos casos em que se identificava um interesse deste segmento²². Na falta de apoio da sociedade civil e do partido político local, o Governo do Estado encontrou nas lideranças empresariais uma garantia para a realização dos eventos, como ocorreu no município de Araripina, onde um grupo de empresários do setor gesseiro elaborou, com apoio da sociedade civil, um manifesto de apoio ao PGM. Os segmentos populares transformaram o PGM numa nova arena política onde o principal objetivo era canalizar os pleitos diretamente à burocracia estadual, sem depender dos prefeitos, vereadores ou deputados. A rigor, este setor passou a disputar parte do orçamento público. Nas plenárias do programa, o setor foi representado, sobretudo, pelos sindicatos dos trabalhadores, associações de moradores, membros dos conselhos gestores e ONGs.

É importante retomar então que a possibilidade de ampliação das parcerias insere-se no âmbito da concepção de cultura política, como uma variável importante para a proliferação de ações e estratégias alternativas de participação. Essa é uma concepção já bastante identificada pela literatura e pelo cotidiano das gestões, tanto que a sociedade começa a ser incorporada, mediante a adequação de seu aparato organizacional. Uma constatação evidente é que, aos poucos os atores começaram a incorporar a idéia de que o modelo de gestão proposto com a implantação do PGM buscava se contrapor ao modelo tradicional de gestão. Significa dizer que há níveis diferenciados de convivência entre os dois modelos de gestão, permeados entre os diferentes lugares sociais e territórios político-institucionais. Ou seja, ao lado dos indicadores de adesão às estratégias propostas pelo PGM (participação nas plenárias e constituição de uma comissão regional), muitas vezes, as estratégias convencionais de articulações e negociações políticas, quer na esfera governamental estadual, quer no âmbito extra-regional, não foram de todo abandonadas nem pelas lideranças políticas locais, nem pela sociedade civil organizada – setores populares e setores de mercado. Não foi rara a referência às figuras políticas de cada região, que incluíam desde o prefeito até os deputados estaduais e federais, como responsáveis pelo encaminhamento ou não das obras nos municípios. Na percepção da grande maioria dos atores, o prestígio político e a articulação com o Governador continuam sendo os vetores principais das ações (incluídas ou não no PGM).

Procurou-se analisar que fatores seriam determinantes no grau de adesão e participação local (indicada pela presença de atores da sociedade civil do município na reunião plenária) ao PGM, entendido como uma proposta de novo modelo de gestão. Os fatores principais evidenciados decorreram, de um lado, das análises presentes na teoria e de outro, das informações levantadas

²² Como observam Fung e Wright (2003) e Evans (2002) a interação entre os participantes em espaços públicos como fóruns e reuniões abertas levam à *expressão de preferências* e à *formação de preferências*. Políticos, empresários e segmentos populares, juntos, foram influenciados e formaram novas preferências.

junto aos atores. Tomaram-se como fatores determinantes principais do nível de participação e adesão ao PGM (P):

- A- **Presença de figuras políticas locais com influência extra-estadual e com projeto político-próprio**
- B- **Presença de um setor empresarial forte com atuação independente**
- C- **Aliança político-partidária entre o governo municipal e o estadual**
- D- **Distância da localidade para o município-sede da plenária**

A primeira evidência resultante dessa análise aponta uma ausência de associação entre P (nível de participação e adesão ao PGM) e C (aliança político-partidária entre o governo municipal e o estadual). Significa dizer que, contrariamente ao que o senso comum costuma apontar como sendo uma relação direta e positiva, a correlação encontrada entre a variável que representa a aliança político-partidária e a presença de atores da sociedade não parece ter uma significância importante.

Por outro lado, foi identificada uma tendência de associação inversamente proporcional entre P e A ($P \downarrow$ e $A \uparrow$). Ou seja, para os municípios onde a presença de figuras políticas locais com influência extra-estadual e com projeto político-próprio, a presença de atores da sociedade nas plenárias tendeu a ser reduzida. Foi identificada uma tendência de associação diretamente proporcional entre P e D ($P \downarrow$ e $D \uparrow$). Significa dizer que, para os municípios mais distantes, como era de se esperar, a presença de atores da sociedade nas plenárias tendeu a ser reduzida, pelos motivos já referidos que se associam à dificuldade de locomoção em longas distâncias, para segmentos pobres. O que não é verdade para os segmentos do mercado, cuja participação mostrou estar muito mais relacionada com a capacidade de se articular entre os setores do mesmo gênero: indústrias de confecções; de produção de gesso; de produção de vinhos, de frutas etc. É importante ressaltar também que não pareceu significativa a correlação entre a presença (isoladamente) de um setor empresarial forte com atuação independente e o grau de participação nas plenárias. Diferentemente do que o senso comum costuma indicar, a presença de um empresariado forte não arrefeceu a participação da população, a não ser quando este fator aparece associado à presença de figuras políticas locais com influência extra-estadual e com projeto político-próprio [$P \downarrow$ e $(A \uparrow + B \uparrow)$]. Nestas situações, era comum a disputa sobre a paternidade na indicação para realização das obras incluídas no PGM.

Por fim, um dado alentador para os objetivos do *empoderamento* e da *accountability*, foi apontado na análise da associação de dois fatores - presença de um setor empresarial forte com atuação independente e aliança político-partidária entre o governo municipal e o estadual – e o nível de participação da população [$P \uparrow$ e $(B \uparrow + C \uparrow)$]. O nível de participação dos segmentos populares e de adesão a um novo modelo de gestão foi significativo, quando os setores do mercado (potenciais

parceiros) e corpo gestor local se aliaram no mesmo projeto. Essa constatação reforça o consenso de que a descentralização tem o significado da *partilha do poder de decisões* e da incorporação da sociedade organizada (setores populares e de mercado) na esfera pública. Para tanto a existência de uma cultura de *accountability* democrática, capaz de induzir novas atitudes de competência e de compromisso, também, no nível dos aparelhos governamentais locais é condição imprescindível.

Abers (2000) e Baiocchi (2001) desenvolvem a questão que investiga a possibilidade de o formato institucional de determinados programas criarem condições para o desenvolvimento ou incremento da participação das organizações cívicas. Nesse ponto, a maior parte dos atores do PGM define como não *empoderadas* aquelas entidades que mudam suas preferências por influência dos setores políticos ou que somente se “desenvolvem com a ajuda do governo”. Para esses atores, a partir do momento que o governo influencia no processo de organização e atuação das instituições sociais, estas já foram capturadas pela máquina do Estado e passam a sofrer um processo de falta de autonomia perante as outras instituições não-governamentais. Os atores também associaram esse tipo de aproximação como mais uma estratégia política em que a sociedade civil é utilizada por lideranças políticas mais interessadas em projetos particularistas.

Entretanto, uma parcela de atores reconheceu que municípios que não apresentam nenhuma ou pouca tradição cívica teriam mais chances de desenvolver a participação caso fossem incluídos em programas governamentais formado por conselhos gestores representados pela sociedade civil e poder público. Para os que defendem esse ponto de vista, o problema está na continuidade da participação, uma vez que as instituições da sociedade civil teriam dificuldades de se estruturarem na ausência dos programas governamentais que possibilitaram seu surgimento ou incremento organizacional. Após o período da realização das plenárias, o PGM passou a priorizar o objetivo de criar e consolidar espaços institucionais de participação e controle sociais via conselhos regionais. Nessa perspectiva, o governo iniciava então a tarefa mais complexa do PGM: discutir e encaminhar as propostas das RDs para o orçamento do PPA do Estado. Em geral, conforme aponta Schneider (2004), partidos políticos criam grandes expectativas com suas promessas de campanha na área de políticas públicas. Entretanto, essa expectativa torna-se maior em programas como o OP-RS e o PGM, uma vez que os próprios participantes elegem os problemas prioritários a serem solucionados. Desse modo, a tensão entre governo e sociedade civil cresce na medida em que as promessas deixam de ser cumpridas e os investimentos não são realizados. Ao mesmo tempo em que há dificuldades políticas e institucionais para implementar ações previstas, o governo, ao assumir um compromisso com a sociedade compromete-se a manter o programa funcionando por meio da realização das plenárias e reuniões. Nesse caso, situações de tensão ocorrem e o futuro de programas participativos pode ser definido de acordo com a tomada de posição da sociedade civil, as quais podem ser:

- i) A sociedade civil aumenta seu poder de cobrança em razão da não realização de obras;
- ii) A sociedade civil fica descrente e tende a não mais dialogar com o governo;
- iii) As duas situações ocorrem simultaneamente, ou seja, parte da sociedade passa a cobrar de forma mais sistemática as ações do governo, mas sem organização suficiente para representar uma cobrança efetiva e a outra parte diminui dramaticamente sua atuação e participação.

Em Pernambuco, observa-se uma tendência de atitude adotada pela sociedade civil mais próxima da terceira situação, uma vez que parte das reivindicações feita ao governo não gerou alguns resultados esperados para os atores envolvidos no programa. A tentativa mal-sucedida de instituir as CDRs, que falharam na sua tarefa de estabelecer um canal permanente de diálogo entre sociedade civil e governo, motivou parte das entidades do setor a ter participação limitada ou mesmo a não mais dialogar com o governo no âmbito do PGM.

4. Considerações finais

Analisar a experiência do PGM apresentou-se como uma oportunidade de contribuir com o debate sobre a participação, especialmente entre aqueles que se dedicam a analisar a engenharia institucional como possibilidade de promover o empoderamento. Contudo, como a própria literatura sugere, não se quis perder de foco a dimensão da cultura política para explicar o aprofundamento e a consolidação da democracia; e a preocupação inicial se ampliou para incluir a contribuição de teóricos que privilegiam a importância das condições pré-existentes facilitadoras ao empoderamento.

Significa dizer que as limitações que retardam a efetiva implantação de um modelo inovador de gestão se associam de um lado, à construção de níveis mais significativos de empoderamento na sociedade, como também ao ajuste do desenho institucional de um programa participativo em escala estadual, até àqueles elos críticos que acompanham a implementação de um programa público.

Foi imprescindível, por isso, analisar o caso do PGM de modo inserido no contexto da trajetória recente de descentralização no Brasil. Nessa perspectiva, a análise comparada entre o modelo implantado no PGM e o Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul, serviu de subsídios para algumas considerações. O ponto central que marca a similaridade entre os dois modelos adotados é a instituição dos *fóruns participativos regionais*. O que chamou a atenção do OP-RS foi a ampliação gradativa dos recursos financeiros disponíveis, cuja alocação era objeto de discussão

pública. No caso do PGM, as decisões sobre a alocação dos recursos não tinham lugar nos fóruns participativos, mas apenas a eleição das obras e das ações prioritárias para cada região.

Com relação aos níveis de participação, ficou evidente que a experiência de associativismo regional que se consolidou com a instituição dos COREDES funcionou como uma condição facilitadora para adesão popular ao OP-RS, diferentemente da situação do PGM, implantado numa região sem experiência anterior visível de associativismo, com exceção feita a alguns consórcios municipais formados circunstancialmente em torno de alguma demanda comum ou ação pública emergencial. Esses elementos do modelo institucional de Pernambuco, distintos do OP-RS, encontram-se refletidos, certamente, nos níveis de empoderamento alcançados, de modo limitado: 1. verificou-se a *instituição de consultas aos segmentos populares*; 2. ocorreu com limitação a *criação de mecanismos inclusivos de tomada de decisão/deliberação*; 3. houve a tentativa (mal-sucedida) de *aumentar a capacidade de monitoramento e controle* mediante a instituição das CDRs; 4. não houve a intenção de *promover o controle social com responsabilização*, nem de instituir a *gestão direta do programa*. Tais fatores estariam vinculados a uma mudança institucional mais ampla, que só teria sustentabilidade se acompanhada de mudanças na capacidade política dos atores envolvidos. Esse tipo de mudança, obviamente, implica em transformações de longo prazo nas instituições informais e nas normas e práticas sociais.

Nessa perspectiva, o surgimento de um novo elenco de parcerias possíveis, entre os governos e a sociedade civil apareceu como um aspecto inusitado do programa. Uma das grandes positivities do PGM foi a oportunidade de, juntamente com o levantamento das demandas, explicitarem-se e mapearem-se as potencialidades de parcerias governamentais e não-governamentais na busca de soluções. Ou seja, tanto as entidades sociais quanto os atores do mercado deixam de apenas se queixar da inação dos governos locais que reclamavam, por sua vez, da omissão dos políticos. A relação que os atores de mercado estabelecem, estrategicamente, passa a ser também com as entidades de ação social e vice-versa. Esse é um aprendizado significativo e oportuno, num momento em que o debate nacional inclui questões importantes, como “as parcerias público-privadas” e as “iniciativas de consórcios públicos”, sinalizadas, claramente, pela presença de projetos de lei específicos sobre tais matérias.

A partir dessas constatações, é possível pensar em diferentes estruturas institucionais nos municípios, que se distinguem por seu nível de articulação maior ou menor com as entidades de mercado. Que tipo de arcabouço institucional, considerando a diversidade de setores no município, está mais propício a responder positivamente a um novo modelo de gestão? Significa questionar sobre os arranjos pelos quais, em muitos contextos locais (microrregionais ou municipais), a estrutura institucional governamental está mais permeada pelas iniciativas de *empoderamento* e de transparência implementadas junto aos atores sociais, do que em outros. Esta permeabilidade

pode ter sido resultante de estratégias variadas: a adoção de modelos institucionais internacionais disseminados por organismos multilaterais ou mimetismo institucional; a experiência de outras ações públicas no local que permitiram o fortalecimento das instituições e entidades incipientes; a presença de assessorias técnicas, pesquisadores independentes vinculados a ONGs ou a consultorias que desempenharam um papel importante junto às comunidades ou mesmo a consolidação de elites modernizantes ou empreendedoras do setor público. Situações como essas têm resultado efeitos diferenciados, favorecendo a ação coletiva e a capacidade de controle social em cada localidade. Seguramente, fatores como estes são potencializadores dos impactos de ações que propõem mudanças no modelo de gestão como o Programa Governo nos Municípios.

O perfil do corpo técnico gestor pode ser concebido, também, como um fator de potencialidade às iniciativas de participação. Num âmbito que se situa entre a dimensão da cultura política e o arcabouço institucional, ressalta-se o significativo poder de influência de lideranças técnicas das burocracias locais e estaduais. No caso do PGM, a análise evidenciou a importância da pré-existência de um grupo de gestores motivados em experimentar a participação, como no caso do Programa Prefeitura nos Bairros e o Orçamento Participativo, ambos no Recife, como uma variável - legado de um aprendizado institucional prévio - que pode ser determinante no sucesso de novas experiências. Ainda que o empreendimento político em questão viesse a funcionar como um mecanismo de marketing no sentido de consolidar a fama do gestor como um político “descentralizador”, é possível que a experiência de participação tenha se constituído de fato um aprendizado institucional, contribuindo também, para a formação de um corpo técnico à frente dos setores da burocracia, comprometidos com a percepção de um modelo participativo. Esse conjunto de fatores, contudo, é mediatizado pelas condições institucionais desfavoráveis dos governos locais, que em sua maioria, não contam com nenhum legado institucional prévio. Ainda uma questão importante que poderá vir a ser contemplada noutros estudos refere-se aos fatores que propiciaram ou não a adesão dos prefeitos ao programa estadual e à capacidade do governador de coordenar um programa nesta escala. Na perspectiva de elucidar questões dessa natureza, uma análise do PGM onde se enfoque a efetivação de ações propostas, em função das alianças partidárias, seria reveladora do nível de influência dessa variável. Ao mesmo tempo, permitiria a identificação de fatores outros, determinantes ao apoio ou à resistência da elite política local a um programa do governo estadual. Assim, mais adiante poderemos ver em que medida o modelo de gestão participativa do PGM contribuiu para que elementos positivos fossem incorporados ao processo de aprendizado e construção institucional no que se refere à participação e ao empoderamento dos grupos sociais no Estado de Pernambuco.

Referências Bibliográficas

- Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Abers, R. (2003). Reflections on What Makes Empowered Participatory Democracy Happen. In: Archon Fung; Erik Olin Wright. (Org.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Series The Real Utopias Project, v.IV, p. 200-207 London-New York: Verso Press.
- Andrade, I. (2002). A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do Nordeste. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 05, p. 51-68.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia in São Paulo em Perspectiva, v. 18; n.2, pp.17-26, São Paulo.
- Avritzer, L. e Navarro, Z. (orgs.) (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- Bandeira, P. (1999). *Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional*. Texto para Discussão n.630. Brasília:IPEA.
- Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory, *Politics & Society*. 29:1
- Bonfim, W. e Silva, I. (2003). “Instituições Políticas, Cidadania e Participação: a mudança social ainda é possível?” *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 21, p.109-123, nov.
- Boschi, R. (1999). Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n.4 p.655-690.
- Borja, J. (1988). “A participação cidadina” in *Espaço e Debates*, n. 24, São Paulo, Cortez.
- Carvalho, A. (1995). *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro, IBAM/FASE.
- Coelho, V. (2004). Brazil's Health Councils: The Challenge of Building Participatory Political Institutions. *IDS Bulletin*, v. 35, n.2, pp. 33-39.
- Coelho, V. e Nobre, M. (2004). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Editora 34.
- Coleman, J. (1994). *Foundations of social theory*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London, England.
- Côrtes, S. (2003) A esfera estadual da administração pública como protagonista da descentralização: o caso do Rio Grande do Sul – 1991 a 2003. Trabalho apresentado no XXVII Encontro da ANPOCS, Caxambu.
- Côrtes, S. (2004). Participação e Governança: o impacto de fóruns participatórios sobre a gestão e implementação de políticas públicas. Trabalho apresentado no XXVIII Encontro da ANPOCS, Caxambu.
- Dagnino, E. (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.

- Evans, P. (1993). "O Estado como problema e solução" in *Lua Nova* nº 28/29 São Paulo pp.107-156.
- Evans, P. (1996). *Government Action, Social Capital and Development: reviewing the evidence on synergy*. *World Development* v. 24, n.6, p. 1119-1132.
- Evans, P. (2002). "Beyond 'Institutional Monocropping': Institutions, Capabilities, and Deliberative Development." Processed. University of California, Berkeley, mimeo.
- Evans, P. (2003). "Além da 'Monocultura Institucional': instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo" in *Sociologias*, Janeiro, no. 9, pp. 20-63.
- Faria, C. (2002). *Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS*. Minas Gerais. Fotocopiado.
- Farias, C. (2003). "Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do RS" in Avritzer, L. e Navarro, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez
- Fernandes, A. (2002). *Path dependency e os estudos históricos*. BIB, São Paulo, n. 53, p. 79-112, 1º semestre.
- Fung, A. and Wright, E. (2003). "Thinking About Empowered Participatory Governance," in *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Series *The Real Utopias Project*, v.IV, London-New York: Verso Press.
- Gohn, M. (1990). *Conselhos Populares e participação popular*. *Serviço Social & Sociedade*, v.IX, n.26 p.25-47, São Paulo, Cortez.
- Gohn, M. (2001). *Conselhos Gestores e Participação Sóciopolítica*. São Paulo, Cortez, (Coleção questões da nossa época; v.84).
- Governo do Estado de Pernambuco, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social e Fundação de Desenvolvimento Municipal (2000). *Programa Governo nos Municípios*. Coleção Planos de Ação Regional 2000-2003: Regiões de Desenvolvimento: Mata-Sul, Mata-Norte, Agreste Setentrional, Agreste Central, Agreste Meridional, Sertão do São Francisco, Sertão do Araripe, Pajeú-Moxotó, Itaparica, Região Metropolitana do Recife. Companhia Editora de Pernambuco. Recife.
- Governo do Estado de Pernambuco, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social e Fundação de Desenvolvimento Municipal (2002). *Programa Governo nos Municípios: Mudança e Desenvolvimento*. Relatório Síntese: Estratégia de Descentralização e Desenvolvimento Local do Estado de Pernambuco. Recife.
- Governo do Estado de Pernambuco, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social e Fundação de Desenvolvimento Municipal (2002). *Orçamento Participativo e Gestão Compartilhada do Estado de Pernambuco*. Relatório síntese. Recife.
- Governo do Estado de Pernambuco, Fundação de Desenvolvimento Municipal/PRORENDA Urbano e Regional (2002). *Programa Governo nos Municípios: Oficina de Avaliação e Proposta para o Futuro do Programa*. Recife.
- Governo do Estado de Pernambuco (2003). *Desenvolvimento com Inclusão Social 2004-2007*. Plano Pluri Anual. Programa Governo nos Municípios – Planejamento e Orçamento Participativo. Recife.

- Ivo, A. (2004). A Reconversão do Social: dilemas da distribuição no tratamento focalizado. São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 57-67. Revista da Fundação Seade, São Paulo.
- Melo, M. *et alli* (2000). Urban Governance, Accountability and Poverty: the politics of participatory budgeting in Brazil. Birmingham : The University of Birmingham, 2001. Working Paper, p.202.
- Melo, M. (2003). Empowerment e Governança no Brasil: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas. Background paper. World Bank – Brazilian Office DRAFT.
- O'Donnell, G. (1999). "Horizontal Prestação de contas in New Democracies" in Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner (eds) The Self-Restraining State: Power and Prestação de contas in New Democracies. Boulder and London, Lynne Rienner.
- O'Donnell, G. (1991). "Democracia Delegativa?" in Novos Estudos Cebrap, nº 31, outubro, pp. 25-40.
- Pinto, C. (2004) "Espaços deliberados e a questão da representação". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº. 54., pp. 97-113
- PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO SOCIAL NO BRASIL. (1999) Modelos de Avaliação de Programas Sociais Prioritários. Campinas: NEPP/UNICAMP (mimeo).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Representación en Argentina e Banco Interamericano do Desarrollo Representación en Argentina, El Capital Social (Hacia la construccion del Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina) – Edilab Editora 1988.
- Putnam, R. (1993). Making Democracy Work. Princeton, Princeton University Press.
- Ribeiro, Ana Clara Torres. e Grazia, Grazia de. (2003). Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período 1997 a 2000. Fórum Nacional de Participação Popular. Petrópoles: Vozes.
- Schneider, A and Goldfrank, B. (2002). Budget and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state (149), 1-22. Brighton, Institute of Development Studies. IDS Working Papers.
- Schneider, A. and Goldfrank, B. (2004). Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. Brighton, University of Sussex. Mimeo.
- Sen, A . (1985)a. Commodities and Capabilities. Amsterdam: Elsevier.
- Sen, A . (1985)b. "Well-being, Agency and Freedom. The Dewey Lectures 1984." The Journal of Philosophy. Vol. LXXXII No. 4.
- Sen, A . (1992) Inequality Reconsidered. Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Sen, A . (1999) Development As Freedom. New York: Knopf Press.
- Sintomer, Y. (2004). Los presupuestos participativos em Europa: retos e desafíos. Comunicação apresentada no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la administración pública, Madrid, España 2-5 nov 2004.
- Smulovitz, C. e Walton, M. (2003). "Evaluating empowerment", paper presented at the Workshop on "Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives" held at the World Bank in Washington, DC on February 4 and 5.

Tendler, Judith (1998). Bom Governo nos Trópicos: Uma Visão Crítica. Rio de Janeiro: Revan, Brasília-DF:ENAP.

Tóni, J. (2001). Do orçamento participativo ao planejamento estratégico: as possibilidades de gestão democrática do Estado. Comunicação apresentada no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la administración pública, Buenos Aires, Argentina 5-9 nov 2001.

Vitale, D. (2004). Reforma do Estado e Democratização da gestão Pública: a experiência brasileira do orçamento participativo. Comunicação apresentada no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la administración pública, Madrid, España 2-5 nov 2004.

World Bank, The (2002). Empoderamento and Poverty Reduction. A sourcebook. The World Bank.