

# GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: A NECESSIDADE DE IR ALÉM DO DISCURSO

Igor Ferraz da Fonseca<sup>1</sup>  
Daniel Pitangueira de Avelino<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a relação entre a participação social e a agenda de boa governança. Para tanto, após breve apresentação do conceito de boa governança, na seção 2 se discutirá como tal agenda é produzida e reproduzida ao longo do tempo. Na sequência, na seção 3 serão discutidos os mecanismos de interação e a mútua influência estabelecida entre os conceitos e as práticas de participação e de boa governança, enfatizando a significativa discrepância entre os conceitos e suas experiências empíricas. Com base nessa análise, na seção 4 as considerações finais advogam pela redução do fosso entre discurso e prática em torno da participação. Tal redução pode advir de uma reavaliação das formas de difusão da agenda de boa governança.

## 2 A AGENDA DA BOA GOVERNANÇA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Para Grindle (2004), governança consiste em: distribuição de poder entre instituições de governo; legitimidade e autoridade dessas instituições; regras e normas que determinam quem detém o poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público. O processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação (McFarland, 2007).

Coincidindo com o período de disseminação das práticas do neoliberalismo e como resposta às críticas às políticas de desenvolvimento dos anos 1980, o conceito de governança foi adotado por agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e passou a ser um elemento-chave da agenda de implantação de projetos de diversas naturezas, em países de capitalismo periférico. Nesse contexto, os organismos internacionais de financiamento do desenvolvimento definem diversos componentes que consideram como ingredientes necessários para uma boa governança, em um processo que tem muito de tentativas, erros e acertos, ou seja, de aprender fazendo.

Critérios que, de alguma forma, são entendidos como suscetíveis a contribuir para o aprimoramento do processo político, são adotados em *checklists* de aspectos considerados essenciais aos programas e projetos. É isso que chamamos aqui de *Manual da Boa Governança* (MBG) (Fonseca e Bursztyn, 2009).

Como exemplo de critérios do MBG, o Banco Mundial e o FMI analisam e selecionam os projetos que financiam com base em uma lista de condicionalidades que devem ser atendidas (Nanda, 2006; Drake *et al.*, 2002). Santiso (2001) demonstra que, ainda no ano de 1999,

1. Técnico em planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diest do Ipea.

os projetos e os programas financiados por essas duas organizações deveriam atender a uma extensa lista de condições ligadas à governança, como é o caso do Senegal (99 condições), do Quirguistão (97), da Indonésia (81), do Mali (67), do Camboja (65), do Brasil (45), entre outros. Conceitos e critérios como participação, *empowerment* (empoderamento), capital social, *accountability* (responsabilização), descentralização, entre outros, compõem em uma agenda cada vez mais ampla e repleta de boas intenções.

Nesse sentido, autores como Anete Ivo (2001) lembram que a governança é um conceito com um forte componente histórico, passando de resposta a dilemas de governabilidade à construção de uma matriz societal de poder e, finalmente, de uma nova racionalidade mediadora entre Estado e sociedade. De um sentido original focado nos entes estatais, envolvendo busca de coesão social para medidas normativas de ajuste, o termo foi reapropriado ao longo do tempo por diferentes atores sociais e políticos, que enfrentaram as propostas limitadas de criação de consensos controlados e as formulações evasivas sobre processos de devolução de poder. Nessa atual ressignificação, “o protagonista da governança é a força ou o poder social da sociedade civil, já que monopoliza a historicidade livre dos atores sociais e políticos” (*ibidem*, p. 69).

O conceito de participação social é hoje um dos pilares do MBG. Isso promove a difusão do conceito no nível da retórica, mas propicia condições para que sua implementação seja descontextualizada, acrítica e, por vezes, pouco útil no aumento da eficácia e da eficiência de instituições participativas (IPs), bem como no fomento à cidadania e à democracia.

O conceito de participação ocupa o *mainstream* da agenda de boa governança. A participação levaria a diversos benefícios, mas é possível situá-los em dois conjuntos: a influência dela nos resultados práticos das políticas e o impacto da participação nos agentes e nas comunidades locais. A influência da metodologia participativa no resultado da política tem como premissa a crença em que a postura ativa da população local contribuiria para a legitimação e a aplicação da política no contexto local, tornando-a mais eficiente e eficaz. Já o impacto da metodologia nos próprios atores sociais locais parte da premissa de que a participação estimularia a cidadania e impulsionaria os agentes locais a serem atuantes no processo político, ou seja, proporcionaria o empoderamento dos agentes.

Entre tais benefícios esperados, é improvável que a participação receba críticas, já que carrega consigo a aura politicamente correta e consensual em que são baseadas as diversas políticas de desenvolvimento e combate à pobreza.

### 3 O DISCURSO E A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA AMBIGUIDADE RECORRENTE

O conceito e a prática da participação social se alastram. No Brasil, mudanças na Constituição nacional, após a redemocratização nacional, levaram à difusão de um grande número de instituições participativas, tais como conselhos (Avelino, Ribeiro e Machado, 2017), conferências (Avelino e Goulin, 2018), orçamentos participativos (OPs) (Wampler e Avritzer, 2006), audiências e consultas públicas (Fonseca *et al.*, 2013). Movimento similar pode ser notado no campo internacional. Com forte impulso de organizações multilaterais, as instituições participativas ganham corpo na Europa, na América do Norte, na África e na Ásia. Várias formas e metodologias são utilizadas, tais como os júris de cidadãos e as leis participativas em níveis regionais e nacionais.

Entre as metodologias, ressalta-se o OP enquanto forma mais reconhecida internacionalmente. Com forte apoio do Banco Mundial, estudos recentes apontam a existência de mais de 795 OPs em nível global (Sintomer *et al.*, 2010). Recentemente, cidades de grande porte, como Madri, Lisboa e

Milão, adotaram o instrumento (Secchi e Allegretti, 2018). Em 2017, Portugal deu início à primeira experiência de OP nacional (Falanga, 2018).

Em contraposição a esse quadro otimista, multiplicam-se análises que apontam deficiências e incompletudes nesses mecanismos, com fortes gargalos em torno de sua efetividade, que apresenta, em si, diversos entraves para sua adequada mensuração (Pires, 2011).

Por um lado, a literatura identifica pontos positivos nas experiências participativas, tais como promover uma democratização atuando de dentro do Estado (Abers e Von Bülow, 2011; Santos, 2004) e ampliar as capacidades estatais em áreas em que a atuação governamental é frágil (Abers e Keck, 2008; Pires e Vaz, 2012).

Por outro lado, tem sido enfatizado que, apesar da participação ter se tornado um imperativo no âmbito das políticas públicas (Blondiaux e Sintomer, 2004), a implementação destes mecanismos não segue a mesma toada. Relações de poder e desigualdades são reproduzidas no interior de espaços participativos (Cleaver, 2005; Alencar *et al.*, 2013); os indivíduos que participam tendem a fazer parte de uma elite econômica, cultural e social, em um fenômeno conhecido como elitização da participação (Tatagiba, 2005); há casos em que a participação é usada como ferramentas de cooptação de lideranças (Manor, 2004) ou para facilitar a aprovação de pautas previamente decididas por grupos com mais poder político (Sayago, 2008).

Apesar dessas limitações, tais análises críticas não parecem afetar o consenso teórico em torno do tema no âmbito da perspectiva da governança. Dessa forma, se é verdade que a agenda de boa governança contribui para difundir as práticas participativas, também é verdade que tal forma de difusão deixa em segundo plano preocupações com a efetividade das práticas concretas de participação social, o que pode ampliar o fosso entre o discurso e a prática.

A explicação da distância entre discurso e prática assenta-se em dois pilares. O primeiro refere-se à banalização e à confusão conceitual em torno dos objetivos e das funções da participação social. Nesse contexto, existe uma convergência entre diversos atores – tanto da esquerda quanto da direita – sobre a necessidade da participação social, ainda que a função da participação social para cada grupo de atores seja bastante diferente e, por vezes, contraditória (Dagnino, 2002; Mohan e Stokke, 2000).

Na visão da esquerda, a participação e a deliberação tendem a ater-se mais diretamente aos ideais de revitalização e ao aumento da legitimidade democrática, assim como de inclusão política, redução de desigualdades e cidadania ativa. Nesse contexto, o foco nos atores locais estaria relacionado com a celebração da sua diversidade e das diferenças, assim como na relação comum com o meio circundante e em experiências de vida compartilhadas.

Por sua vez, o olhar da “direita” tende a enfatizar o potencial efeito da participação no aumento da eficiência das políticas e na redução de conflitos em torno de intervenções privadas e públicas (tais como a implementação de grandes obras de infraestrutura). A escolha dos atores locais como atores centrais recai na crença de que a sociedade civil pode exercer pressão em Estados autocráticos e ineficientes, promovendo boa governança e estabilidade democrática.

O outro pilar tem relação com a implementação. Apesar de contar formalmente com mecanismos participativos, o desenho de algumas políticas públicas tende a relegar um papel marginal a tais instituições (Fonseca, 2018), e as decisões formais continuam a ser prioritariamente tomadas por determinados grupos de atores (tais como atores estatais ou empresas), bem como a ser orientadas predominantemente por critérios técnicos, que, muitas vezes, não representam os anseios das comunidades e dos grupos

envolvidos. Em outras palavras, é uma estratégia de “usar a participação, mas em níveis de ‘pouca democracia’[,] sem provocar os riscos de ‘muita democracia’” (Ivo, 2001, p. 65).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DENTRO DE UMA AGENDA DE BOA GOVERNANÇA

Após discutir a relação entre governança e participação, este artigo chega a duas conclusões principais: uma que representa um movimento teórico e outra com foco na prática empírica de instituições participativas.

Quanto à primeira conclusão, este artigo evidenciou que a agenda da boa governança – impulsionada nacional e internacionalmente, com o auxílio de agências internacionais de desenvolvimento – incorporou o conceito e os mecanismos de participação social enquanto uma *boa prática*, gerando um círculo virtuoso em torno do tema: a centralidade do conceito de participação e os recursos disponíveis para tanto auxiliam na multiplicação “conceitual” e na difusão de experiências empíricas. O grande número e as formas de implementação de experiências participativas, por sua vez, tornam ainda mais centrais os conceitos e as práticas de participação no âmbito da agenda de boa governança.

Esse processo cíclico termina por relegar ao segundo plano uma lógica – enraizada empiricamente – que mostra os processos participativos como entidades ambíguas e em contínua construção, enfrentando diversos obstáculos em torno de sua efetividade. Se é verdade que tais limites à participação são recorrentes em análises acadêmicas recentes sobre o tema, também parece ser verdade que o ciclo virtuoso em torno da agenda de boa governança não parece ser profundamente afetado por estas críticas empíricas – e esta seria segunda conclusão deste estudo. Os novos processos participativos europeus parecem sofrer das mesmas limitações que os processos anteriores, desenvolvidos tanto na Europa quanto na América Latina.

Ao repensar o papel da participação social na agenda de boa governança, não parece adequado pensar em interromper o círculo virtuoso estabelecido em torno da participação e da boa governança. Tal movimento poderia representar um duro golpe para a agenda participativa. No entanto, a partir do conjunto de estudos e análises empíricas sobre o tema, é possível dar um passo além, no sentido de propor não apenas a necessidade de participação, mas sobretudo apontar quais são os critérios mínimos para contar com uma participação efetiva, que contribua para que as iniciativas de governança participativa sejam não apenas peças de retórica, mas soluções empiricamente viáveis e sustentáveis ao longo do tempo, considerando e respeitando os contextos históricos e políticos em que são implementadas.

#### REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.
- ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.
- ALENCAR, J. L. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, 2013.

- AVELINO, D.; GOULIN, L. **Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2374).
- AVELINO, D.; RIBEIRO, J.; MACHADO, D. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- BLONDIAUX, L.; SINTOMER, Y. El imperativo deliberativo. **Estudios Políticos**, v. 24, p. 95-114, 2004.
- CLEAVER, F. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.
- DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- DRAKE, E. *et al.* **Good governance and the World Bank**. Oxford: University of Oxford, 2002.
- FALANGA, R. O orçamento participativo Portugal (OPP): que modelo de scaling up? **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 14, p. 55-64, 2018.
- FONSECA, I. **Participação como método de governo?** Potencialidades e limites na institucionalização de experiências transcalares de participação social no estado do Rio Grande do Sul, Brasil e na região Toscana, Itália. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.
- FONSECA, I. *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 1, p. 7-29, 2013.
- FONSECA, I.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009.
- GRINDLE, M. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance – An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.
- IVO, A. B. L. **Metamorfoses da questão democrática**: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: Clacso, 2001. (Coleção Bolsas de Pesquisa Clacso).
- MANOR, J. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? **The European Journal of Development Research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.
- MCFARLAND, A. Neopluralism. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 45-66, 2007.
- MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.
- NANDA, V. The good governance concept revisited. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, n. 603, p. 269-283, 2006.
- PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, R. R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo**: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Funag, 2012.
- SANTISO, C. Good governance and aid effectiveness: the World Bank and conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2001.
- SANTOS, B. S. **Reinventar la democracia**: reinventar el Estado. Quito: Editorial Abya Yala, 2004.

SAYAGO, D. V. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2008.

SECCHI, M.; ALLEGRETTI, G. Avaliação crítica das tecnologias de apoio à participação na Europa: lições de um projeto transnacional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 14, p. 65-73, 2018.

SINTOMER, Y. *et al.* **Learning from the South: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation**. Bonn: InWEnt, 2010. (Dialog Global, n. 25).

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 209-213, 2005.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. The spread of participatory democracy in Brazil: from radical democracy to participatory good government. **Journal of Latin American Urban Studies**, v. 7, p. 737-752, 2006.