

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 630

# Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional

Pedro Bandeira

Brasília, fevereiro de 1999



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 630

# Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional\*

*Pedro Bandeira\*\**

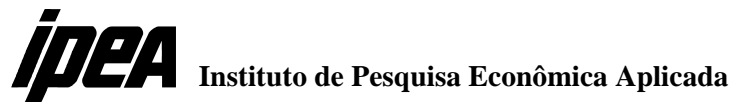
Brasília, fevereiro de 1999

---

\* *Texto elaborado para o projeto “Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional”, financiado pelo convênio IPEA/BNDES/ANPEC.*

\*\* *Economista e professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação  
Secretário de Estado: *Edward Amadeo*



**Presidente**

*Roberto Borges Martins*

**DIRETORIA**

*Claudio Monteiro Considera*

*Gustavo Maia Gomes*

*Hubimaier Cantuária Santiago*

*Luís Fernando Tironi*

*Mariano de Matos Macedo*

*Murilo Lôbo*

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 105 exemplares

**COORDENAÇÃO DO EDITORIAL**

**Brasília — DF:**

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10<sup>o</sup> andar

CEP 70076—900

Fone: (061) 315 5374 — Fax: (061) 315 5314

E-mail: editbsb@IPEA.gov.br

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro — RJ:**

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14<sup>o</sup> andar

CEP 20020—010

Fone: (021) 212 1140 — Fax: (021) 220 5533

E-mail: editrj@IPEA.gov.br

---

## SUMÁRIO

---

SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	5
2	DESENVOLVIMENTO REGIONAL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	8
3	ALGUMAS VERTENTES DO ARGUMENTO EM FAVOR DA PARTICIPAÇÃO	10
4	LIMITES E DETURPAÇÕES DAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS	31
5	CINCO EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS DE PARTICIPAÇÃO EM ESCALA REGIONAL	32
6	FATORES CONDICIONANTES	59
7	QUESTÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS	63
8	COMO DIFUNDIR AS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS	72
	ANEXO I	76
	ANEXO II	82
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

---

---

## SINOPSE

---

Este trabalho é uma reflexão sobre o desenvolvimento recente, no Brasil, de práticas participativas visando ao desenvolvimento regional. O autor descreve e analisa cinco experiências de participação da sociedade civil *vis-à-vis* a problemática e as políticas de promoção do desenvolvimento regional: (i) a dos conselhos regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul — COREDE; (ii) a dos conselhos municipais e regionais de Desenvolvimento Sustentável do Ceará; (iii) a das audiências públicas regionais, em Minas Gerais; (iv) a dos fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, de Santa Catarina; e (v) a das assembleias orçamentárias microrregionais do Espírito Santo.

Essas novas formas de participação revelam-se importante novidade diante da forma clássica de formulação de políticas regionais no Brasil, além de implicarem inovação em face às outras experiências de participação de atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas. A organização da sociedade civil, nesse caso, guarda especificidades em âmbito tanto territorial quanto temático. Em âmbito territorial, tais práticas participativas referem-se a espaços sub-regionais, ou seja, espaços intermediários entre o estado e o município, em que não se encontram instâncias político-administrativas correspondentes. Em âmbito temático, buscam promover não a implementação de ações específicas ou setorialmente bem delimitadas, mas, ao contrário, a articulação social em caráter permanente, visando influenciar o processo de tomada de decisões públicas que se refiram ao desenvolvimento regional.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo principal apresentar algumas reflexões sobre a incorporação de práticas participativas e de mecanismos voltados para a articulação de atores sociais às ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional no Brasil. Deve-se registrar que essas reflexões não configuram uma análise tão distanciada e isenta quanto é usual em documentos do tipo acadêmico tradicional, pois expressam convicções que se consolidaram ao longo de mais de três anos de intenso envolvimento com esse tipo de atividade, em trabalho junto aos conselhos regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

Tem-se tornado cada vez mais aceita, nos últimos anos, no Brasil, a idéia de que é necessário criar mecanismos que possibilitem participação mais direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas. A crescente difusão desse enfoque pode ser atribuída, por um lado, ao próprio avanço da democratização do país e, por outro, a uma nova abordagem que se vem tornando dominante no contexto internacional,<sup>1</sup> que enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento.

Como consequência dessa difusão, já se tornou prática corrente promover consultas aos segmentos diretamente ou indiretamente interessados, quando da elaboração de projetos e programas específicos. Da mesma forma, já é usual que sejam adotados mecanismos participativos na implementação e no acompanhamento de ações setoriais, especialmente na área social. Prova disso é a multiplicidade de comissões criadas para acompanhar a execução de programas específicos, em nível municipal,<sup>2</sup> estadual e federal, com presença de representantes de vários segmentos da sociedade civil.

Outra forma de participação, que se está difundindo de forma crescente entre as administrações locais, são *orçamentos participativos*, em que a população e/ou representantes de organizações da sociedade civil são chamados a deliberar sobre a

---

<sup>1</sup> Como será mostrado nos próximos capítulos do texto, nos últimos anos, as principais instituições internacionais de promoção e financiamento do desenvolvimento têm passado, de forma crescente, a incorporar práticas participativas às suas rotinas operacionais.

<sup>2</sup> A implantação desses conselhos ou comissões é, muitas vezes, exigida para que o município possa ter acesso a recursos de determinados programas. No entanto, apesar da intenção positiva, sua multiplicação exagerada pode tornar-se contraproducente, especialmente no caso de localidades menores.

---

alocação de recursos públicos destinados a investimentos. O exemplo mais conhecido talvez seja o de Porto Alegre, que já completou uma década de existência.<sup>3</sup>

Mais escassas, no Brasil, são as iniciativas de promoção da participação ou de articulação de atores sociais que tenham, simultaneamente, escopo territorial e setorial mais amplo, atingindo âmbito microrregional e tendo uma abrangência que transcenda o nível de um setor, programa ou projeto específico. Um dos fatores que contribuem para isso é o fato de que não existe, na estrutura federativa brasileira, uma instância político-administrativa intermediária entre o Estado e o município. Como consequência, as divisões microrregionais adotadas pelos diferentes órgãos públicos estaduais e federais tendem a não ser compatíveis entre si, impedindo melhor articulação entre as ações setoriais da administração pública em escala regional e dificultando a implementação de práticas participativas abrangentes nesse nível.

Também são raras, no Brasil, organizações e instituições que congreguem e articulem diferentes segmentos da sociedade nessa escala territorial. As principais organizações políticas existentes — as associações de municípios — tendem a estar voltadas para uma agenda em que predominam os temas diretamente relacionados com a problemática administrativa municipal. Em geral, a preocupação com questões relativas ao desenvolvimento regional é relegada a segundo plano. Sua composição territorial tende a ser instável, como resultado de mudanças na conjuntura política. Além disso, raras vezes há mecanismos formais que promovam articulação permanente entre essas associações e a sociedade civil da região em que atuam.<sup>4</sup>

Somadas, a inexistência de uma instância político-administrativa intermediária entre o estado e os municípios e a escassez de organizações e instituições de abrangência microrregional contribuem, de forma decisiva, para que, em regra, não haja identidades regionais bem-definidas nessa escala territorial. Isso se constitui em mais um obstáculo para a articulação e para a participação da comunidade, pois a inexistência de uma identidade regional dificulta a compreensão do grau de interdependência existente entre os interesses dos atores sociais e políticos que convivem nesses territórios. Nem sempre há consciência do fato de que muitos dos problemas econômicos e sociais que afetam essas áreas exigem soluções regionais. Em consequência, tais problemas tendem a ser percebidos e enfrentados como se fossem questões locais, deixando de ser identificadas e aproveitadas muitas oportunidades de cooperação entre esses atores na defesa de interesses comuns à região.

---

<sup>3</sup> Uma exposição dessa experiência pode ser encontrada em Fedozzi (1997).

<sup>4</sup> Uma exceção a essa regra é constituída pelas associações de municípios de Santa Catarina, com seus fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, cuja experiência é apresentada mais adiante neste texto.

---



Dessa forma, parece evidente que o estabelecimento de mecanismos sólidos de participação nesse nível geográfico exige esforço prévio de construção institucional, que leve ao surgimento e à consolidação de organizações que se dediquem, em caráter permanente, a conscientizar a comunidade sobre a natureza dos problemas regionais, buscando, simultaneamente, envolvê-la na formulação e na implementação de ações voltadas para a superação desses problemas.

Como já foi referido, muitas das observações aqui apresentadas derivam do contato com uma experiência de construção institucional desse tipo, a dos conselhos regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDE), surgidos a partir de 1991. Por esse motivo, o espaço ocupado neste texto pela descrição e análise dessa experiência é bem mais longo que o dedicado aos casos dos demais estados. O texto incorpora algumas observações mais sumárias sobre quatro outras iniciativas do mesmo gênero. A primeira delas é a do Ceará, onde, a partir de 1995, começaram a ser implantados os conselhos municipais e regionais de Desenvolvimento Sustentável. A segunda é a das audiências públicas regionais promovidas, desde 1993, pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, para a incorporação de propostas da comunidade ao orçamento do estado. A terceira é a dos fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, implantados junto às associações de municípios de Santa Catarina. A quarta e última é a do Espírito Santo, onde existem esforços para implantar um modelo de regionalização e orçamento participativo em escala estadual, com a realização de assembleias orçamentárias microrregionais.

Esses cinco casos foram selecionados tendo como critério o fato de que apresentam, simultaneamente, as seguintes características:

(a) buscam promover a participação e/ou a articulação de atores sociais em uma escala territorial intermediária entre o estado e o município;

(b) estão associadas a esquemas de regionalização e cobrem, ou têm como objetivo chegar a cobrir, todas as regiões de um estado; e

(c) visam estabelecer processos de articulação e/ou participação de caráter permanente, cuja abrangência transcende os limites de um projeto ou programa específico.

Os comentários e observações aqui apresentados não têm a pretensão de configurar uma avaliação dessas experiências. Qualquer tentativa nesse sentido exigiria uma pesquisa bem mais aprofundada, especialmente sobre os quatro últimos casos. No entanto, foi possível perceber, com clareza, que a trajetória desses esforços para promover a participação da comunidade e a articulação de atores sociais tem sido marcada por grandes dificuldades, sendo prematuro falar de sucessos consolidados. Dessa forma, buscou-se, nas seções finais do texto, discutir brevemente alguns dos fatores que têm influído, de forma positiva ou negativa, sobre a curta histó-

---

ria dessas cinco experiências. A influência desses fatores deve ser levada em conta nas estratégias de implantação de experiências semelhantes no futuro, bem como nas eventuais correções de rumo que se façam necessárias nas já existentes. São discutidas, ainda, algumas questões de natureza metodológica. O texto finaliza com algumas reflexões sobre como pode ser fortalecida a articulação de atores sociais e estimulada a participação da comunidade nas ações de promoção do desenvolvimento em escala regional.

O Orçamento Participativo do Distrito Federal não foi analisado neste texto, pois suas características o tornam muito mais próximo das iniciativas existentes em nível municipal do que dos demais casos aqui abordados.

## 2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Começou a formar-se, nos últimos anos, entre pesquisadores e praticantes, o consenso de que é necessário revisar as estratégias tradicionalmente adotadas na formulação de políticas regionais no Brasil. Tais estratégias, além de apresentarem um conteúdo que, em alguns aspectos, não mais se ajusta às realidades e necessidades de uma economia globalizada e aos novos papéis assumidos pelo setor público,<sup>5</sup> padecem de problemas de escopo e de estilo.

Quanto ao escopo, torna-se cada vez mais claro que as abordagens centradas no nível de abrangência territorial das grandes regiões — Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul — devem ser substituídas por iniciativas de abrangência sub-regional ou local, que possam ser melhor calibradas com base em diagnósticos mais precisos da situação e das potencialidades dessas áreas menores, cuja problemática tende a ser mais homogênea.

É interessante referir-se, nesse rumo, a um documento da Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento, datado de 1995, em que se afirma que, nas novas políticas regionais que vierem a ser adotadas no país, deve-se considerar:

---

<sup>5</sup> Cabe repetir aqui uma afirmação bastante ilustrativa contida nos *termos de referência* definidos pelo IPEA para a elaboração dos estudos sobre Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional, entre os quais se inclui o presente documento: “A industrialização substitutiva de importações constituiu um ideário rico para a construção de políticas públicas de desenvolvimento ao longo de várias décadas, mas não mais subsiste como referência para as novas estratégias estabelecidas após a década de 80. Abertura comercial, competitividade e outros valores hegemônicos neste momento contrastam com políticas outrora largamente utilizadas de proteção à indústria nascente, de concessão de subsídios e incentivos fiscais, etc. No entanto, ao contrário do que vem ocorrendo em outros países, o Brasil tem demonstrado visível retardo na busca e experimentação de novos caminhos”.

---

“... a incorporação ao processo de planejamento de uma pesquisa aprofundada de esquemas de *regionalização*, em função da qual as atuais macrorregiões do país — cuja grande extensão geográfica e conseqüente heterogeneidade de características físicas e econômicas não permitem uma intervenção mais apropriada do Governo — seriam divididas em *sub-regiões*, *áreas-programa* e *áreas de desenvolvimento local*, para as quais pudessem ser definidos programas governamentais mais adequados às especificidades de cada segmento do espaço regional” [Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995, p. 22].

Quanto ao estilo, vem-se tornando cada vez mais evidente a inadequação das ações formuladas *de cima para baixo*, sem envolvimento dos segmentos relevantes da sociedade civil. Na verdade, esse não é um problema exclusivo das políticas regionais, pois a persistência desse estilo tecnocrático continua a marcar grande parte das ações governamentais, nos vários níveis da administração pública brasileira.

A existência, em alguns órgãos encarregados da execução de políticas relevantes para o desenvolvimento regional, de conselhos consultivos ou deliberativos em que há representação da sociedade civil em pouco altera essa situação. Em primeiro lugar porque, na maior parte dos casos, essa representação da comunidade é amplamente minoritária em relação ao número de membros indicados por órgãos oficiais.<sup>6</sup> Além disso, como em geral as ações desenvolvidas por esses órgãos referem-se a uma base territorial muito abrangente, reduz-se significativamente a eficácia real da participação e da articulação de atores. A presença de representantes da sociedade civil nesses conselhos pode contribuir para que se expressem alguns interesses setoriais mais amplos e abrangentes, mas fica demasiado distante das forças locais, para contribuir de forma mais eficaz para melhor focalização e calibragem das decisões.

Cabe destacar que o registro da necessidade desse aumento da participação da sociedade civil não se constitui em fato novo. O professor Paulo Haddad, por exemplo, já em trabalho publicado em 1980, ainda durante o regime militar, afirmava que era necessário aumentar o “... grau de participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de Governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos para as soluções alternativas que são melhor conhecidas, em geral, pelos próprios grupos afetados” [Haddad, 1980, p. 14].

Na atualidade, essa preocupação se reforça e se renova. Como será mostrado no próximo capítulo, são múltiplos os argumentos que sustentam a necessidade de uma participação ampla e efetiva da sociedade civil na formulação e implementa-

---

<sup>6</sup> Como será mostrado adiante neste texto, uma parcela da literatura sobre o tema, que estabelece distinções entre *níveis de participação*, afirma que essas situações tendem a caracterizar uma forma apenas simbólica de participação, sem eficácia real, a qual é caracterizada como *apaziguamento*.

---

ção das ações de governo, não apenas para produzir melhores programas e projetos, mas também como instrumento para a construção de uma sociedade mais dinâmica, mais justa e mais democrática.

### 3 ALGUMAS VERTENTES DO ARGUMENTO EM FAVOR DA PARTICIPAÇÃO

Podem ser desenvolvidas várias linhas convergentes de argumentação para destacar a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento, seja em escala nacional, seja regional ou local. Aqui serão brevemente abordadas cinco dessas linhas, utilizando-se referências à literatura recente, especialmente a documentos produzidos por organizações internacionais nos últimos anos.

O primeiro argumento destaca a necessidade da consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, relacionados com o desenvolvimento, como meio para assegurar sua eficiência e sustentabilidade.

O segundo, mais abrangente, registra a importância da vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública para a *boa governância* e para o *desenvolvimento participativo*. Uma das conexões desse argumento é a implicação de que a participação da sociedade civil é importante para assegurar a transparência das ações e para permitir o combate eficiente à corrupção no setor público.

A terceira linha de argumentação vincula a participação à acumulação de capital social. Segundo estudos recentes, o capital social — que é composto por um conjunto de fatores de natureza cultural que aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para empreender ações coletivas — constitui-se em importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento.

A quarta estabelece conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade sistêmica de um país ou de uma região.

A quinta — e última — ressalta o papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação das identidades regionais, que facilitam a construção de consensos básicos entre os atores sociais que são essenciais para o desenvolvimento.

Essas vertentes, em grande parte sobrepostas, acabam por destacar dois aspectos da participação. Um deles é o seu caráter de elemento essencial da própria idéia de democracia. O outro é o seu importante papel instrumental, derivado da funcionalidade da participação para a articulação de atores sociais e para a viabilização de processos de

---

capacitação e de aprendizado coletivo, extremamente relevantes para a promoção do desenvolvimento.<sup>7</sup>

Quanto ao primeiro desses dois pontos, um artigo recente destaca que:

“Uma das mais antigas afirmativas a respeito das condições para a vigência da democracia é a de que a existência de uma densa rede de organizações intermediárias e a vitalidade da participação nessas organizações são de importância crítica tanto para o estabelecimento da democracia quanto para a qualidade da governança democrática”<sup>8</sup> [Rueschmeyer, 1997, p. 1].

Já com referência à utilidade da participação enquanto instrumento de capacitação e de aprendizado coletivo, esse mesmo artigo registra:

“A participação social no passado ajuda a superar os problemas da ação coletiva — até mesmo, possivelmente, com respeito a outros temas bastante diferentes — no futuro. (...) A experiência — e a memória coletiva — das ações cooperativas bem-sucedidas, seja ou não em questões relacionadas com poder e política, tem este efeito por diferentes razões: (1) diminui o sentimento de impotência dos indivíduos isolados diante de problemas cuja solução exige a cooperação de muitos; (2) aumenta a propensão no sentido de trabalhar em ações de natureza pública (...); e (3) dispõe as pessoas a confiarem na cooperação de seus semelhantes, ao invés de acreditarem que eles tenderão a comportar-se de forma oportunista, apenas aproveitando-se dos esforços alheios”<sup>9</sup> [Rueschmeyer, *op. cit.*, p. 2 e 3].

### 3.1 Participação e Eficácia das Intervenções

O argumento utilizado com maior frequência em defesa da participação ocupa-se, fundamentalmente, com o aumento da eficácia das ações governamentais.

A falta de participação da comunidade é apontada, na literatura produzida pelas principais instituições internacionais da área de fomento do desenvolvimento, como uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos de

---

<sup>7</sup> Um registro similar sobre as diferenças entre *participação enquanto meio* e *participação enquanto fim* pode ser encontrado no capítulo 1 do *UNDP Guidebook on Participation* (disponível pela Internet no endereço <http://www.undp.org/undp/csopp/paguide.htm>, em 1/6/98).

<sup>8</sup> “One of the oldest claims about the conditions for democratic rule holds that dense intermediary organizations and lively participation in them are of critical importance both for the establishment of democracy and for the quality of democratic governance.”

<sup>9</sup> “Social Participation in the past helps overcome the problems of collective action — on possibly quite different issues — in the future. (...) The experience — and the collective memory — of successful cooperative action, whether it was concerned with matters of power and politics or not, has this effect for several reasons: It (1) diminishes the sense of futility felt by isolated individuals in the face of problems whose solution requires the cooperation of many. It (2) creates a greater propensity to work for public goods (...). And, in turn, it (3) disposes people to trust that others will pitch in, too, and not opt to be ‘free riders’ instead”.

---

diferentes tipos. Segundo essa avaliação, a ausência de uma interação suficiente com os segmentos relevantes da sociedade tende a fazer que muitas das ações públicas sejam mal calibradas, tornando-se incapazes de alcançar integralmente os objetivos propostos. Além disso, quando tratada apenas como objeto, e não como um dos sujeitos do processo de concepção e implementação dessas iniciativas, a comunidade tende a não se identificar com elas, reduzindo sua sustentação política e aumentando o risco de que se tornem efêmeras.

Como conseqüência dessa falta de envolvimento da comunidade, muitos programas e projetos governamentais concebidos e implantados de cima para baixo não sobrevivem às administrações responsáveis pelo seu lançamento. Acabam por ser substituídos por outros igualmente efêmeros, num ciclo patético que envolve grande desperdício de recursos e só contribui para aumentar o descrédito em relação à eficácia das ações do setor público.

Tendo em vista essas constatações, várias organizações internacionais passaram a recomendar, com ênfase, nos últimos anos, o envolvimento direto dos segmentos interessados da comunidade<sup>10</sup> na formulação e implementação dos programas que recebem seu apoio. São numerosos os documentos por elas produzidos que refletem a preocupação de incorporar um enfoque participativo às ações de promoção do desenvolvimento, para assegurar sua eficácia. Muitas citações ilustrativas podem ser extraídas desses textos.

O presidente do Banco Mundial, James D. Wolfensohn, por exemplo, declara, na apresentação de um documento da instituição que contém estudos de caso e orientações práticas sobre a participação da comunidade em projetos de desenvolvimento:

“Eu pessoalmente acredito na relevância das abordagens participativas e das parcerias para o desenvolvimento e buscarei incorporá-las à rotina da atuação do Banco”<sup>11</sup> (texto de apresentação do *World Bank Participatory Sourcebook*, disponível na Internet no *site* <http://www.worldbank.org/html/edi/sourcebook/sbhome.html>).

Várias referências podem ser encontradas, em outros documentos produzidos pelo Banco Mundial, sobre a necessidade da participação dos segmentos da sociedade civil na elaboração de projetos e programas específicos. Assim, por exemplo, em relatório preparado como referência para a reunião do Grupo dos Sete (G7), realizada em Lyon, em 1996, podem-se ler as seguintes afirmações:

---

<sup>10</sup> Por *segmentos interessados* entendem-se aqueles cujos interesses são direta ou indiretamente afetados pelo programa ou projeto em questão (*primary or secondary stakeholders*).

<sup>11</sup> “*I personally believe in the relevance of participatory approaches and partnerships in development and am committed to making them a way of doing business in the Bank.*”

---

“O aumento da participação dos segmentos interessados é de alta prioridade para o Banco. A ascensão da sociedade civil modificou profundamente os programas de assistência ao desenvolvimento, ocupando algumas das funções que antigamente eram atribuídas apenas aos governos. A sociedade civil, e em particular os pobres e outros grupos marginalizados por motivos de educação, de origem étnica ou de sexo, não tinha voz no processo de desenvolvimento. O Banco, atualmente, está indo além da sua tradicional cooperação com os governos e também promovendo a participação das organizações não governamentais (ONG), do setor privado, dos grupos comunitários, das cooperativas, das instituições religiosas, das organizações femininas e de outros segmentos interessados na tomada de decisões”<sup>12</sup> (esse texto pode ser obtido na Internet, no endereço <http://www.utl1.library.utoronto.ca:80/www/g7/96wbggov.htm>).

Mais adiante, esse mesmo documento reafirma a nova atitude pró-ativa do Banco para induzir seus parceiros nacionais a incorporarem práticas participativas às suas ações de promoção do desenvolvimento: “O Banco está, cada vez mais, encorajando os governos dos países-membros a interagirem mais intensamente com a sociedade civil na definição das prioridades para o desenvolvimento.”<sup>13</sup>

Como reflexo dessa nova orientação, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o United Nations Development Programme (UNDP) elaboraram guias práticos, para uso de suas equipes técnicas, sobre como promover a participação da comunidade na formulação, implementação e avaliação de projetos e programas de desenvolvimento.<sup>14</sup> Cópias integrais dos textos desses guias podem ser obtidas pela Internet.

---

<sup>12</sup> “Increasing participation of stakeholders is a top priority for the Bank. The rise of civil society has profoundly changed development assistance programs, replacing some functions formerly ascribed only to governments. Civil society, particularly the poor and other disadvantaged groups in terms of education, ethnicity, or gender — was previously voiceless in the development process. The Bank is now reaching beyond traditional cooperation with its member governments to promote participation in decision-making by non-governmental organizations (NGO), the private sector, community groups, cooperatives, religious groups, women’s organizations, and other directly affected stakeholders”.

<sup>13</sup> “The bank is increasingly encouraging its member countries to interact more with civil society about development priorities”.

<sup>14</sup> Trata-se, no caso do Banco Mundial, do *World Bank Participatory Sourcebook*, no do BID, do *Resource Book on Participation*, e no do UNDP, do *UNDP Guidebook on Participation* e de *Who Are the Question-makers: A Participatory Evaluation Handbook*, todos referidos na bibliografia e disponíveis, em versão integral, pela Internet.

---

### 3.2 Participação e *Good Governance*

A defesa da participação da sociedade civil, por parte dessas instituições internacionais, também persegue objetivos mais amplos que o simples aumento da eficiência e da sustentabilidade de projetos e programas específicos. Assim, o relatório anteriormente referido do Banco Mundial afirma:

“O Banco Mundial acredita que, para que o processo de desenvolvimento seja sustentável, deve existir um conjunto transparente e previsível de normas e instituições que regulem as ações públicas e privadas. A boa governança é caracterizada por: um processo esclarecido e previsível de formulação de políticas públicas, por servidores públicos profissionalizados, por um Poder Executivo que possa ser responsabilizado por suas ações e por uma sociedade civil forte e atuante nas questões de interesse público — todos agindo dentro das regras da lei. A participação é um componente intrínseco da boa governança”<sup>15</sup> (relatório de referência para a reunião do Grupo dos Sete em Lyon, 1996).

A reunião anual do Grupo dos Sete realizada em 1995, em Halifax, no Canadá, identificou o desenvolvimento participativo e a boa governança como objetivos importantes a serem perseguidos pela ação das instituições internacionais voltadas para a promoção do desenvolvimento.

A incorporação do conceito de *governança* à abordagem do desenvolvimento é relativamente recente. Até a década de 70 predominavam, ainda, as abordagens focalizadas na *ação do governo*, que viam na atuação do setor público o motor do processo de desenvolvimento. Na década de 80, essa compreensão ampliou-se, passando a estar focalizada na *administração do desenvolvimento*, incorporando a avaliação da capacidade do estado para integrar e liderar o conjunto da sociedade.

Na década de 90, a abordagem ampliou-se ainda mais, passando a ser focalizada na capacidade tanto do estado quanto da iniciativa privada e da sociedade civil como atores do desenvolvimento. Passou a ser crescentemente enfatizada a natureza democrática da governança, abrangendo os mecanismos de participação, de formação de consensos e de envolvimento da sociedade civil no processo do desenvolvimento. Passou a ser reconhecido o papel desempenhado pelas organizações não governamentais, sendo reavaliado o papel desempenhado pelas instituições existentes, e passando a ser admitida a necessidade de se desenvolverem novas instituições, mecanismos e processos que desempenhassem funções necessárias para viabilizar essa nova concepção do desenvolvimento.

---

<sup>15</sup> “The World Bank believes that, for development to be sustainable, a predictable and transparent framework of rules and institutions for the conduct of private and public business must exist. Good governance is epitomized by: predictable, open, and enlightened policy-making; a bureaucracy imbued of a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affairs — all behaving under the rule of the law. Participation is intrinsic to good governance.”

---



Conforme registra um documento de política produzido pelo UNDP [UNDP, 1997a), o conceito de governância é, portanto, bem mais abrangente do que o de *governo*:

“A governância pode ser vista como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerenciar um país em todos os níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem com suas obrigações e mediam suas diferenças.”<sup>16</sup>

A governância abrange, portanto, as estruturas institucionais, as políticas, os processos decisórios e as regras formais e informais, relacionadas com temas de interesse público, que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os cidadãos participam do processo decisório.<sup>17</sup>

Em nome da prioridade que passou a ser dada à boa governância pelas organizações internacionais, que transparece em muitos dos documentos de política divulgados nos últimos anos, é postulada a necessidade de uma ampla participação da sociedade civil em todas as atividades relacionadas com o desenvolvimento.

Um relatório da Japanese International Cooperation Agency (JICA), intitulado *Participatory Development and Good Governance* (documento obtido em 22/3/97 no site <http://www.jica.ific.or.jp/e-info-part/index.html>), por exemplo, afirma: “Há um crescente reconhecimento da necessidade não apenas da participação da comunidade em projetos individuais, mas também da ampla participação dos cidadãos nas atividades voltadas para o desenvolvimento dos países receptores [da assistência ao desenvolvimento].”<sup>18</sup>

Cabe aos governos nacionais, segundo esse mesmo relatório, agir para criar condições para o aumento da participação da sociedade civil nessas atividades: “Torna-se cada vez mais ampla a compreensão de que o governo deve desempenhar um papel importante na construção da infra-estrutura organizacional e física que torna possível a participação”.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> “Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country’s affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences”.

<sup>17</sup> Este parágrafo, assim como os imediatamente anteriores, apóia-se em informações apresentadas em um material produzido para seminários internos pela *Management Development and Governance Division* do *United Nations Development Programme* (UNDP), disponível na Internet no site <http://www.magnet.UNDP.org/>.

<sup>18</sup> “There is an increasing recognition of the necessity not only of community participation in individual projects but also of widespread citizen participation in national development activities in recipient countries”.

<sup>19</sup> “It has (...) become increasingly understood that the government should play a major role in building the organizational and physical infrastructure that makes (...) participation possible”.

---

O documento relaciona, ainda, a boa governância com dois aspectos básicos do funcionamento do setor público: sua orientação para promover o desenvolvimento autocentrado e sustentável, com aumento da justiça social, e sua operação efetiva e eficaz em termos administrativos.

Um dos aspectos centrais da boa governância é a orientação do Estado para a democratização de suas ações:

“O ponto-chave da (...) orientação das ações de um Estado centra-se na questão de se suas atitudes básicas têm uma orientação democrática. Os elementos que contribuem para isso incluem a legitimidade e responsabilidade do governo, a defesa dos direitos humanos, a autonomia local e a desconcentração do poder, e o controle civil das organizações militares”<sup>20</sup> (JICA — *Participatory Development and Good Governance*).

O desenvolvimento participativo, por sua vez, é definido pelo documento da JICA como:

“... uma abordagem do desenvolvimento que é concebida com a finalidade de aumentar a sustentabilidade e a auto-suficiência e de alcançar a justiça social por meio do melhoramento da qualidade da participação dos indivíduos. Para nós, o ponto focal do desenvolvimento participativo deve ser a melhoria qualitativa da participação nas sociedades locais. A relação entre desenvolvimento participativo e boa governância é bidirecional ...”<sup>21</sup>

“O desenvolvimento participativo e a boa governância relacionam-se da forma seguinte: o desenvolvimento participativo, com seu foco central na melhoria da qualidade da participação pelas sociedades locais, facilitando o atingimento do desenvolvimento sustentável e auto-suficiente e da justiça social, é uma forma importante de desenvolvimento orientado para as pessoas. A boa governância proporciona a base para o desenvolvimento participativo, na medida em que propicia ao governo as funções necessárias para promover a participação e criar um ambiente favorável para os processos participativos.

No entanto, a boa governância, enquanto função do governo, não se refere apenas ao apoio ao desenvolvimento participativo: à medida que os processos participativos evoluem, a boa governância também evolui para apoiar uma participação

---

<sup>20</sup> “The key point of (...) the ideal orientation of a state, hinges on whether the state’s basic attitudes are democratically oriented. Elements contributing to this include, for example, the legitimacy and accountability of the government, the securing of human rights, local autonomy and devolution of power, and civilian control of the military”.

<sup>21</sup> “... an approach to development that is designed to enhance sustainability and self-reliance and to achieve social justice through improvements in the quality of peoples participation. For us, the focal point of participatory development should be the qualitative enhancement of participation in local societies ...”

---

mais ampla e mais madura. Nesse sentido, o desenvolvimento participativo também acaba por promover a boa governança”.<sup>22</sup>

Assim como a JICA, também o UNDP, a OECD,<sup>23</sup> a USAID<sup>24</sup> e outras instituições similares produziram documentos de política que se baseiam nos conceitos de desenvolvimento participativo e de *good governance*. Esses conceitos constituem, na atualidade, a base do enfoque dominante na assistência ao desenvolvimento por parte dos países desenvolvidos e das principais organizações internacionais.

Mais recentemente, em junho de 1997, foi lançada pelo Banco Mundial a edição anual do *World Development Report* intitulada *The State in a Changing World*; esse documento pode ser considerado a síntese mais autorizada do pensamento dominante, nas principais organizações internacionais, sobre a atuação e a organização do Estado na sociedade atual. Seu sétimo capítulo — *Bringing the State Closer to the People* — discorre amplamente sobre a temática da participação no contexto da governança.

Um primeiro ponto a destacar-se na análise contida nesse capítulo é a afirmativa de que são necessários mecanismos adicionais de participação, além do processo eleitoral, para informar os órgãos que constituem a estrutura do Estado sobre as preferências da sociedade: “... o simples fato de que as eleições e os referendos são relativamente pouco frequentes ... limita seu escopo como instrumentos para informar rapidamente sobre as preferências da sociedade”<sup>25</sup> [BIRD, 1997].

Com base nesse argumento, o texto destaca o papel desempenhado pelas organizações não governamentais, recomendando também a institucionalização, pelos governos, de mecanismos participativos de informação e de consulta:

---

<sup>22</sup> “*Participatory development and good governance are related in the following way: participatory development, with its central focus on raising the quality of participation by local societies and thus better achieving self-reliant and sustainable development and social justice, is one important form of people-oriented development. Good governance is the foundation of participatory development inasmuch as it provides the government functions needed to promote participation and create the environment in which participatory processes take place.*”

*Yet good governance as a function of government does not refer solely to support for participatory development: as participatory processes evolve, good governance develops into such functioning that supports wider and more mature people’s participation. In this sense, participatory development promotes good governance in its turn.”*

<sup>23</sup> *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance — Synthesis Report e Final Report of the ad hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance*, ambos de responsabilidade do Development Assistance Committee, da OECD, disponíveis no site <http://www.OECD.org/freedoc.htm>.

<sup>24</sup> USAID — *Participatory Development*.

<sup>25</sup> “... the simple fact that elections and referendums are held relatively infrequently (...) limits their scope for communicating timely information about societal preferences”.

---

“É geralmente aceito o fato de que, em algumas áreas, as decisões públicas devem ser isoladas das pressões políticas. Em outras, no entanto, os interesses privados e públicos coincidem de tal forma que algum nível de deliberação conjunta entre atores públicos e privados é não apenas desejável, mas de fato essencial para o sucesso. No leste da Ásia, por meio da institucionalização de conselhos de deliberação conjunta entre o setor público e a área privada, incluindo representantes de sindicatos, empresas e governo, os formuladores de políticas foram capazes de obter um acordo amplo sobre questões de política econômica e alcançar o comprometimento necessário para intervir de forma rápida e flexível. Outros países, com ambientes institucionais bastante diferenciados, como Botswana, Chile, México, Senegal, Uganda e Estados Unidos, também buscaram implantar mecanismos deliberativos para tratar de temas que vão desde a política econômica até a reforma institucional”<sup>26</sup> [BIRD, *op. cit.*, p.117].

Nos parágrafos seguintes, o texto desse relatório arrola os benefícios que podem advir da operação desses mecanismos participativos de informação e consulta: “Técnicas específicas e mecanismos de consulta aos usuários e aos segmentos que se pretende beneficiar podem, também, ajudar a melhorar a qualidade de serviços públicos específicos.”<sup>27</sup> E, ainda: “Além de aumentar o fluxo de informações disponíveis para os responsáveis pelo setor público, as técnicas de consulta aos cidadãos e usuários podem introduzir mais abertura e transparência no sistema. À medida que mais pessoas tomam conhecimento do desempenho de órgãos e dirigentes específicos, torna-se mais provável que o público exerça pressão no sentido de que esse desempenho seja melhorado. Ao mesmo tempo, as organizações públicas terão menor possibilidade de agir de forma arbitrária”<sup>28</sup> [BIRD, *op. cit.*, p. 117].

Um aspecto essencial do argumento sobre a boa governância é a ênfase dada à necessidade da transparência das ações governamentais, que pressupõe um nível

---

<sup>26</sup> “It is generally accepted that some areas of public decision making require insulation from political pressure. In others, however, public and private interests coincide to such an extent (...) that some level of public-private deliberation is not just desirable but in fact critical to success. In East Asia, by institutionalizing public-private deliberation councils comprising representatives of labor unions, industry and government, policymakers were able to get broad agreement on economic policy issues and the necessary commitment to intervene quickly and flexibly. Other nations with very different institutional settings, such as Botswana, Chile, Mexico, Senegal, Uganda, and the United States, have also sought to implement deliberative mechanisms on issues ranging from economic policy to institutional reform”.

<sup>27</sup> “Specific techniques and mechanisms for consulting users and intended beneficiaries can also help improve the quality of specific public services.”

<sup>28</sup> “Besides increasing the flow of information to public officials, techniques for citizen and client consultation can introduce more openness and transparency into the system. As more people become aware of the performance of specific agencies or officials, they are more likely to exert pressure on the agency to perform better. At the same time public agencies will have less opportunity for arbitrary action.”

---

elevado de participação da sociedade civil, para que seja evitada a corrupção no setor público. Esse ponto é destacado em um documento produzido pela *Transparency International*, organização não governamental que se dedica a estimular o combate à corrupção em nível internacional:

“A sociedade civil possui os conhecimentos e as redes de contatos necessários para abordar temas de interesse comum, inclusive a corrupção. E tem interesse em fazê-lo. A maior parte da corrupção existente em uma sociedade envolve dois atores, o governo e o setor privado. A sociedade civil é, tipicamente, a principal vítima”<sup>29</sup> (*The Transparency International Sourcebook*, cujo texto integral está disponível na Internet, no site <http://www.transparency.de/sourcebook>).

Em outra passagem, o mesmo documento reforça a importância do fortalecimento da sociedade civil, destacando que a sua debilidade e a ausência de participação facilitam a disseminação da corrupção no setor público:

“O aumento do papel da sociedade civil no sentido de exigir maior responsabilidade do governo envolve questões básicas sobre poder, transparência, participação e democracia. A estrutura hierárquica e fechada do estado e os governos autocráticos dificultaram, em muitos países, no passado, o crescimento da sociedade civil, permitindo que os responsáveis por órgãos públicos operassem em uma atmosfera em que não existiam transparência e responsabilidade perante o público”.<sup>30</sup>

### 3.3 Participação e Acumulação de Capital Social

Mais próxima da preocupação específica com o desenvolvimento regional, há, ainda, outra abordagem relativamente recente, que proporciona suporte às ações voltadas para o fortalecimento da sociedade civil, pelo apoio às instituições não governamentais e pelo estímulo às práticas participativas.

O elemento central desse enfoque, que destaca a importância dos fatores culturais para o processo de desenvolvimento, é o conceito de *capital social*. Ao lado do capital físico e do capital humano, este terceiro tipo de capital seria de importância decisiva para explicar as diferenças entre países e entre regiões, quanto à prosperidade econômica.

---

<sup>29</sup> “Civil society encompasses the expertise and networks needed to address issues of common concern, including corruption. And has a vested interest in doing so. Most of the corruption in a society involves two principal actors, the government and the private sector. Civil society is, typically, the major victim.”

<sup>30</sup> “Enhancing the role of civil society in demanding accountability from government involves the most basic questions about power, transparency, participation and democracy. The top-down and closed structure of state-controlled and autocratic governments in many countries has, in the past, stunted the growth of civil society and permitted public officials to operate in an atmosphere devoid of public accountability or transparency”.

---

O capital social é conceituado como constituído pelo conjunto de “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” [Putnam, 1996, p. 177]. Como afirma James Coleman, um sociólogo estadunidense:

“Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, e possibilita a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...) Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e de confiança (...)” [apud Putnam, *op. cit.*, p. 177].

Fazem parte do capital social, portanto, os traços culturais característicos de uma comunidade que contribuem para fazer que seus membros se tornem propensos a colaborar na solução de problemas de interesse comum. Incluem-se aí, por exemplo, as redes de relações interpessoais e os sentimentos de confiança mútua entre os indivíduos que constituem essa comunidade, que tornam possível o empreendimento de ações conjuntas que resultem em proveito da coletividade.

Mesmo alguns aspectos da vida comunitária que aparentemente não têm relevância econômica direta, como a participação ativa em associações de diversos tipos — como clubes de serviços e entidades com objetivos culturais ou esportivos —, passaram a ser considerados relevantes para explicar o desenvolvimento, na medida em que ajudam a aproximar os membros da comunidade, fortalecendo os laços existentes entre eles e tornando-os culturalmente mais propensos a colaborar para enfrentar problemas comuns.

O professor Robert D. Putnam, cientista político de Harvard, com a publicação de *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*,<sup>31</sup> em 1993, tornou-se um dos principais expoentes desse tipo de abordagem, ao utilizar o conceito de capital social para explicar as diferenças de desempenho institucional das administrações regionais italianas.

Segundo Putnam, a partir da conquista normanda da Sicília, na Idade Média, construiu-se no sul da Itália uma tradição cultural autoritária, que levou ao predomínio nessa região de relações sociais de tipo vertical, hierárquicas, o que gerou um campo pouco fértil para o cultivo do espírito participativo e comunitário. Em ambientes como esse, as questões públicas tendem a ser vistas como da alçada exclusiva das elites, dos *notabili*, situando-se fora da esfera de ação dos cidadãos comuns.

---

<sup>31</sup> Editado no Brasil em 1996, pela FGV, com o título de “Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna”.

---

Nessas sociedades, os indivíduos tendem a concentrar suas lealdades e sua confiança em círculos mais fechados, como aqueles unidos por laços familiares (por exemplo, as *famílias* do crime organizado siciliano), sendo pouco propensos a associarem-se e relacionarem-se de forma colaborativa com pessoas que lhes são menos próximas na comunidade.

Ao contrário, no centro e no norte do país — onde as relações feudais foram menos duradouras e cuja tradição democrática remonta às cidades medievais, berço de instituições de tipo republicano —, as redes de relações sociais tornaram-se mais densas ao longo da história, criando-se um ambiente em que predominam as ligações horizontais, não hierárquicas, que favorecem a participação, a colaboração e o associativismo. Não é por acaso que nessa área se situam os distritos industriais da *terza Italia*, tão freqüentemente preconizados como modelo a ser seguido em outras regiões, cuja competitividade se baseia na cooperação entre um grande número de pequenas empresas.

Parece ser evidente a principal implicação dessa análise, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional: além das iniciativas de tipo *tradicional*, como a implantação de infra-estrutura, as ações de fomento e os esforços voltados para a atração de investimentos privados, devem ser adotadas medidas que contribuam para a acumulação de capital social, fortalecendo a coesão das comunidades, promovendo a colaboração na solução de problemas comuns e estimulando os vários atores sociais a participarem ativamente da discussão das questões de interesse público.

A relevância da acumulação de capital social, como objetivo de política pública, é destacada por registros como o seguinte, extraído de um documento da OECD, no qual é analisada a contribuição da cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento:

“A cooperação para o desenvolvimento pode também postular, na atualidade, a responsabilidade por contribuições para uma ampla gama de fatores importantes para o desenvolvimento sustentável, que são menos quantificáveis. Esses fatores abrangem desde a melhoria da capacidade para administrar políticas econômicas e sociais até a crescente atenção dada a temas como a responsabilidade perante o público, a obediência à lei, o respeito aos direitos humanos, o aumento da participação, a acumulação de capital social e a preocupação com a sustentabilidade ambiental. Esses aspectos do desenvolvimento, mais complexos que alguns dos desafios anteriores, são componentes básicos da cooperação internacional na atualidade”<sup>32</sup> [OECD, 1996, p.8].

---

<sup>32</sup> “Development co-operation can now also claim significant contributions to a broad range of less quantifiable factors of importance to sustainable development. These range from improved capacity for managing economic and social policies to heightened attention to issues of accountability, the rule of law and human rights, expanded participation and the accumulation of

---

Parece claro que o contato entre a sociedade civil e a administração pública, por intermédio da participação da comunidade na formulação, na implementação e na avaliação de ações governamentais, deve ser visto como um instrumento importante para a consolidação de relações de confiança entre os vários atores sociais, públicos e privados, contribuindo, portanto, para a acumulação de capital social.

Os mecanismos participativos mais adequados para esse objetivo parecem ser aqueles que possibilitam uma interação permanente entre os diferentes segmentos da sociedade civil e entre eles e as várias instâncias da administração pública, facilitando os processos de capacitação e de aprendizado coletivo<sup>33</sup> e constituindo-se em instrumentos potentes para a formação de consensos e para a articulação de atores sociais.

Em vários países, esse papel é desempenhado por instituições usualmente denominadas *consejos económicos e sociais*. Na Espanha, esses conselhos existem no nível nacional e no regional. Na França, constituem uma das instâncias da administração regional, assim como ocorre no Chile.<sup>34</sup> Como será visto adiante, em algumas das experiências brasileiras analisadas neste texto, esteve presente a preocupação em criar organizações que cumprissem com esses objetivos.

Apesar da crescente atenção que vem sendo dada ao conceito de capital social, é inevitável registrar que ainda é incipiente o reconhecimento da sua relevância para o campo das políticas públicas, especialmente por parte dos responsáveis pela formulação e implementação dessas políticas. Um exemplo específico disso é o registro feito em um texto recente sobre a política de ciência e tecnologia nos Estados Unidos:

“A importância fundamental do capital social para a inovação e, portanto, para a política de ciência e tecnologia, embora notada pelos observadores que constituem a vanguarda do pensamento nessa área, ainda não foi assimilada pelos formuladores das políticas e incorporada à concepção dos instrumentos de implementação dessas políticas. Até agora, quase nenhuma atenção explícita foi dada aos efeitos do capital social sobre a inovação. Mas essa relação é importante e tem sé-

---

*social capital, and appreciation for environmental sustainability. These aspects of development, more complex than some earlier challenges, are basic to international co-operation today”.*

<sup>33</sup> Cabe lembrar aqui as observações contidas em Rueschemeyer (1997), a respeito dos processos de aprendizado derivados da participação, já referidas neste texto. Outra discussão interessante sobre a potencialidade pedagógica da participação pode ser encontrada em um artigo de Jane Mansbridge, professora de sociologia e ciência política da Northwestern University, intitulado *Does Participation Make Better Citizens?*, disponível na página da Civic Practices Network, [http://www.cpn.org/cpn/sections/new\\_citizenship/theory/mansbridge1.html](http://www.cpn.org/cpn/sections/new_citizenship/theory/mansbridge1.html).

<sup>34</sup> A *Revista de Trabajo*, publicada pelo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, da Argentina, dedicou um número especial à análise desses conselhos [Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1995].

---



rias implicações para as políticas de ciência e tecnologia”<sup>35</sup> [Branscomb e Keller, 1997]. Alguns capítulos desse livro podem ser acessados pela Internet, na página do Center for Science and International Affairs, ligado à John F. Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard, pelo endereço <http://www.ksg.harvard.edu/iip/techproj/toc.htm>.

Essa constatação seria, sem dúvida, igualmente pertinente se aplicada a outros campos das políticas públicas, para os quais a questão do capital social também é relevante, especialmente no contexto de países em desenvolvimento, como o Brasil.

### 3.4 Participação e Competitividade Sistêmica

Em um esforço para conceituar os determinantes da competitividade sistêmica, Altenburg, Hillebrand e Meyer-Stammer

(1997, p. 1) destacam:

“O conceito de competitividade sistêmica tenta capturar tanto os determinantes políticos quanto os determinantes econômicos do desenvolvimento industrial bem-sucedido. Refere-se a um padrão em que o estado e os atores sociais deliberadamente criam as condições necessárias para o desenvolvimento industrial bem-sucedido, sob a forma de competitividade sistêmica.”<sup>36</sup>

Esses autores distinguem quatro diferentes níveis determinantes da competitividade sistêmica:

“O nível micro, das empresas e das redes de empresas, o nível meso, das políticas e das instituições específicas, o nível macro, das condições econômicas gerais, e o nível meta, das variáveis lentas, como as estruturas socioculturais, a ordem e a orientação básicas da economia, e a capacidade dos atores sociais para formular visões e estratégias”<sup>37</sup> [Altenburg, Hillebrand e Meyer-Stammer, *op. cit.*, p. 1].

---

<sup>35</sup> “The fundamental significance of social capital for innovation, and thus for science and technology policy, while noted by observers at the forefront of thinking in this area, has yet to be assimilated by policy-makers and captured in the design of policy tools. So far, almost no explicit attention has been directed towards the effects of social capital on innovation. But the relationship is important and has serious implications for science and technology policy.”

<sup>36</sup> “The concept of systemic competitiveness tries to capture both the political and the economic determinants of successful industrial development. It refers to a pattern where state and societal actors are deliberately creating the conditions for successful industrial development as systemic competitiveness”.

<sup>37</sup> “The micro-level of the firm and inter-firm networks, the meso-level of specific policies and institutions, the macro-level of generic economic conditions and the meta-level of slow variables like socio-cultural structures, the basic order and orientation of the economy, and the capacity of societal actors to formulate visions and strategies”.

---

Como elementos fundamentais do nível *micro* estão os determinantes internos — tecnológicos e organizacionais — da capacidade competitiva das empresas, assim como as externalidades criadas pela formação de redes de empresas.

No nível *meso*, cabe destacar as políticas e instituições dedicadas, de forma específica, à criação de vantagens competitivas. Este é o campo por excelência para as iniciativas regionais e locais que visem reforçar a competitividade, por meio da dotação de infra-estrutura, das iniciativas voltadas para a qualificação e treinamento de mão-de-obra, para a geração e difusão de tecnologia, por exemplo.

No nível *macro*, os principais condicionantes da competitividade sistêmica são a estabilidade e a previsibilidade das condições macroeconômicas. Já no nível *meta*, o determinante fundamental é o consenso básico em torno da necessidade e da desejabilidade do desenvolvimento industrial e da integração competitiva aos mercados. Não havendo consenso entre os atores sociais e políticos quanto a esses pontos, as políticas adotadas nos níveis macro e meso tenderão a ser erráticas, e as empresas tenderão a adotar posturas defensivas para protegerem-se e reagirem rapidamente às mudanças de regras. É neste último nível (meta) que mais se destaca a importância das características culturais e dos mecanismos sociais e políticos que contribuam para fortalecer a vocação de uma sociedade para a formação de consensos.

Parece claro que a participação, à medida que possa contribuir para a acumulação de capital social e para a articulação dos atores sociais regionais, facilitando a formação de consensos básicos relevantes para o desenvolvimento, contribuirá também para reforçar as bases da competitividade sistêmica de uma região.

O capital social — e a propensão cultural para a cooperação — também são importantes nos níveis *micro* e *meso*. No micro, a existência de relações de confiança é essencial para o aproveitamento das externalidades decorrentes da cooperação entre empresas. No meso, favorece a criação e a operação de *policy networks* capazes de contribuir para a formulação de políticas que fortaleçam a competitividade em nível setorial, regional ou local.

Com relação a esse último ponto — a formulação e implementação participativa de políticas públicas por intermédio de *policy networks* —, cabe citar aqui algumas observações contidas no texto mencionado:

“O desenvolvimento industrial dinâmico exige a atuação deliberada, tanto do governo quanto dos atores sociais, no sentido de estimular e apoiar as empresas no seu esforço para criar vantagens competitivas. Em outras palavras, resulta não apenas da atuação da mão invisível do mercado, mas também da governância. No que tange ao termo governância, seguimos aqui a definição algo ampla do Banco Mundial, de que é ‘... a maneira como o poder é exercido, na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, com o objetivo de promover o desen-

---

volvimento' (Banco Mundial, 1992). Assim como o desenvolvimento em outros setores, a governância do desenvolvimento industrial precisa, na atualidade, basear-se em um modelo participativo, por meio do qual os atores sociais interagem com o estado na definição de estratégias e de políticas. Esse tipo de modelo emergiu espontaneamente nos países industrializados, como uma reação contra a crescente complexidade da sociedade e contra o sucesso limitado do intervencionismo estatal. Está emergindo, ainda que de forma hesitante, no mundo em desenvolvimento, especialmente nos países em que processos de democratização ampliaram o espaço para a atuação da sociedade civil, e em que a inatividade e a reduzida competência do Estado criaram oportunidades para a atuação das organizações não governamentais"<sup>38</sup> [Altenburg, Hillebrand e Meyer-Stammer, *op. cit.*, p. 2 e 3]. O título do documento do Banco Mundial referido no texto é *Governance and Development*.

Reforçando a importância da abordagem participativa e dos *policy networks* para a formulação de políticas de suporte à competitividade sistêmica no nível meso, o mesmo texto acrescenta:

“A idéia de que o governo, sozinho, como se fosse uma espécie de centro de controle da sociedade, pode dirigir seletivamente os processos econômicos e tecnológicos baseia-se na suposição de que os quadros do governo são mais capazes e melhor informados que os demais atores sociais, incluindo as empresas. (...) à medida que as sociedades tornam-se cada vez mais diferenciadas, e as empresas e demais atores passam por processos de aprendizado, a competência estratégica e a capacidade de planejamento deslocam-se do setor público para o privado — tanto nos países da OECD quanto nos países em desenvolvimento mais avançados do ponto de vista industrial”<sup>39</sup> [Altenburg, Hillebrand e Meyer-Stammer, *op. cit.*, p. 15 e 16].

---

<sup>38</sup> “*Dynamic industrial development requires deliberate action by both government and societal actors in order to stimulate and support firms in their effort to create competitive advantages. In other words, it is the outcome not only of the invisible hand of the market but also of governance. Regarding the term governance, we follow here the World Bank’s rather broad definition as ‘... the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development’ (World Bank, 1992). Just like development in other sectors, governance of industrial development has today to be based on a participative model where societal actors interact with the state in defining strategies and policies. This kind of model has emerged spontaneously in the industrialized countries as a reaction to increasing societal complexity and the limited success of state interventionism. It is emerging, though hesitatingly, in the developing world, especially in those countries where democratization processes have opened some scope of action for civil society, and where the limited competence and inactivity of the state has created opportunities for non-governmental organizations.*”

<sup>39</sup> “*The idea that government alone, as a kind of central control centre of a society, can selectively direct technological and economic processes presupposes that government bureaucrats are more capable and better informed than other actors in society, including firms. (...) as societies get ever more differentiated, and firms as well as other actors undergo learning proc-*

---

Cabe destacar aqui que a própria viabilidade da formação e operação desses *policy networks*, tanto de corte setorial quanto territorial (regional ou local), depende da prévia existência de uma dotação de capital social suficiente para vocacionar os atores sociais, políticos e econômicos para a cooperação. Prova disso são os elementos cuja existência Mayntz aponta como essencial para o sucesso de um *policy network*:

- atores coletivos autônomos, com capacidade de resolução dos conflitos internos;
- confiança e compromisso com um intercâmbio justo;
- orientação para um resultado substantivo (solução de problemas a partir de consensos mínimos);
- tomada conjunta de decisões, baseada na troca de informações;
- reciprocidade, ou uma justa distribuição dos custos e benefícios da decisão conjunta (ou da solução de um problema específico); e
- restrição voluntária da liberdade de ação de cada ator, com base na aceitação do princípio de que cada um dos atores tem direito legítimo a ver seus interesses respeitados<sup>40</sup> [Mayntz, 1991, *apud* Altenburg, Hillebrand e Meyer-Stammer, *op. cit.*, p. 17].

Torna-se evidente, também nesse contexto, a importância do conceito de capital social para as discussões em torno da formulação e implementação de políticas públicas na atualidade.

A implantação de mecanismos regionais de participação calcados no modelo dos conselhos econômicos e sociais, referidos anteriormente, preocupados em promover a articulação de atores sociais e a integração entre a sociedade civil e as diferentes instâncias da administração pública, pode contribuir de forma significativa para criar as bases para a formação dos consensos, das redes e das coalizões

---

*esses, strategy competence and planning capacity move from the public to the private sector — in OECD countries as well as in industrially advanced developing countries”.*

<sup>40</sup> “• *autonomous collective actors capable of internal conflict resolution:*

- *trust and commitment to fair exchange;*
  - *orientation towards a substantial outcome (problem-solving, beyond minimum consensus);*
  - *joint decision-making based on information-sharing;*
  - *reciprocity, or a just distribution of the costs and benefits of a joint decision (or a given problem solution); and*
  - *voluntary restriction of each actor’s freedom of action because it is accepted that each actor has a legitimate claim that his interests be respected”.*
-

necessárias para a sustentação social e política da competitividade sistêmica de uma região. Como registra um documento da OECD:

“Regiões adjacentes, com perfis setoriais similares, possuindo aproximadamente as mesmas vantagens e deficiências, diferem notavelmente quanto ao desempenho econômico, tanto ao longo do tempo quanto em termos comparativos. Essa diferença pode ser atribuída à prevalência de falhas transacionais no sistema econômico local, ou seja, incapacidade para aproveitar integralmente os benefícios potenciais da cooperação, da colaboração e da coordenação no nível local, causada pela falta de confiança, por sentimentos mal orientados de competição e por ausência de liderança. Outra explicação é que algumas regiões apresentam tendência de aferrar-se a estratégias inviáveis de desenvolvimento, perdendo a flexibilidade de abordagem que constitui a base de uma política de desenvolvimento bem-sucedida. Essa inflexibilidade estratégica é extremamente onerosa e pode comprometer a credibilidade da abordagem local do desenvolvimento enquanto elemento permanente do planejamento econômico nacional”<sup>41</sup> [OECD, 1995, p. 16].

Segundo esse mesmo documento, a solução para esse tipo de problema depende de um esforço de construção institucional, como o apontado anteriormente, capaz de ajudar a difundir na região novas atitudes mais funcionais para a promoção do desenvolvimento:

“Esses dois problemas podem ser abordados de forma eficaz por intermédio da criação de instituições voltadas para a análise sistêmica e para a solução de problemas. As tarefas amplas dessas instituições para reduzir as falhas transacionais podem ser resumidas da forma seguinte:

- *Desenvolver a confiança e a cooperação.* As instituições podem proporcionar um fórum e um quadro referencial adequados para o intercâmbio cooperativo de informações — não por meio da regulamentação formal, mas por meio de um fluxo de informações que capacita as empresas a avaliarem-se mutuamente. Os efeitos da reputação reduzem a tentação de abusar das relações de confiança para ganho pessoal. A confiabilidade dos contatos entre empresas é, em consequência, bastante aumentada. As associações industriais podem proporcionar algum grau de auto-regulamentação e arenas similares para a discussão, mas as instituições do

---

<sup>41</sup> “*Adjacent regions with similar sectoral profiles, possessing many of the same local advantages and deficiencies differ markedly in terms of economic performance, both over time and with respect to one another. This variation can be attributed to the prevalence of transactional failures in the local economic system; that is, failures to fully capitalise upon the potential benefits of co-operation, collaboration and co-ordination at the local level caused by a lack of trust, misdirected feelings of competition and lack of leadership. Another explanation is that regions have an observable tendency to become locked into often self-defeating development strategies and lose the flexibility of approach that is key to a successful development policy. Such strategic inflexibility is extremely wasteful and can tarnish the reputation of the local development approach as a permanent element of national economic planning.*”

---

tipo ‘ponte’ podem ampliar os contatos entre indústrias diferentes, porém relacionadas.

- *Criar coalizões políticas.* São necessários conselhos econômicos regionais para dar publicidade a determinados temas e para extrair consensos, recursos e ímpeto de uma ampla variedade de atores. Esses conselhos devem concentrar-se em analisar as possibilidades de desenvolvimento no longo prazo e em educar seus membros quanto à necessidade de adotar novas políticas, sugerindo meios pelos quais objetivos podem ser alcançados para o benefício de todos. Uma ausência significativa, entre os atores locais, tem sido a dos sindicatos, cuja estrutura administrativa, nacional e ocupacional, prevalece sobre a lealdade geográfica, dificultando a participação efetiva nos projetos locais. Seria útil se as organizações trabalhistas regionais e locais pudessem envolver-se mais intensamente com o processo de desenvolvimento local, combinando esse envolvimento no nível local com seus objetivos nacionais tradicionais.

- *Cooperação inter-regional.* O sucesso do crescimento econômico regional traz consigo o problema das relações com outras regiões concorrentes, dentro ou fora do país. Uma atitude de concorrência acirrada entre regiões pode ter efeitos destrutivos sobre a riqueza nacional e trazer resultados desastrosos para suas economias.”<sup>42</sup> [OECD, *op. cit.*, p. 16].

---

<sup>42</sup> “Both of these predicaments can be most effectively dealt with by the creation of institutions, which are suited to systems analysis and problem resolution. The broad tasks of such institutions with regard to reducing transactional failures can be summarised as follows:

Building trust, confidence and co-operation. *Institutions can offer a forum and framework for co-operative information exchange — not through formal regulation, but by an information flow that enables firms to evaluate one another. ‘Reputation effects’ reduce the temptation to abuse trust relationships for personal gain. The reliability of inter-firm contacts are thus greatly improved. Industry associations can provide some self-regulation and similar arenas for discussion, but bridging institutions can expand the contacts between different but related industries.*

Creating political coalitions. *Regional economic councils are needed that can publicise specific issues and generate a consensus, funding and impetus from a wide variety of actors. These councils should have a brief to look to long-term development and concentrate on educating and informing members about the reasons for new policies and suggesting ways that aims can be achieved for the benefit of all. One significant absentee from the local actors have been labour unions/trade unions whose national administrative structure and occupational rather than geographical loyalty has made effective participation in local projects difficult. It would be useful if local/regional labour organisations could become more involved in the local development process, combining involvement at the local level with traditional national goals.*

Inter-regional co-operation. *With the success of regional economic growth comes the problem of relations with other regions which are effectively competitors, whether they are compatriots or not. An attitude of region versus region can have destructive effects on national wealth and disastrous effects to both economies.”*

---

### 3.5 Participação e Identidades Regionais

A participação dos diferentes segmentos da sociedade na discussão dos problemas locais também é funcional para a consolidação de uma identidade regional, entendida como o sentimento compartilhado de pertinência a uma comunidade territorialmente localizada. A existência dessa identidade é condição essencial para que um determinado território possa, de forma significativa e não arbitrária, ser denominado de região.

A identidade regional, assim como o capital social, não deve ser entendida como algo que simplesmente existe devido a uma determinada conjugação de fatores e circunstâncias, mas, sim, como algo que é construído historicamente. Esta surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais, que fazem que os habitantes de um determinado território consolidem a percepção do fato de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm fortes afinidades e muitos interesses em comum.

A prática reiterada da participação de membros dos diferentes segmentos da comunidade na discussão, formulação, implementação e avaliação de ações de interesse da região pode contribuir, sem dúvida, para fortalecer essa percepção, ajudando a consolidar a identidade regional. Sem essa identidade, uma região constitui-se apenas no resultado de uma segmentação arbitrária do território, não podendo ser considerada um verdadeiro ente social. Caso se trabalhe com áreas que não possam ser encaradas como entes sociais, perde-se também grande parte do significado, do conteúdo e da eficácia das ações de planejamento regional. Como registra Boisier:

“A planificação do desenvolvimento regional é, antes de mais nada, uma atividade societária, visto ser uma responsabilidade compartilhada por vários atores sociais: o estado, evidentemente, por razões várias e conhecidas, e a própria região, enquanto comunidade regional, polifacética, contraditória e difusa, por vezes, mas comunidade, enfim, locacionalmente específica e diferenciada. Sem a participação da região como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas — como mostra a experiência histórica — em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de *regiões*”<sup>43</sup> [Boisier, 1995, p. 47 e 48].

---

<sup>43</sup> “La planificación del desarrollo regional es, primero que todo, una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado desde luego, por varias y conocidas razones y la propia Región, en cuanto comunidad regional, polifacética, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, locacionalmente específica y diferenciada. Sin la participación de la región, como un verdadero ente social, la planificación regional solo consiste — como por lo demás prueba la experiencia histórica — en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros o de otra índole entre espacios arbitraria o erróneamente llamados regiones”.

---

A presença de uma identidade regional também é funcional para a promoção da competitividade da região, na medida em que facilita a formação de consensos básicos entre os atores sociais. Esses consensos, como já foi visto na seção anterior, constituem-se em um dos requisitos básicos da competitividade sistêmica. Assim, como registra Millán, entre as características de uma *região inteligente* e competitiva está:

“Uma integração social adequada, ou seja, a integração, a identidade e o compromisso convergente dos atores básicos do desenvolvimento regional, em função de objetivos possíveis de serem alcançados, que são explicitados em uma estratégia coerente de desenvolvimento regional, esteja ou não escrita em um Plano-livro”<sup>44</sup> [Millán Constaín, 1994, p. 38].

A adoção de medidas que contribuam para consolidar a identidade regional tem importância redobrada nos casos em que não há coincidência entre a região e alguma unidade administrativa que conte com instâncias políticas de representação. Como já foi assinalado no início deste texto, este é o caso, no Brasil, das regiões existentes dentro de um estado, ou mesmo de áreas que compreendem partes de diferentes estados, cuja afinidade socioeconômica ou cultural já configura uma proto-identidade, que pode ser fortalecida por meio da participação.

Deve-se registrar, no entanto, que existe o risco de que a exacerbação de uma identidade regional sirva de base para o surgimento de formas radicais de regionalismo, gerando atitudes e comportamentos políticos disfuncionais para a promoção do desenvolvimento. Como adverte Millán Constaín (*op. cit.*, p. 37):

“... a identidade regional, ou sentimento de pertinência à região, não tem sentido enquanto fonte de atitudes separatistas, independentistas, de isolamento cultural ou de autarquia, mas sim enquanto algo funcional para a formação dos consensos básicos entre os atores das regiões e a nação, para viabilizar seu desenvolvimento.”<sup>45</sup>

#### 4 LIMITES E DETURPAÇÕES DAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS

---

<sup>44</sup> “Una articulación social adecuada, es decir, la integración, identidad y el compromiso convergente de los actores básicos del desarrollo regional, en función de los objetivos posibles de realizar y expresados en un planteamiento coherente de estrategia de desarrollo regional, sin importar que se encuentre o no escrita en un Plan-livro”.

<sup>45</sup> “... la identidad regional o pertenencia con la región no tiene sentido como fuente de actitudes separatistas, independentistas, de repliegue cultural, o autarquia, sino como algo funcional a la formación de los consensos básicos entre los agentes de las regiones y la nación para hacer viable su desarrollo”.

---



A participação deve, portanto, ser vista — por vários motivos — como um instrumento importante para promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade, e para melhorar a qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar objetivos de interesse comum. No entanto, as práticas participativas não podem ser encaradas como procedimentos infalíveis, capazes de sempre proporcionar soluções adequadas para problemas de todos os tipos.

Isso fica evidente quando se considera a utilização de procedimentos participativos para a tomada de decisões. Em primeiro lugar, parece óbvio que certas questões, por sua própria natureza, exigem uma abordagem diferenciada. Não seria adequado, por exemplo, proceder a consultas demoradas para definir como devem ser enfrentadas situações que impliquem risco iminente para a comunidade e exijam decisões urgentes. Apenas as diretrizes gerais sobre como agir em situações desse tipo podem ser definidas de forma participativa.

Em segundo lugar, a qualidade das decisões obtidas por meio da participação sempre dependerá do grau de capacitação da comunidade — ou de seus representantes — para identificar soluções adequadas para os problemas que a afetam. Em muitos casos, decisões inadequadas ou viesadas podem ser adotadas como decorrência de deficiências de informação e de fatores negativos, como preconceitos, conflitos agudos ou falta de propensão para a cooperação, ou como resultado da influência perniciosa da assimetria das relações de poder vigentes na comunidade.

Alguns desses problemas podem ser contornados por meio de procedimentos bem concebidos e organizados, que supram a comunidade com as informações técnicas necessárias para a tomada das decisões, que reforcem a disposição de seus membros para a cooperação, ou que minimizem a influência negativa das desigualdades de poder. Ademais, processos mal concebidos ou mal implementados não só podem levar a resultados evidentemente inadequados, mas também podem gerar descrença quanto à própria viabilidade, conveniência e credibilidade das práticas participativas.

Além disso, as práticas participativas podem ter sua credibilidade comprometida pela existência de objetivos não declarados por detrás da atuação de algum, ou alguns dos atores-chave do processo. Esse tipo de situação pode surgir, por exemplo, quando são utilizados meios espúrios para influenciar as discussões, direcionando indevidamente os resultados dos procedimentos de consulta ou de deliberação, ou quando o processo de participação é usado para promover indivíduos ou organizações.

A pior consequência desses abalos de credibilidade é impedir que a participação se constitua em um instrumento para estabelecer relações de confiança entre os atores sociais e políticos, destruindo, assim, sua eficácia como mecanismo para a acumulação de capital social. As atitudes oportunistas e as tentativas de manipulação só contribuem para aumentar o nível de desconfiança dentro da comuni-

---

dade, fazendo que a adoção de práticas participativas acabe por ter um efeito diametralmente oposto ao que seria desejável.

Outro ponto a ser lembrado é que os processos participativos só se constituirão em práticas efetivamente democráticas se forem abrangentes e possibilitarem a expressão dos interesses legítimos de todos os segmentos afetados, direta ou indiretamente, pelas questões em discussão.

A relevância dessas preocupações pode ser atestada pelas seguintes considerações, extraídas de um documento sobre metodologias participativas, publicado pela Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, instituição responsável por um programa que concede prêmios para iniciativas inovadoras na área da gestão pública e cidadania:

“(...) antes que a participação popular e a parceria Estado-sociedade sejam encaradas como solução universal para todos os problemas, é indispensável promover a separação do joio do trigo. Em outras palavras, é necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, procurando distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação Estado—sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudo-participação” [Tenório e Rozemberg, 1997, p. 5].

## 5 CINCO EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS DE PARTICIPAÇÃO EM ESCALA REGIONAL

Nas seções a seguir serão descritas, de forma sucinta, as principais características das cinco iniciativas estaduais relacionadas na introdução. É importante registrar que não se teve a pretensão de fazer um levantamento completo das experiências desse gênero. Isso torna possível que tenham sido ignorados outros esforços similares, que atendessem aos critérios arrolados e que, por consequência, devessem ter sido incluídos nesta análise.

**5.1 Rio Grande do Sul** Os conselhos regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDE) foram criados com a finalidade de suprir a falta de instâncias de articulação regional no estado, constituindo-se, simultaneamente, em instrumentos de mobilização da sociedade, capazes de aprofundar a compreensão dos problemas regionais, e em canais de comunicação com a administração pública, que possibilitassem a participação da comunidade na formulação e na implementação de iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional.

---

### 5.1.1 Implantação<sup>46</sup>

Os COREDE começaram a ser implantados, por iniciativa do governo do estado, a partir do ano de 1991, tendo sido sua criação posteriormente formalizada por uma lei estadual. Os primeiros passos para o seu surgimento foram dados ainda em 1990, por intermédio da realização de seminários informativos em alguns dos municípios-pólo do estado. Nesse primeiro momento, o processo de implantação dos conselhos regionais ficou a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social.

A sistemática adotada para definir o número de conselhos que seriam implantados, bem como a sua abrangência geográfica, caracterizou-se pela flexibilidade. As comunidades foram orientadas a realizar reuniões, com a presença de lideranças de reconhecida expressão local e regional, para formar consensos que servissem para orientar a continuidade do processo.

Houve preocupação de respeitar a autonomia das comunidades locais quanto à decisão em participar de um ou de outro COREDE, desde que fosse preservado o critério da continuidade territorial. Em muitos casos, as universidades<sup>47</sup> serviram como principais estimuladoras do processo de constituição dos conselhos, apresentando propostas para a sua composição e organizando seminários regionais.

A instalação dos COREDE teve início em junho de 1991. O processo de formação de cada conselho envolveu três etapas: a definição dos representantes dos diferentes segmentos sociais de cada município; a realização de uma assembléia geral, congregando os representantes desses segmentos; e a escolha de um conselho de representantes e de uma diretoria executiva, para conduzir os trabalhos do COREDE pelo período de dois anos.

Surgiram, inicialmente, 20 conselhos regionais, que cobriam a quase totalidade do território gaúcho. Deixaram de ser incluídos no processo, nesse primeiro momento, os municípios da região metropolitana, devido a uma indefinição sobre a forma como os

---

<sup>46</sup> Muitas das informações incluídas nesta seção foram extraídas de um texto, ainda não publicado, de autoria de Jorge Renato de Souza Filho, intitulado “Políticas Públicas e Participação Regional: O Caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul”.

<sup>47</sup> Existem 14 universidades no Rio Grande do Sul. Doze estão localizadas no interior, e duas, na capital. Em muitas áreas, o próprio aparecimento de alguma forma embrionária de identidade regional pode ser atribuído à criação das universidades, ocorrida nas últimas três décadas. Isso decorre do fato de que, por atraírem alunos dos muitos municípios localizados em sua área de influência e por possuírem, em regra, vários *campi*, as universidades são as principais instituições do interior cuja atuação tem alcance efetivamente regional. Além disso, muitas das instituições de ensino superior existentes no estado caracterizam-se por uma sólida tradição de envolvimento com a sociedade das regiões em que atuam. Várias são universidades comunitárias, forma de organização menos comum em outros estados, que se distingue dos modelos público, confessional e privado, predominantes no resto do país. As universidades comunitárias têm sua administração controlada por fundações mantenedoras dirigidas por representantes eleitos pela comunidade da região em que se situam.

---

COREDE que viessem a ser criados na área deveriam relacionar-se com outros conselhos previstos na estrutura do órgão estadual encarregado do planejamento metropolitano — a Fundação de Desenvolvimento Metropolitano e Regional (METROPLAN).

Posteriormente, aproveitando uma conjuntura política favorável,<sup>48</sup> alguns municípios situados na porção norte da região metropolitana vieram a constituir o COREDE do Vale do Rio dos Sinos. O processo de implantação dos conselhos regionais completou-se apenas no final de 1996, quando foi criado o Conselho Metropolitano do Delta do Jacuí, que aglutina os municípios restantes da região metropolitana, entre os quais Porto Alegre. Após seu surgimento, todos os municípios do estado passaram a estar integrados a um conselho regional.

A formalização legal da existência dos conselhos ocorreu em setembro de 1994, quando, após dois anos de debates e negociações na Assembléia Legislativa, na qual os próprios dirigentes dos COREDE tiveram papel destacado, foi aprovada a Lei Estadual nº 10 283, de 17/10/94, que consagrou a existência dos conselhos regionais e definiu suas atribuições. Essa lei foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 35 764, de 28/12/94.

**5.1.2 Objetivos** A implantação dos conselhos regionais de Desenvolvimento coincidiu com a intensificação do debate em torno das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul, a partir de meados da década de 80. No contexto dessa intensificação, chegou a surgir um discurso regionalista radicalizado na região sul do estado, com uma proposta separatista que visava criar uma nova unidade da Federação, o estado do Piratini, que ocuparia cerca de metade do território rio-grandense.

A criação dos conselhos regionais teve como finalidade declarada promover a descentralização política, a desconcentração econômica e a integração regional. Nos termos do artigo 2º da Lei Estadual nº 10 283:

“Os Conselhos Regionais têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.”

As competências específicas dos conselhos regionais de Desenvolvimento, conforme o artigo 3º da lei estadual, são:

---

<sup>48</sup> Devido a uma mudança na composição do secretariado, tornou-se titular da secretaria responsável pela articulação com os COREDE um político oriundo do Vale dos Sinos, que apoiou a criação do conselho.

---

(i) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento integrado da região;

(ii) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional;

(iii) manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, pela valorização da ação política;

(iv) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º, da Constituição do estado;

(v) orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos governos estadual e federal na região;

(vi) respaldar as ações do governo do estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

Além disso, cabe aos conselhos regionais exercer papel de apoio e de complementação das atividades dos órgãos públicos estaduais no nível regional, ajudando na identificação das principais necessidades de atendimento, no que se refere às ações da alçada do governo do estado, e fiscalizando a qualidade dos serviços prestados pelas diferentes esferas da administração pública na região.

### **5.1.3 Estrutura e Funcionamento**

Embora a Lei Estadual nº 10 283 e o decreto que a regulamenta estabeleçam um certo grau de padronização da composição dos conselhos, há algumas variações, consubstanciadas nas disposições constantes dos diferentes regimentos internos. Como regra geral, participam dos COREDE:

a) deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na área de abrangência do conselho;

b) prefeitos e presidentes de câmaras de vereadores;

c) representantes das instituições de ensino superior que atuam na região;

d) representantes das associações, dos sindicatos, dos conselhos setoriais criados por lei e dos diferentes segmentos da sociedade civil organizada da região, abrangendo:

- empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços;

- empresários e trabalhadores rurais;

- cooperativas e associações de produtores;

- conselhos de desenvolvimento municipais;

- movimentos ecológicos; e

- movimentos comunitários.

A estrutura dos conselhos regionais de Desenvolvimento é composta pela assembléia geral regional, pelo conselho de representantes, pelas comissões setoriais e por uma diretoria executiva, composta por um presidente, um vice-presidente, um secretário executivo e um tesoureiro.

A assembléia geral regional é formada pelo chamamento de todos os segmentos sociais organizados dos municípios que compõem a região, mediante divulgação nos meios de comunicação locais, para a realização de reuniões de escolha dos delegados. Participam da assembléia geral delegados eleitos por segmento social, nos municípios, que representam a comunidade regional.

Incluem-se entre as atribuições da assembléia geral regional:

a) definir a composição do conselho de representantes e eleger seus membros efetivos e suplentes a cada dois anos;

b) eleger a diretoria executiva do Conselho Regional de Desenvolvimento, composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário executivo, com mandato de dois anos;

c) aprovar e alterar o regimento interno do Conselho Regional de Desenvolvimento;

d) apreciar e deliberar sobre o relatório anual do conselho de representantes;

e) apreciar e aprovar as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo estadual com vistas a subsidiar a elaboração das leis previstas no artigo 149 da Constituição do estado: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais; e

f) deliberar sobre outros assuntos de interesse da região.

O conselho de representantes é escolhido na assembléia geral. Os delegados de todos os municípios se reúnem, por segmento social, a fim de eleger seu representante. Os eleitos nessa etapa assumem uma função de caráter regional.

Assim, por exemplo, os presidentes das cooperativas existentes na região, reunidos em assembléia geral, escolhem o seu representante. Após eleito, esse representante passa a expressar a opinião de um dos segmentos organizados da região. O mesmo deverá ocorrer com os demais segmentos, como os empresários, trabalhadores da indústria e do comércio, trabalhadores rurais, entre outros, conforme se acha previsto em cada regimento interno.

Todos os representantes de segmentos sociais que forem eleitos na assembléia geral participam do conselho de representantes, devendo ser asseguradas a participação dos diversos setores, a paridade entre empregadores e trabalhadores e a expressão de todos os municípios por canais adequados.

---

Como órgão executivo e deliberativo de primeira instância do Conselho Regional de Desenvolvimento, o conselho de representantes tem as seguintes competências previstas no artigo 6º da Lei Estadual nº 10 283:

- a) formular diretrizes para o desenvolvimento regional a serem submetidas à assembléia geral regional;
- b) promover a articulação e integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais;
- c) promover a articulação do Conselho Regional de Desenvolvimento com os órgãos do governo estadual e federal, com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na região;
- d) elaborar o regimento interno do Conselho Regional de Desenvolvimento; e
- e) formular as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo estadual, com o objetivo de subsidiar a elaboração das leis previstas no artigo 149 da Constituição do estado: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais.

As comissões setoriais são formadas por iniciativa do conselho de representantes, de forma a expressar a síntese dos interesses regionais. Participam dessas comissões:

- a) pessoas cuja formação ou atividade corresponda à área da comissão;
- b) representantes de órgãos estaduais e municipais do setor; e
- c) representantes de outras instituições públicas ou privadas existentes na região.

Como órgãos técnicos do COREDE, compete às comissões setoriais assessorar o conselho de representantes e a diretoria executiva nas suas deliberações e decisões, estudar e dimensionar os problemas regionais, elaborar programas e projetos e indicar os temas de interesse regional a serem debatidos pelo conselho.

O ritual de escolha das representações e as divisões de competências entre os órgãos que compõem o COREDE nem sempre são rigidamente observados na prática. Como a participação nas diferentes instâncias do conselho regional é voluntária e não remunerada, e exige dedicação pessoal, reduz o tempo disponível para outras atividades e implica dispêndios com viagens relativamente frequentes para participar de reuniões e eventos, os ocupantes dos cargos muitas vezes acabam por ser escolhidos de maneira menos formal, em função da sua disposição para assumir os encargos e arcar com as obrigações assumidas perante a comunidade.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Esse ônus foi amenizado a partir de 1997, quando começaram a ser feitos, pelo governo do estado, os repasses de recursos previstos na legislação para custeio das atividades dos COREDE. Os valores envolvidos são de pequena monta, situando-se entre R\$ 434,00 e R\$

---

#### 5.1.4 Participação na Elaboração do Orçamento

Durante a fase inicial da existência dos COREDE, sua atuação acabou por concentrar-se em indicar prioridades das regiões, para atendimento por intermédio da alocação de recursos orçamentários, configurando uma espécie de versão territorialmente ampliada das experiências de orçamento participativo existentes em escala municipal.

Segundo a sistemática adotada até o final de 1994, foi atribuída aos conselhos regionais a decisão sobre a alocação de uma parcela do total de recursos previstos para investimento. A quota que cabia a cada COREDE era definida com base em um conjunto de variáveis, que serviam como indicadores do grau de necessidade de cada região.

Em que pese a intenção positiva, de atribuir poder à comunidade para deliberar sobre os investimentos públicos a serem feitos na região, essa experiência não alcançou o sucesso esperado. Isso decorreu, ao menos em parte, do contexto caracterizado por agudas dificuldades para o Tesouro do estado. Na verdade, houve um expressivo descompasso entre a expectativa criada pelo grande destaque dado ao programa na divulgação governamental e os poucos resultados concretos que foram alcançados.

Em conseqüência, houve uma acentuada frustração, que levou à quase total desmobilização de alguns conselhos. Muitas das ações que foram incorporadas ao orçamento acabaram não sendo implementadas por falta de recursos ou por falta de interesse dos órgãos responsáveis pela execução. Os responsáveis por alguns desses órgãos tendiam a ver os COREDE mais como concorrentes na luta pela utilização de verbas escassas que como parceiros em um processo voltado para o melhor atendimento das necessidades das diferentes regiões.

Em virtude dessa ênfase dada à formulação de demandas orçamentárias, deixaram de ser melhor exploradas, nessa primeira etapa, outras formas de interação entre os conselhos e o governo, previstas na legislação, que poderiam ter contribuído de forma significativa para maior participação da comunidade no processo de planejamento e de controle das atividades do setor público.

Tendo em vista o diagnóstico de que os resultados desse modelo não tinham sido adequados, a partir do início de 1995 foi redefinida a forma como se estruturavam as relações entre a administração estadual e os conselhos regionais de Desenvolvimento. A articulação com os COREDE passou a ser feita por intermédio do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, da Secretaria da Coordenação e Planejamento (DDRU/SCP).

---

1 366,00 mensais, e os conselhos regionais devem manter registros sobre a sua utilização, estando sujeitos à fiscalização pelo Tribunal de Contas do estado.

---



Por três anos, até o final de 1997, a atuação desse departamento orientou-se para tentar ampliar o escopo da integração entre os conselhos regionais e o governo do estado. Além da participação na elaboração da proposta orçamentária, que passou a ser organizada de forma diversa da anterior, foram enfatizadas outras das atribuições conferidas aos COREDE pela Lei nº 10 283, em um esforço para aumentar sua influência sobre as atividades de planejamento do governo do estado.

Os resultados dessa tentativa também não podem ser considerados totalmente satisfatórios. Deve-se registrar, todavia, que algumas áreas da administração pública estadual passaram a utilizar mais intensamente os COREDE como canal para a articulação com as comunidades das regiões. Pode-se afirmar que, em alguns órgãos, a colaboração com os conselhos regionais foi efetivamente incorporada à rotina de trabalho.<sup>50</sup>

Cumprindo o que determina a Lei Estadual nº 10 283, continuou a ser feito o encaminhamento de propostas dos COREDE, como subsídio para a preparação da peça orçamentária. As leis de diretrizes orçamentárias de 1995, 1996 e 1997 reiteraram — e até ampliaram — o papel atribuído aos conselhos na elaboração do orçamento.<sup>51</sup>

Segundo uma nova sistemática, adotada para a elaboração dos orçamentos de 1997 e 1998, as propostas elaboradas pelos COREDE foram encaminhadas ao DDRU/SCP, em formulário específico (ver anexo I). Esse material foi incluído em um banco de dados, e as propostas, encaminhadas aos órgãos setoriais, cuja tarefa consistia em analisar a viabilidade de sua inclusão, integral ou parcial, na proposta orçamentária. Foi recomendado aos COREDE que cada proposta fosse baseada em um diagnóstico específico, sendo acompanhada de uma justificativa e de uma descrição de objetivos e metas a serem alcançados, bem como de uma estimativa preliminar dos valores envolvidos.

Deixaram de ser estabelecidos limites quantitativos para cada região, como ocorria anteriormente. Na nova sistemática, o aspecto mais importante do trabalho dos COREDE consistia na identificação de necessidades das regiões que se integrassem em uma visão estratégica do desenvolvimento regional. Considerava-se que o estabelecimento de limites quantitativos<sup>52</sup> distanciaria os conselhos dessa visão

---

<sup>50</sup> O melhor exemplo é a Secretaria de Ciência e Tecnologia, cujo programa de pólos de modernização tecnológica é implementado com intensa participação dos COREDE.

<sup>51</sup> No início de 1995, os COREDE já haviam encaminhado propostas para a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos.

<sup>52</sup> Tendo em vista a situação estrutural das finanças do estado, é provável que, em uma sistemática deliberativa tradicional, do tipo *orçamento participativo*, em grande parte dos anos, as quotas de recursos a serem alocados com base nas prioridades de cada conselho regional viessem a ser relativamente reduzidas, induzindo-os a escolher ações que tivessem pouco impacto regional. A opção pela inexistência de limites, em um processo de caráter eminentemente consultivo, teve como objetivo permitir que os conselhos se concentrassem em propor ações de maior am-

---

estratégica, fragmentando suas indicações e induzindo-os a propor ações, tendo em vista, em primeiro lugar, a sua viabilidade financeira, e relegando a análise da sua importância para o desenvolvimento regional a segundo plano. Além disso, a idéia de conferir caráter vinculante às indicações encaminhadas pelos conselhos — como seria da lógica de um processo em que fossem definidos valores-limite — não encontrava apoio, à época, nas instâncias políticas do governo do estado.

Foi reiteradamente enfatizado, para os COREDE, que essa nova sistemática visava ao longo prazo, dada a evidente insuficiência dos recursos de que dispunha a administração estadual para atender, em um único exercício, às propostas que lhe eram encaminhadas. Esperava-se que a reiteração da experiência fizesse melhorar, ao longo do tempo, a qualidade e a precisão dos diagnósticos e das propostas, consolidando sua integração em uma visão estratégica do desenvolvimento da região e levando o trabalho dos conselhos a adquirir maior credibilidade técnica e política.

Segundo essa sistemática, as ações que não pudessem ser viabilizadas — de forma total ou parcial — em um determinado período, por motivos de ordem financeira, poderiam sê-lo em um momento posterior, desde que as instâncias pertinentes da administração pública fossem convencidas da sua relevância para o desenvolvimento regional. Para isso, era importante que fosse consolidada a capacitação dos conselhos regionais para identificar as prioridades estratégicas das regiões, com justificativas sólidas e com adequada definição de objetivos e metas. Uma vez reconhecida a credibilidade técnica das propostas dos conselhos,<sup>53</sup> seria mais fácil vencer as eventuais resistências de algumas áreas da administração pública quanto a trabalhar em conjunto com os COREDE.

Durante o período em que foi aplicada essa sistemática, a Secretaria da Coordenação e Planejamento, responsável pela elaboração do orçamento no âmbito do Poder Executivo, não pressionou os órgãos setoriais para que acatassem as sugestões dos conselhos. Ficava evidente, no entanto, que a não-inclusão de pelo menos algumas dessas propostas, sem que houvesse explicações convincentes, implicaria desgaste político para os titulares dos órgãos setoriais envolvidos.

De cada proposta deveria constar o nome, para contato, de um representante da comunidade que se colocava à disposição dos órgãos setoriais para fornecer informações adicionais que se fizessem necessárias. Os departamentos da Secretaria

---

plitude, integradas numa visão estratégica do desenvolvimento da região, mesmo que essas ações fossem difíceis de se viabilizarem em um único exercício.

<sup>53</sup> As comissões setoriais dos COREDE, responsáveis primárias pela elaboração das propostas, são, em geral, compostas por profissionais ligados a universidades, prefeituras ou a representações locais de órgãos da administração estadual ou federal, o que tende a assegurar a qualidade técnica das propostas.

---

da Coordenação e Planejamento envolvidos no processo<sup>54</sup> enfatizavam, para os órgãos setoriais, a importância do contato com esses responsáveis pelas propostas, mesmo que fosse apenas para informar sobre a impossibilidade da inclusão da ação na peça orçamentária.

Essa sistemática de trabalho buscava estabelecer as bases para um *modelo participativo e interativo de planejamento*, formando uma rede em que conselhos regionais e órgãos públicos setoriais interagissem na proposição e no detalhamento de medidas cujos efeitos fossem relevantes para a promoção do desenvolvimento e para a melhoria da qualidade de vida da população das regiões. Tratava-se, em última análise, de um esforço no sentido de começar a estruturar e institucionalizar um *policy network* voltado para a formulação de ações estratégicas relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional no estado.

Embora tenha ocorrido a inclusão parcial ou total de um número relativamente expressivo de propostas oriundas dos COREDE no orçamento de 1997, no primeiro ano de aplicação dessa sistemática, persistiram as dificuldades no que se refere à execução. Continuou a existir uma distância expressiva entre o que foi orçado e o que foi executado, devido ao grande número de cortes e suplementações que ocorreram, como de hábito, durante o exercício. Nesse contexto, muitas das ações relacionadas com as propostas dos COREDE acabaram por ser preteridas, em favor de outras consideradas mais prioritárias pelas instâncias técnicas e políticas do governo.

Assim, as frustrações continuaram a ocorrer. No entanto, pareceu predominar entre os COREDE a idéia de que essa nova sistemática permitiria ampliar e consolidar, progressivamente, a interlocução entre as regiões e a administração pública, o que impediu a sua desmobilização. Prova disso é o fato de que, apesar das frustrações com a execução, o número total de propostas encaminhadas com vistas à elaboração do orçamento de 1998 foi bem maior que o verificado no ano anterior, como mostram os dados da tabela 1.

---

<sup>54</sup> O Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU) e o Departamento de Programação Orçamentária (DPO).

---

**TABELA 1**  
**Número de Propostas Encaminhadas, por COREDE,**  
**para a Elaboração dos Orçamentos de 1997 e 1998**

COREDE	1997	1998
Alto Jacuí	16	16
Campanha	19	15
Central	50	97
Centro-Sul	23	24
Fronteira Noroeste	49	79
Fronteira Oeste	13	9
Hortênsias	1	4
Litoral	37	22
Médio—Alto Uruguai	9	19
Missões	28	30
Nordeste	30	30
Noroeste Colonial	19	21
Norte	29	16
Paranhana— Encosta da Serra	15	16
Produção	17	18
Serra	11	11
Sul	97	150
Vale do Caf	26	15
Vale do Rio Pardo	3	20
Vale do Rio dos Sinos	6	8
Vale do Taquari	4	57
Metropolitano Delta do Jacuí	30	28
<b>Total</b>	<b>532</b>	<b>705</b>

A partir de 1996, a Comissão de Finanças e Planejamento da Assembléia Legislativa deu início à prática de organizar audiências públicas no interior do estado, com apoio dos COREDE, para discussão da proposta orçamentária. Essas audiências foram realizadas após o encaminhamento da proposta ao Poder Legislativo, para discutir o encaminhamento de emendas de interesse das regiões. Foram realizadas três audiências em 1996, e seis em 1997.<sup>55</sup>

O objetivo dessas audiências, deve-se registrar, não foi apenas levantar novas propostas para eventual inclusão na peça orçamentária, mas, também, permitir que a comunidade tivesse conhecimento das linhas gerais da proposta encaminhada pelo Executivo,<sup>56</sup> compreendesse melhor a sistemática adotada no encaminhamento das sugestões dos COREDE e fosse informada sobre as principais emendas propostas pelos deputados que faziam parte da comissão.

No início de 1998, o governo do estado decidiu alterar novamente a sistemática adotada para a participação da comunidade na elaboração do orçamento. Foi apro-

<sup>55</sup> As audiências realizadas nesses dois anos contaram com a participação de técnicos do IPEA, como observadores, que atendiam a convite do Fórum dos COREDE, da Comissão de Finanças e Planejamento da Assembléia Legislativa e do governo do estado.

<sup>56</sup> O secretário de Coordenação e Planejamento participou dessas audiências, como convidado, e expôs os traços principais da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo à Assembléia Legislativa.

vada a Lei Estadual nº 11 179, de 25/6/98,<sup>57</sup> que introduziu a idéia de uma consulta popular, por intermédio da qual a população deverá ser chamada, todos os anos, a indicar, com base em listas elaboradas pelos COREDE, alguns dos investimentos a serem realizados pelo estado em cada região.

Para a realização da consulta, inicialmente cada Conselho Regional de Desenvolvimento elabora uma lista contendo entre dez e vinte opções de investimentos estaduais para a região, que são relacionadas em uma cédula, com a indicação dos seus valores e dos municípios beneficiados em cada caso. Em um segundo momento, os eleitores da região são chamados a votar, indicando até cinco alternativas da sua preferência.

Podem participar da consulta popular os eleitores registrados em qualquer dos municípios incluídos na área de abrangência de cada COREDE. Basta comparecer a uma das mesas de votação, no dia da realização da consulta, portando um documento de identidade, de preferência o título de eleitor. Aqueles que não portarem o título na hora da votação deverão assinar uma declaração afirmando que estão habilitados a votar em um dos municípios que fazem parte do COREDE. Quem prestar declaração falsa, tentando fraudar os resultados da consulta popular, estará sujeito a ser processado pelo crime de falsidade ideológica.

As propostas que constam da cédula devem ser aprovadas por uma assembléia geral do COREDE, antes da qual deve ser realizada uma audiência pública, em que os membros da comunidade e as instituições que não participam do conselho podem sugerir ações e projetos para serem incluídos na consulta.

Os participantes da consulta popular deliberam sobre uma parcela das despesas com investimentos estaduais. Outros tipos de despesa, como, por exemplo, os relacionados com manutenção, não são objeto de deliberação na consulta. A cada ano a administração deverá definir um valor não inferior a 35% da previsão de recursos destinados ao grupo de despesa *Investimento*, das fontes *Tesouro Livre* e *Tesouro Vinculados pela Constituição*, para ser alocado por meio desse processo.

Esse montante deverá ser distribuído entre as regiões com base na sua participação ponderada na população do estado. As regiões de menor renda *per capita* têm uma ponderação mais elevada que as regiões mais ricas, de forma a aumentar o valor por habitante dos recursos a serem nelas alocados. Esse mecanismo redistributivo caracteriza a consulta popular como um instrumento de política que busca contribuir para a redução das desigualdades regionais no estado.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Regulamentada pelo Decreto nº 38 610, editado nessa mesma data.

<sup>58</sup> Junto com a consulta popular, foram aprovadas, pela Assembléia Legislativa do estado, outras medidas, propostas pelo governo do estado, que configuram uma política relativamente abrangente de combate às desigualdades regionais. Dentre elas, as principais são a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional, com dotação inicial de R\$ 100 milhões, e mudanças

São consideradas escolhidas pela população as propostas mais votadas, em seqüência, até que seja esgotado o valor atribuído à região. Obrigatoriamente, pelo menos 25% do total deve ser utilizado na área da educação, e pelo menos 10% na área da saúde. Em 1998, primeiro ano de realização da consulta popular, os resultados de cada região são considerados válidos se o número total de votantes superar 1% do número total de eleitores inscritos. Esse valor deverá aumentar em um ponto percentual por ano, até atingir o patamar definitivo de 6%. No caso das regiões em que não for atingido o quórum mínimo, os resultados da consulta serão considerados meramente indicativos, não estando o governo vinculado a incluí-los no orçamento.

As ações incluídas no orçamento do estado como resultado da consulta popular deverão ser arroladas em quadros demonstrativos específicos, indicando-se as regiões e municípios por elas beneficiados. Os conselhos regionais deverão encaminhar à Secretaria do Planejamento, imediatamente após a divulgação dos resultados da consulta, um detalhamento das propostas aprovadas, em formulários específicos, os quais constituem uma versão ligeiramente simplificada dos utilizados nos anos anteriores, apresentados no anexo I.

Em seu primeiro ano, a consulta foi realizada na segunda quinzena de julho, após um período relativamente reduzido de preparação. Contou, todavia, com ampla divulgação pelos meios de comunicação, com abrangência estadual, regional e local, patrocinada pelo governo do estado. Os resultados, em termos de participação popular, podem ser considerados amplamente satisfatórios, como mostra a tabela a seguir, tendo-se em vista o fato de que a participação do eleitor não era obrigatória.

---

substanciais no principal programa de incentivos fiscais para atração de investimentos — o FUNDOPEM —, para favorecer as regiões de mais baixa renda por habitante. Como essas regiões mais pobres situam-se, em geral, em áreas mais distantes do interior, e têm sido, coincidentemente, na maior parte dos casos, as de menor dinamismo nas últimas décadas, as alterações têm como resultado principal estimular a desconcentração do crescimento econômico no Rio Grande do Sul. A decisão de criar mecanismos de estímulo à desconcentração foi influenciada pelo fato de que a quase totalidade dos grandes investimentos industriais atraídos para o estado nos últimos anos optou por localizar-se na região metropolitana ou em áreas adjacentes, sinalizando uma acentuação da tendência à concentração espacial que já era observada nas últimas décadas e alimentando temores de que venham a ocorrer perdas futuras de competitividade sistêmica, causadas pela excessiva aglomeração.

---

**TABELA 2**  
Número de Eleitores, Número de Votantes e Percentual de Participação  
na Consulta Popular, em 1998, por COREDE

COREDE	Votantes	Participação (%)
Alto Jacuí	7 830	5,87
Campanha	8 068	5,58
Central	22 303	5,27
Centro—Sul	7 427	4,87
Fronteira Noroeste	13 989	8,29
Fronteira Oeste	26 959	7,38
Hortênsias	3 868	4,74
Litoral	9 554	5,50
Médio—Alto Uruguai	13 988	9,65
Missões	25 205	13,76
Nordeste	14 347	10,41
Noroeste Colonial	27 085	11,63
Norte	7 573	5,13
Paranhana— Encosta da Serra	11 201	10,57
Produção	30 583	10,02
Serra	41 141	9,05
Sul	14 285	2,60
Vale do Caí	9 391	9,72
Vale do Rio Pardo	13 196	4,73
Vale do Rio dos Sinos	22 751	3,26
Vale do Taquari	27 367	12,16
Metropolitano Delta do Jacuí	21 094	1,54
<b>Total</b>	<b>379 205</b>	<b>5,77</b>

### 5.1.5 Elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento

Seja qual for a sistemática adotada para a participação no orçamento do estado, a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento regional, previstos na legislação, é fundamental para que os COREDE possam qualificar o conteúdo de suas propostas, adequando-as às necessidades das regiões.<sup>59</sup> A introdução da consulta popular talvez torne ainda mais necessária a elaboração desses planos, na medida em que a falta de uma visão estratégica que oriente a busca do desenvolvimento regional pode fazer que a definição das propostas regionais venha a ser caracterizada pela fragmentação e pelo predomínio dos interesses locais.

Os planos estratégicos de desenvolvimento regional, que devem ser elaborados por meio da utilização de metodologias participativas, devem consubstanciar a reflexão de cada comunidade sobre a realidade da sua região, identificando potenci-

<sup>59</sup> Conforme o inciso II, do artigo 3º, da Lei Estadual nº 10 283, compete aos COREDE “elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional”.

alidades e ameaças e delineando estratégias e ações que tenham como objetivo a promoção do desenvolvimento.

Muitos conselhos já empreenderam, ou estão empreendendo, esforços nesse sentido, com apoio de universidades ou de órgãos públicos estaduais. A elaboração dos planos estratégicos proporciona aos conselhos o conhecimento mais aprofundado da realidade das regiões por eles representadas, conferindo-lhes melhores condições de interlocução com os órgãos da administração pública, no encaminhamento das prioridades regionais, e permitindo melhor articulação das ações que venham a ser empreendidas pelos atores públicos e privados da região.

No noroeste do estado, por exemplo, cinco COREDE uniram-se, com apoio das universidades existentes na área, para elaborar um documento<sup>60</sup> que serviu como ponto de partida para tratativas junto à Secretaria Especial de Políticas Regionais, do Ministério do Planejamento e Orçamento, com o objetivo de definir medidas de estímulo à reconversão econômica dessa região. A evolução dessas tratativas fez que também fossem envolvidos no processo outros três conselhos e várias associações de municípios da região oeste de Santa Catarina, de características socioeconômicas similares ao noroeste gaúcho.

Em novembro de 1997, em Chapecó (SC), foi feita entrega, a um representante da Secretaria Especial de Políticas Regionais, de um segundo documento, intitulado “Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Uruguai”, produzido conjuntamente por representantes dos oito COREDE antes referidos, de oito associações de municípios catarinenses, e dos governos do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Esse documento tem servido como referencial básico para negociações das administrações estaduais, no sentido de que sejam empreendidas ações federais de promoção do desenvolvimento dessa região.

Outros COREDE estão empenhados em esforços de planejamento que contam com o apoio da Fundação de Desenvolvimento Metropolitano e Regional (METROPLAN), associada, em alguns casos, a universidades locais. O Conselho do Vale do Taquari, região situada a noroeste da capital, já publicou, em três volumes, os resultados da elaboração do seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.<sup>61</sup> Em um esforço semelhante, dois outros conselhos regionais, o do Norte e o do Nordeste, produziram o “Plano Estratégico de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste do Rio Grande do Sul”, concluído no final de 1997.

---

<sup>60</sup> Conselhos regionais de Desenvolvimento do Alto Jacuí, Fronteira Noroeste, Médio-Alto Uruguai, Missões e Noroeste Colonial (1996) — “Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul”, Ijuí, UNIJUÍ.

<sup>61</sup> CODEVAT (1995—97) — “Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari”, Lajeado, FATES, 3 Vols. Uma síntese desse plano pode ser encontrada na Internet, no endereço <http://www.fates.tche.br/Codevat/pedx.htm>.

---



A elaboração de documentos desse tipo fortalece as reivindicações regionais perante as diferentes instâncias governamentais. Os planos estratégicos de desenvolvimento elaborados pelos COREDE devem ser vistos, portanto, como documentos que consolidam consensos em torno das necessidades do desenvolvimento das regiões, por um lado, e, por outro, como instrumentos para inserir essas necessidades na agenda das discussões políticas.

Em 1998, a Secretaria de Coordenação e Planejamento começou a estruturar um programa de cooperação técnica com a Délégation à L'Amenagement du Territoire et à L'Action Régionale (DATAR), órgão ligado ao Ministère de L'Amenagement du Territoire et de L'Environnement, da França, para definir as bases de uma política de desenvolvimento territorial para o estado e adaptar a experiência francesa dos *contratos de plano* ao contexto do Rio Grande do Sul. A experiência-piloto deverá ser aplicada no COREDE do Noroeste Colonial, um dos primeiros a elaborar seu plano estratégico de desenvolvimento.<sup>62</sup>

Foram iniciadas, em 1997, tratativas para a realização de um curso sobre a temática desenvolvimento territorial, versando sobre conhecimento, globalização e território, aberto à participação de representantes dos COREDE e técnicos da administração estadual, a ser organizado em conjunto com a Dirección de Políticas y Planificación Regionales, do Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), do Chile, instituição ligada à CEPAL/ONU. A realização desse curso, caso venha a ser viabilizada, contribuirá para melhor capacitar os conselhos regionais para empreenderem ações de planejamento.

Alguns conselhos regionais, mesmo não se tendo engajado na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento, acompanharam e proporcionaram apoio a ações de planejamento empreendidas pelo governo do estado. Assim, por exemplo, muitas das ações estaduais e federais de apoio à região denominada *Metade Sul*<sup>63</sup> foram empreendidas com apoio dos conselhos regionais que compõem a área. Os COREDE dessa região colaboraram para a elaboração de um conjunto de

---

<sup>62</sup> Cabe registrar que os planos de desenvolvimento elaborados pelos COREDE foram considerados de qualidade satisfatória pelos técnicos da DATAR que estiveram no Rio Grande do Sul, adequando-se a servir como ponto de partida para as discussões em torno da implementação da experiência dos contratos de plano.

<sup>63</sup> O presidente da República, em declaração feita poucas semanas após sua posse, incluiu a Metade Sul do Rio Grande do Sul entre as áreas prioritárias para ações de desenvolvimento regional do governo federal. Cabe lembrar que a tese de doutoramento do presidente — *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional* — trata dessa região. Como primeira consequência dessa prioridade federal, foi lançado, em 1996, um programa específico do BNDES para a Metade Sul, o RECONVERSUL, com linhas de crédito favorecido no valor de R\$ 250 milhões. Mais recentemente, os limites dessas linhas foram ampliados. No primeiro semestre de 1998, foi assinado um protocolo, entre o governo federal e o governo do estado, que prevê medidas adicionais de apoio ao desenvolvimento da região.

---

estudos que visavam proporcionar subsídios para a implementação de medidas para a promoção da reestruturação da economia local, estando representados no grupo responsável pelo acompanhamento e fiscalização do trabalho realizado pela empresa encarregada da elaboração desses estudos, escolhida por meio de licitação.

Dos 22 conselhos regionais, apenas quatro não estiveram diretamente envolvidos, no decorrer dos anos de 1995, 1996 e 1997, na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento ou no apoio a ações governamentais de planejamento e/ou de promoção do desenvolvimento regional.

**5.1.6 Balanço e Perspectivas** Os conselhos regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul parecem estar encaminhados no sentido de afirmarem-se como importantes instrumentos de articulação da sociedade civil às ações de promoção do desenvolvimento regional. O sucesso alcançado na mobilização popular para a realização da consulta popular revitalizou o seu trabalho e fortaleceu as expectativas de que a sua influência sobre a formulação, implementação e avaliação das ações da administração estadual venha a aumentar no futuro.

No entanto, apesar dos resultados positivos já alcançados, ainda existe uma longa trajetória a ser percorrida antes que se possa afirmar que a potencialidade dos COREDE como instrumentos para a articulação dos atores sociais das regiões e como intermediários entre a comunidade e a administração pública está sendo adequadamente explorada.

Em muitas regiões, os COREDE já conseguem ocupar um espaço importante na articulação regional, estando próximos de alcançar uma consolidação definitiva. Em outras, todavia, sua atuação ainda é precária. A solidez de alguns conselhos mais dinâmicos está associada ao fato de receberem apoio das universidades locais, cuja liderança é capaz de assegurar credibilidade para o seu trabalho. Essas universidades encaram o engajamento nas atividades dos COREDE como instrumento de integração com a comunidade da região em que atuam. Em junho de 1997, treze dos 22 conselhos eram presididos por reitores, pró-reitores ou diretores de unidades de ensino superior; apenas sete não contavam com a presença de elementos ligados a instituições de ensino em algum cargo da diretoria executiva.

Em geral, nessas regiões em que recebem apoio institucional das universidades, os COREDE ocupam um espaço bem mais significativo na articulação da sociedade regional, conseguindo mobilizar lideranças importantes para a discussão das ações relacionadas com o desenvolvimento. Nas regiões em que não existem universidades, ou em que seu engajamento é pequeno, o trabalho dos conselhos enfrenta maiores dificuldades.

---

Além disso, é importante registrar que a capacidade de mobilização e articulação dos conselhos regionais depende, em muito, do prestígio conferido a sua atuação pelas autoridades governamentais. Nesse sentido, deve-se referir que, por muito tempo, foram relativamente reduzidas as referências aos conselhos no discurso da atual administração, contrastando com o que ocorria na gestão anterior, quando o programa de implantação dos COREDE era divulgado como uma das mais importantes iniciativas governamentais. Essa situação modificou-se radicalmente ao iniciar-se o último ano de governo, com a introdução da consulta popular.

Em futuro próximo, as perspectivas dos COREDE dependerão muito da execução das ações incluídas no orçamento como resultado da consulta popular. Caso o grau de execução não seja compatível com a dimensão das expectativas geradas, o trabalho de muitos conselhos será comprometido, reduzindo-se severamente sua capacidade de mobilização.

Deve-se registrar, no entanto, que uma execução orçamentária incompatível com as expectativas causará danos ainda mais graves sobre a credibilidade das forças que assumiram a responsabilidade política pela introdução da consulta popular.<sup>64</sup> Essas forças confrontam-se, no estado, com adversários que têm, como um de seus maiores ativos políticos, o fato de conduzirem, já por uma década, uma experiência considerada bem-sucedida de participação popular em escala municipal, o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Mesmo após a introdução da consulta popular, o objetivo estratégico mais importante para os COREDE, no estágio atual da sua experiência, parece ser o de tornar rotineira a sua interação com as diferentes instâncias da administração pública, convencendo-as da utilidade da sua capacidade de articulação para que os órgãos governamentais possam atuar de forma mais eficiente e qualificada nas regiões. Para isso, parece ser mais adequada a adoção de uma abordagem progressiva, calcada na persuasão e na adesão voluntária, tendo em vista o fato de a tradição político-administrativa brasileira não proporcionar um campo fértil para mecanismos que facilitem o envolvimento da comunidade na tomada de decisões do setor público. Parece fundamental, nesse contexto, privilegiar a consistência e a sobriedade, com o objetivo de integrar a participação à normalidade das ações administrativas, de modo a transformá-la quase que em uma rotina.

No final de 1997, o Fórum dos COREDE aprovou uma declaração de princípios, que é reproduzida no anexo II. Essa declaração é pautada, em linhas gerais, pela preocupação em definir normas de comportamento capazes de evitar que o traba-

---

<sup>64</sup> Como a consulta popular foi introduzida em um ano eleitoral, esta observação aplica-se, evidentemente, apenas na hipótese de que o próximo governo — que irá se responsabilizar pela execução do orçamento — venha a ser constituído pelas mesmas forças que sustentam a atual administração.

---

lho dos conselhos seja negativamente influenciado por disputas e conflitos de interesses alheios aos objetivos maiores dos COREDE.

Os obstáculos a enfrentar na trajetória rumo à consolidação definitiva não podem ser subestimados. Um deles é a necessidade de aumentar a capacidade de articulação e mobilização dos conselhos de algumas regiões. São significativas as diferenças entre os COREDE, quanto ao grau de sucesso alcançado na aglutinação dos segmentos da sociedade. Um dos fatores principais que explicam essas diferenças — além do apoio institucional por parte das universidades, já referido — está ligado aos traços característicos da formação sociocultural das regiões. Em algumas áreas, especialmente no norte do estado, cuja história está associada à imigração europeia e ao predomínio da pequena propriedade, as iniciativas de tipo associativo tradicionalmente apresentam maior vitalidade. Em outras, como em partes do sul, a história marcada pela predominância das grandes propriedades e pela presença da escravidão gerou um ambiente menos propício para as práticas participativas.

A consideração desses aspectos destaca o que é, numa perspectiva de longo prazo, uma das funções mais importantes dos conselhos regionais de Desenvolvimento: *constituírem-se em agentes de mudança social e cultural, fazendo que, pela prática da participação, haja o fortalecimento do espírito associativo e das estruturas da sociedade civil, promovendo a acumulação de capital social*. Tendo em vista o que foi exposto nas seções anteriores deste texto, pode-se afirmar que, se os conselhos forem bem-sucedidos no desempenho dessa função — assumindo o papel de instituições *animadoras* e *viabilizadoras*<sup>65</sup> da participação —, as regiões do Rio Grande do Sul terão dado um passo importante para melhor capacitarem-se para a promoção do desenvolvimento.

No início de 1998, foi implantada, pelo governo do estado, uma página dos COREDE na Internet. Dela constam, além de informações gerais sobre os conselhos e as regiões, dados sobre a consulta popular e listagens das demandas por eles encaminhadas para a composição das propostas orçamentárias anuais.<sup>66</sup>

**5.2 Ceará** No Ceará também foram implantados conselhos regionais, que fazem parte de um modelo mais amplo de gestão participativa, cujos objetivos são:

“a) aumentar a eficácia do governo por meio de uma administração pública orientada para alcançar resultados, particularmente no tocante ao desenvolvimento

---

<sup>65</sup> Expressões do próprio presidente do Fórum dos COREDE, professor Dinizar Becker, em Becker (1998).

<sup>66</sup> Essa página pode ser acessada pelo endereço <http://www.scp.rs.gov.br>.

---

sustentável do estado, ou seja, o desenvolvimento econômico com justiça social e preservação da natureza;

b) fazer mais com menos, em outras palavras, aumentar a eficiência no uso dos recursos públicos por intermédio de técnicas gerenciais adequadas e da mobilização da sociedade” [Ceará, 1995a, p. 103].

Dentre o conjunto de princípios que inspiram esse modelo de gestão participativa, deve-se destacar o de: “promover a descentralização e a participação, como forma de potencializar a ação do governo e de obter o respaldo e o compromisso da sociedade com a continuidade das ações” [Ceará, 1995a, p.104].

Ao inaugurar-se o período de administração 1995/1998, o governo cearense contratou a assessoria da Universidade Federal do Ceará para implantar conselhos municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) nos 184 municípios do estado. A composição desses conselhos é mista; participam representantes do governo e da sociedade civil. Essa meta não foi atingida, tendo sido possível instalar CMDS em apenas 90 municípios.

Em um segundo patamar, mais abrangente que o dos CMDS, o estado foi dividido em vinte regiões administrativas, em que foram instalados conselhos regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS), com participação dos prefeitos, dos deputados estaduais mais votados na região, de dirigentes de órgãos estaduais e federais que atuam na área e de representantes da sociedade civil, estes indicados pelos CMDS dos municípios que compõem a região.

As funções atribuídas aos CRDS, que são definidos como um espaço de articulação e negociação, tendo caráter consultivo em relação às decisões do governo do estado, são as seguintes:

- identificar os grandes problemas e estrangulamentos da região, bem como as suas causas e as alternativas para solução;
  - identificar as potencialidades e as alternativas para seu aproveitamento em benefício do desenvolvimento sustentável da região;
  - identificar as ações ou os investimentos prioritários para o desenvolvimento regional, a serem desenvolvidos pelo governo do estado, pelas prefeituras municipais, por consórcios de municípios, pelas comunidades e pelo esforço compartilhado do estado e dos municípios;
  - identificar as demandas da região no tocante à atuação do governo do estado, oriundas da classe política, dos municípios, das comunidades e da sociedade civil organizada;
  - priorizar as ações do governo na região, inclusive as demandas de diversas origens;
-

- constituir espaço de negociação para as ações governamentais na região;
- acompanhar as ações do governo na região;
- estabelecer metas prioritárias a serem perseguidas na região, em áreas como educação, saúde, preservação ambiental, emprego, etc.” [Ceará, 1995b].

Num patamar superior ao dos CRDS existe, ainda, em escala estadual, outro nível de participação da comunidade, composto por três conselhos: o da Família e Cidadania, o da Cultura e o do Desenvolvimento Sustentável. Seus membros são escolhidos diretamente pelo governador, entre personalidades e formadores de opinião, para discutir questões estratégicas para o estado. Temas como a seca, a prostituição infantil, a corrupção no aparato de segurança pública e a privatização já foram discutidos por esses fóruns.

A experiência cearense, baseada na criação de três níveis de conselhos voltados para a mediação entre o governo e a sociedade, é visivelmente calcada em um modelo similar ao dos *conselhos econômicos e sociais* existentes na Espanha e na França. Como foi mencionado na seção anterior, esses conselhos foram concebidos para cumprir a função básica de servirem como instrumentos para o consenso e a articulação de atores sociais.

Segundo informações de observadores locais, em seu primeiro ano de existência, os conselhos regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS) reuniram-se com frequência, participando da elaboração do Plano Plurianual de Investimentos e servindo de fórum para que os novos secretários de estado pudessem expor e debater suas metas para as várias regiões.

No ano seguinte, quando se realizaram eleições municipais, arrefeceu o entusiasmo com a iniciativa, diminuindo a participação tanto nos CMDS quanto nos CRDS. Começaram a surgir críticas na imprensa, que afirmavam que esses conselhos constituíam um esquema montado de cima para baixo e faziam parte de uma estratégia de *marketing* da administração estadual, na tentativa de criar uma imagem democrática. Os deputados estaduais e os prefeitos, por sua vez, queixavam-se de serem eles representantes mais legítimos que os conselhos na intermediação das demandas sociais perante o governo do estado. A falta de resultados imediatos, em termos de obras e serviços, também contribuiu para aumentar a desmobilização. As tentativas de envolvimento das universidades estaduais<sup>67</sup> no apoio aos conselhos regionais resultaram pouco eficazes, pela reduzida tradição de atuação comunitária das instituições de ensino sediadas no interior.

Não foram estabelecidos, no modelo de gestão participativa cearense, mecanismos formais que institucionalizassem a participação dos conselhos na elaboração das principais peças do planejamento estadual. No entanto, como já foi regis-

---

<sup>67</sup> Universidade Regional do Vale do Cariri (URCA) e Universidade do Vale do Acaraú (UCA).

---

trado, os conselhos regionais foram consultados, quando da elaboração do último Plano Plurianual, para indicar as prioridades das regiões. Além disso, têm sido chamados pela Assembléia Legislativa para colaborar na proposição de emendas às leis orçamentárias anuais.

Um observador familiarizado com a experiência de gestão participativa do Ceará — e que encara com simpatia essa iniciativa — comenta que as dificuldades apontadas anteriormente refletem o fato de que “os anos de autoritarismo, a pobreza e a dependência de uma das populações mais pobres do Brasil — e a cultura individualista incrustada há séculos no Ceará — não podem ser abstraídos com a simples instalação dos conselhos”. Esse mesmo observador registra que, apesar do avanço obtido com a instalação dos CMDS e CRDS, reconhecido até pelos críticos mais ferrenhos do governo do estado, o modelo ainda é frágil, não tendo alcançado condições de sustentabilidade que assegurem sua sobrevivência após o término do atual período de governo.

Na atualidade, está sendo contratado um estudo para orientar a continuidade do trabalho, capaz de identificar por que algumas regiões do estado são menos permeáveis a esse tipo de iniciativa e avaliar, de forma mais precisa, as causas das resistências encontradas.

**5.3 Minas Gerais** A partir de 1993 foram realizadas, em Minas Gerais, audiências públicas com o objetivo de selecionar propostas das regiões para inclusão no orçamento estadual. A iniciativa originou-se no Poder Legislativo, com incorporação posterior dos poderes Executivo e Judiciário ao processo, como resultado de uma emenda constitucional.

Em uma primeira etapa, são realizadas audiências municipais, em que são escolhidos representantes para participar das audiências regionais. Os prefeitos e presidentes de câmaras de vereadores são membros natos dessas representações municipais. O número de representantes da sociedade civil varia, conforme o número de habitantes de cada localidade, entre um mínimo de dois e um máximo de cinco.

Nos anos de 1995 e 1996 foram realizadas doze audiências regionais. Esses encontros foram subdivididos em três módulos, distribuídos em dois dias de trabalho. O primeiro consta de uma exposição a cargo de representantes dos poderes Executivo e Judiciário e do Tribunal de Contas, seguida de uma justificação oral das propostas municipais, pelos representantes de cada localidade.

O segundo módulo, realizado na manhã do segundo dia, é composto pela votação das propostas a serem priorizadas pela região e pela escolha dos candidatos a participar de uma Comissão Regional de Representação. O terceiro módulo, desenvolvido no período da tarde, consta da apresentação das dez propostas mais votadas, da sua sustentação oral e de uma nova votação, para que seja definida uma

---

ordem de prioridade. Nesse módulo também ocorre a escolha dos membros da Comissão Regional de Representação, em número de cinco, podendo ser eleito apenas um por município. Essa comissão deve acompanhar os desdobramentos da audiência pública.<sup>68</sup>

O grau de execução das prioridades orçadas nesses dois anos foi muito baixo. Como consequência, tendo em vista a dificuldade em voltar a promover a mobilização das regiões, devido à falta de resultados concretos, os responsáveis pelo processo optaram por mudar a periodicidade das audiências, passando a realizá-las em anos alternados. No entanto, já em 1998, quando as audiências deveriam ser retomadas, segundo essa nova sistemática, houve novo adiamento, sob a justificativa de tratar-se de ano eleitoral.

Esses sucessivos adiamentos evidenciam que a iniciativa das audiências públicas mineiras encontra-se em situação difícil, sendo possível até mesmo que venham a ser totalmente abandonadas. Segundo o relato de observadores locais, já desde o seu início o processo padecia da falta de melhor integração operacional entre os poderes Executivo e Legislativo, que seria indispensável para assegurar melhor desempenho quanto à execução das prioridades orçadas.

A experiência mineira diferencia-se das relatadas nas seções anteriores em dois aspectos. Em primeiro lugar, tem escopo mais limitado, sendo centrada exclusivamente na questão orçamentária. Além disso, caracteriza-se pela inexistência de instâncias permanentes de representação e articulação, que possam promover um processo continuado de reflexão sobre a realidade das regiões. Como consequência, as demandas da comunidade não eram formuladas como resultado de diagnósticos que pudessem dar maior embasamento ao processo de priorização. O que ocorria era, na verdade, uma filtragem progressiva de proposições fragmentárias, em audiências municipais e regionais, que levava à opção entre propostas locais por um mecanismo de abrangência regional. Caso fossem constituídas instâncias permanentes de representação e articulação dos atores regionais, poderiam ser elaborados, pela utilização de metodologias adequadas, diagnósticos consensuais da situação das regiões, que servissem de base para a formulação de estratégias de desenvolvimento, articulando e dando maior consistência às demandas regionais.

Outro fator que pode ter contribuído para desarticular a iniciativa das audiências públicas é o fato de que estão sendo também implantadas, em Minas Gerais, 25 regiões administrativas, com o objetivo de “*promover a descentralização da administração pública estadual, bem como institucionalizar a comunicação com as regiões do estado, visando tornar mais ágil a prestação de serviços públicos à população*” (artigo 2º da Lei Estadual nº 11 962, de 30/10/1995).

---

<sup>68</sup> Para uma descrição mais detalhada, ver os relatórios arrolados nas referências bibliográficas.

---



A legislação relativa a essas regiões não deixa clara a relação entre esta iniciativa e a anterior. Além disso, menciona, entre as atribuições de alguns dos coordenadores setoriais das regiões, a de “identificar, priorizar e encaminhar os problemas e as reivindicações regionais”, em aparente conflito com o trabalho que era realizado nas audiências públicas. Deve-se destacar que a legislação pertinente não estabelece mecanismos formais por meio dos quais a sociedade civil possa influenciar a atuação dos coordenadores no desempenho dessas tarefas.

**5.4 Santa Catarina** Em Santa Catarina também existe iniciativa de incorporar a participação da sociedade civil à formulação e implementação de ações voltadas para a promoção do desenvolvimento regional. É constituída pelos fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, criados como parte da estrutura das associações de municípios do estado.

Um dos primeiros desses fóruns, implantado pela Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), foi criado para servir como uma instância de aconselhamento na definição de diretrizes de desenvolvimento regional integrado. Em março de 1998, cinco associações já haviam implantado seus fóruns, enquanto quatro outras haviam instalado comitês provisórios encarregados de promover a sua implantação.

Os objetivos específicos do Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado da AMOSC são:

- a) integrar as instituições públicas e privadas que representam a organização social do oeste de Santa Catarina, priorizando a concentração de esforços e recursos em ações prioritárias que visem ao desenvolvimento harmônico e integrado da região;
- b) organizar o planejamento e a execução de ações estratégicas priorizadas da região oeste de Santa Catarina;
- c) desenvolver um plano de ação visando organizar as diversas iniciativas, projetos e propostas de desenvolvimento e crescimento da região oeste de Santa Catarina num instrumento de planejamento regional a ser viabilizado em conjunto pelas instituições que compõem o fórum;
- d) institucionalizar e operacionalizar o Fundo de Desenvolvimento Regional Integrado; e
- e) promover a captação e aplicação de recursos humanos, financeiros, materiais e equipamentos, estudos científicos e tecnológicos, por meio de contratos e convênios, visando ao desenvolvimento integrado da região [AMOSC, 1997].

Além de representantes de vários segmentos da sociedade civil, participam do fórum os prefeitos municipais, os presidentes de câmaras de vereadores e dirigentes de órgãos públicos estaduais e federais atuantes na região.

---

Cabe registrar que as associações de municípios catarinenses contam com uma forte estrutura técnica de apoio e assessoramento às prefeituras, com profissionais contratados em caráter permanente, em contraste com as associações desse tipo existentes em outros estados, que se caracterizam predominantemente como órgãos de articulação política dos municípios. Além disso, em Santa Catarina existe, já há bastante tempo, um entrosamento técnico e operacional efetivo entre as associações de municípios e a área de planejamento do governo do estado.

A disponibilidade dessa estrutura nas associações de municípios proporciona o apoio organizacional indispensável para o bom funcionamento dos fóruns como órgãos de articulação entre a sociedade civil das regiões, as administrações municipais e o governo do estado. O perfil predominantemente técnico das associações de municípios catarinenses também parece contribuir para evitar maior interferência de rivalidades político-partidárias na atuação dos fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado.

Foi também criado, em Santa Catarina, um fórum de abrangência estadual — o Fórum Catarinense de Desenvolvimento —, que tem como entidade coordenadora o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).<sup>69</sup> Seus objetivos são:

“... integrar as entidades envolvidas com o desenvolvimento para, de forma coordenada, viabilizar um Plano Catarinense de Desenvolvimento, que assegure a continuidade dos programas e projetos em implantação e promova outros a serem delineados para o estado de Santa Catarina”(conforme um folheto de divulgação sobre o Fórum Catarinense de Desenvolvimento).

Esse fórum, de composição e objetivos análogos aos dos conselhos da sociedade do Ceará, referidos na seção anterior, é constituído por:

“... entidades representantes de lideranças empresariais e comunitárias, órgãos governamentais, instituições públicas e privadas e agentes financeiros comprometidos com o desenvolvimento socioeconômico de Santa Catarina ...” (conforme um folheto de divulgação sobre o Fórum Catarinense de Desenvolvimento).

Participam do Conselho Executivo do fórum duas secretarias de estado,<sup>70</sup> a Federação Catarinense das Associações de Municípios, a Universidade Federal de Santa Catarina, a Federação das Indústrias, a Federação das Associações Industriais e Comerciais, a Federação da Agricultura, o BRDE e o SEBRAE/SC. Além desse Conselho Executivo, a estrutura do Fórum Catarinense de Desenvolvimento contempla, ainda, a existência de um Conselho Geral e de uma Secretaria Executiva.

---

<sup>69</sup> A Secretaria Executiva do Fórum é ocupada por Jaime Boing, funcionário do BRDE.

<sup>70</sup> A Secretaria Extraordinária para a Implantação do Programa de Qualidade e Produtividade do Serviço Público (SQP) e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

---

Segundo observadores locais, o fórum catarinense tem tido capacidade efetiva de mobilização, devido ao apoio que recebe do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), podendo adquirir condições efetivas de sustentabilidade, ao contrário do ocorrido com experiências similares de articulação em escala estadual que existiram em outras unidades da Federação, cuja existência foi efêmera.<sup>71</sup>

Uma das principais linhas de ação adotadas até o momento pelo fórum catarinense é promover eventos com o objetivo de motivar as associações de municípios e outras entidades regionais a criarem fóruns regionais, inclusive auxiliando na montagem da sua estrutura.

Deve-se registrar que em Santa Catarina, assim como ocorre no Ceará, não foram estruturados mecanismos formais para que os fóruns possam influenciar a elaboração das principais peças de planejamento da administração estadual.

### 5.5 Espírito Santo

A administração estadual cujo período de governo iniciou-se em 1995 buscou promover, no Espírito Santo, a implantação de um sistema de regionalização e de participação na elaboração do orçamento. O órgão que assumiu a responsabilidade por essa tarefa foi a Coordenação de Planejamento do Governo (COPLAG),<sup>72</sup> ligada diretamente ao Gabinete do governador.

A metodologia adotada combina três elementos. O primeiro consiste no estabelecimento de uma divisão regional, para fins de planejamento e gestão. O segundo é a criação de uma estrutura de gestão baseada na implantação de conselhos e câmaras setoriais, em nível estadual e regional, com participação de representantes da sociedade civil. O terceiro é uma sistemática do tipo orçamento participativo, aplicada em nível regional.<sup>73</sup>

A divisão regional compreende dois níveis. O primeiro, mais abrangente, é constituído por quatro regiões de planejamento, que se subdividem em nove regiões administrativas de gestão.

A estrutura de gestão previa a implantação dos seguintes órgãos:

- Conselho Estadual de Planejamento Estratégico e de Desenvolvimento Regional;

---

<sup>71</sup> No Rio Grande do Sul, por exemplo, no início da administração Collares, começou a ser implantado um Conselho Estadual de Desenvolvimento, previsto pela Constituição estadual. Esse conselho reuniu-se apenas algumas vezes, não mais sendo convocado depois de certo tempo.

<sup>72</sup> A COPLAG implantou uma página na Internet, no endereço <http://www.coplag.es.gov.br>.

<sup>73</sup> Uma descrição mais detalhada dessa metodologia pode ser encontrada em COPLAG (1997). A página da COPLAG na Internet também apresenta informações sobre o processo.

---

- câmaras setoriais;
- câmaras setoriais regionais;
- conselhos de Desenvolvimento regionais (nas macrorregiões); e
- conselhos Administrativos de Gestão (nas microrregiões).

A sistemática de participação na elaboração do orçamento utilizada em 1995 baseou-se na realização de assembleias orçamentárias em dois níveis. No primeiro, foram realizadas assembleias municipais, para seleção de demandas em cinco áreas temáticas: *educação, saúde, agricultura, segurança pública e desenvolvimento econômico e infra-estrutura*. Nessas assembleias foram, também, escolhidos os representantes dos municípios para participar da etapa seguinte do processo.

No segundo nível foram realizadas assembleias macrorregionais, com a finalidade de estabelecer a priorização das demandas, tendo em vista três critérios: abrangência regional, parceria e continuidade. Nessas assembleias foram escolhidos dois representantes, por área temática e por região, para compor uma comissão orçamentária estadual. As funções dessa comissão consistem em acompanhar a tramitação do Projeto de Lei do Orçamento na Assembleia Legislativa, analisar as emendas apresentadas pelos deputados e, posteriormente, acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária.

Em 1996, a escassez de recursos tornou necessária uma mudança na sistemática de trabalho; foram realizadas apenas assembleias microrregionais. Nessas assembleias, houve prestação de contas sobre os investimentos previstos no ano anterior, e foram escolhidos os representantes para compor a Comissão Orçamentária Estadual.

Essa metodologia esbarrou na situação precária das finanças públicas estaduais. A partir de 1996, deixou de ser feito o levantamento de novas demandas, tendo em vista a impossibilidade de atendimento. Também a estrutura de gestão deixou de ser implantada, frustrando, ao menos em parte, a implementação do que parece ser uma experiência tecnicamente bem-concebida de gestão participativa do desenvolvimento regional.

Apesar dessas dificuldades, a página da Coordenação de Planejamento do Governo do Espírito Santo na Internet, na qual é descrita a metodologia adotada na elaboração do orçamento, reitera a crença na necessidade da participação, destacando:

“Entende esta administração que a ausência de capacidade de investimento não pode ser utilizada como alegação para a elaboração de *orçamentos de gabinete*, pois as próprias medidas para o equacionamento da atual crise financeira do setor público dependem da discussão com os setores políticos, sociais e econômicos

---

interessados na retomada do equilíbrio das finanças públicas e do processo de desenvolvimento.”<sup>74</sup>

## 6 FATORES CONDICIONANTES

A análise dessas cinco experiências permite caracterizar três fatores, a seguir apresentados, como os principais condicionantes das possibilidades de sucesso na implementação de processos participativos em escala regional.

### 6.1 Sustentação Política e Credibilidade

A existência de um compromisso efetivo, maduro e continuado das instâncias políticas é o primeiro — e talvez o mais importante — dos fatores que condicionam as possibilidades de sucesso dos esforços de integrar a participação da sociedade civil à tomada de decisões na esfera da administração pública.

Essa observação é especialmente verdadeira no que se refere às práticas que incidem de forma mais direta sobre a alocação de recursos. Nesses casos, a criação de procedimentos que aumentem a influência da comunidade sobre as decisões contraria interesses já estabelecidos e interfere com a operação dos canais políticos e administrativos que tradicionalmente determinam a forma como são utilizadas as verbas públicas. A tentativa de ampliar as influências sobre o processo decisório, dando-lhe maior transparência e permitindo que dele participem novos atores, exige firme decisão política e implica uma ruptura profunda com as formas tradicionais de governar.<sup>75</sup>

A debilidade da sustentação política costuma ser um dos principais motivos que dificultam a execução de ações incluídas nos orçamentos como resultado de propostas oriundas da comunidade. Quando o compromisso político é frágil, aumenta o risco de corte das verbas necessárias para viabilizar essas ações, para permitir a execução de iniciativas que atendam a prioridades definidas por meio dos canais político-administrativos tradicionais.

Um fator que tende a interferir na implementação das práticas participativas, podendo colocar em risco sua consolidação, é a sua, aparentemente, inevitável utilização como pontos de destaque em estratégias de *marketing* político. Em primeiro lugar, porque esse tipo de utilização faz que se radicalize a polêmica em torno de experiências ainda frágeis, cuja condução tornar-se-ia mais fácil e segura

---

<sup>74</sup> Ver o último parágrafo da página da COPLAG/ES sobre o orçamento participativo, no *site* <http://www.coplag.es.gov.br/paginasabrigadas/cpe/opa.htm>.

<sup>75</sup> Essa questão é discutida em Guimarães (1987) e em Cunill (1991). Uma abordagem centrada no caso brasileiro pode ser encontrada em Fedozzi (1997), no capítulo III, intitulado “Estado e Cidadania no Brasil”.

---

em um clima de serenidade, propício para a formação de consensos. Em segundo lugar, porque a credibilidade dessas iniciativas pode ser gravemente comprometida caso formas inadequadas de divulgação induzam o público a suspeitar que essas ações têm objetivo predominantemente promocional, para obter vantagens eleitorais.

Outro fator negativo relacionado com a interferência de estratégias de *marketing* político deriva-se do fato de que, em geral, os novos detentores de cargos eletivos não prestigiam projetos oriundos de administrações rivais, que tenham grande impacto político, como é o caso das ações de tipo participativo. O resultado dessa interferência é que as iniciativas maculadas por esse *vício de origem* tendem a ser abandonadas ou, na melhor das hipóteses, são substancialmente alteradas, de forma a poderem receber uma nova *marca* que descaracterize a sua paternidade e minimize a colheita de dividendos por parte daqueles que as introduziram.

Além disso, a disposição de um governo para trabalhar de forma participativa também depende, em muito, do estilo administrativo do governante e do tipo de imagem que tenta projetar. Para líderes que tentam firmar uma imagem de *realizadores* ou *tocadores de obra*, os rituais, os prazos e a divisão de méritos implícitos nas práticas participativas podem parecer incompatíveis com a obtenção de resultados rápidos e marcantes.

É importante destacar que mesmo os empreendimentos mais sinceros de promoção da participação precisam ser temperados pela sobriedade e pelo realismo. Caso contrário, existe o risco de que seja induzida a formação de expectativas incompatíveis com a realidade financeira e administrativa da instância promotora. Esse parece ter sido o caso da experiência do Espírito Santo, em que o processo de orçamentação participativa foi severamente afetado pela situação das finanças estaduais. O desencontro entre expectativas exageradas e resultados parcos abala a credibilidade dos esforços de promover a participação, causando o distanciamento de atores sociais relevantes e podendo, até mesmo, inviabilizar a sua continuidade.

A existência de um compromisso político efetivo para a consolidação das práticas participativas é, também, fundamental para que sejam superados os entraves oriundos das formas tradicionais de atuação do setor público, marcadas pelo formalismo, pela burocracia e pelas decisões tomadas *de cima para baixo*. Os próprios escalões intermediários e inferiores da administração pública costumam ter influência muito escassa sobre os processos decisórios, em contraste com o que pregam as correntes mais atuais do pensamento administrativo com relação ao setor privado, o que contribui para gerar uma cultura organizacional pouco propícia para o gerenciamento de iniciativas de tipo participativo. Nesse aspecto, cabe registrar uma observação feita por um consultor canadense, constante de um documento em que sintetiza as lições aprendidas em mais de vinte anos de experiência na organização de processos participativos, nas áreas pública e privada:

---

“O nível e a qualidade da participação do público não será melhor do que o da equipe da organização proponente. Se a equipe encarregada do processo participativo for dirigida de forma autoritária, provavelmente tratará o público da mesma forma. Ao contrário, equipes dirigidas de forma participativa trabalharão com o público de forma mais interativa, já que a participação faz parte da sua cultura organizacional”<sup>76</sup> [Connor, 1997] (disponível na Internet no site <http://www.islandnet.com/~connor/lessons.html>).

## 6.2. Características Socioculturais das Regiões

Outro problema a ser enfrentado para a consolidação de iniciativas de tipo participativo é constituído pela fraca tradição associativa existente em muitas regiões, que dificulta a organização e mobilização da comunidade.

Vários fatores contribuem para fazer que, em algumas regiões, haja uma malha mais densa de organizações e instituições intermediárias, que constituem uma sociedade civil mais dinâmica e contribuem para que os habitantes sejam culturalmente mais propensos a empreender atividades de tipo cooperativo. Em contraste, em outras regiões essas redes são mais rarefeitas, contribuindo para menor coesão da comunidade e tornando mais difícil empreender atividades que pressuponham a existência de indivíduos culturalmente vocacionados para a cooperação.

A experiência dos COREDE do Rio Grande do Sul é exemplar nesse sentido, já que sua prática tem sido diferenciada em termos de facilidade para promover a aglutinação dos atores regionais, o que reflete as características socioculturais das áreas em que atuam. Como já foi referido, o norte do estado é constituído por áreas povoadas por descendentes de imigrantes europeus — alemães e italianos —, que foram assentados em pequenas propriedades. Nessas regiões, onde consolidou-se, no início da colonização, uma forte cultura associativa, necessária para facilitar a sobrevivência em condições difíceis, os conselhos tendem a ter maior facilidade para congregar em torno de si os vários setores da sociedade local. Já no sul, cuja formação histórica está associada à escravidão, à pecuária e à grande propriedade, a tradição associativa é mais débil, e os conselhos têm, em geral, maior dificuldade para aglutinar os diferentes segmentos da sociedade.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> “The level and quality of participation by the public will be no better than that of the staff in the proponent’s organization. If public participation staff are managed in a top—down way, they are likely to manage the public in the same fashion. Alternatively, participatively—managed staff are likely to work with the public more interactively since participation is part of the organizational culture”.

<sup>77</sup> É fácil perceber a analogia entre o caso do Rio Grande do Sul e o que mostra a análise de Putnam (1996) sobre a experiência histórica italiana.

---

Nas regiões que apresentam menor dotação de capital social, a prática dos conselhos tendeu a concentrar-se na formulação de demandas de caráter mais imediato, geralmente com desmobilização se essas reivindicações não sejam atendidas. Nessas áreas, é mais difícil aglutinar atores — que, em tese, deveriam participar de forma permanente da vida do COREDE — para que sejam empreendidas atividades que visem ao longo prazo. Esse é o caso de ações como a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, que, por meio de um processo de reflexão coletiva, contribuem para consolidar a visão da comunidade sobre a realidade local e proporcionam uma pauta mais coerente para a atuação do conselho regional. Já nas regiões com maior tradição associativa, as ações desse tipo têm sido mais fáceis de se viabilizarem.

**6.3 Apoio Institucional** Outra lição da experiência gaúcha é que os COREDE melhor sucedidos são os que contam com apoio permanente de instituições dotadas de credibilidade e cuja atuação tem abrangência regional, como é o caso das universidades. Esse apoio tem sido crucial para a atuação dos conselhos regionais gaúchos. A ligação com as universidades confere aos dirigentes dos COREDE o respaldo institucional necessário para sobrepujarem-se às disputas políticas locais.

O empenho e a eficácia das universidades no apoio a instituições de tipo participativo dependem muito da intensidade das tradições associativas da região em que se situam, bem como da sua cultura institucional. Deve-se registrar que nem todas as universidades se caracterizam por uma integração efetiva com a comunidade das áreas em que estão localizadas. No caso do Ceará, por exemplo, como foi registrado, foram ineficazes as tentativas de promover o apoio das universidades estaduais do interior aos conselhos regionais, pela pouca tradição de envolvimento comunitário dessas instituições de ensino. No Rio Grande do Sul, as universidades comunitárias têm sido, em regra, as mais presentes no apoio aos COREDE, embora alguns conselhos contem com apoio efetivo de universidades federais. Em Santa Catarina, outras instituições, como o Banco Regional de Desenvolvimento Econômico (BRDE) e as associações de municípios proporcionam suporte aos fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado.

Em um prazo mais longo, organizações como os COREDE gaúchos ou os CRDS cearenses devem esforçar-se para atingir um grau de credibilidade e organização que lhes permita não mais depender desse tipo de apoio institucional, adquirindo condições próprias de sustentação. Quando esse estágio for atingido, a capacidade de mobilização desses conselhos deverá passar a apoiar-se essencialmente na aceitação, pela coletividade, de uma filosofia de trabalho calcada na busca permanente da construção de consensos entre os principais atores da sociedade regional e na minimização dos efeitos desagregadores das rivalidades locais.

---



## 7 QUESTÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS

As diferenças existentes entre as experiências analisadas evidenciam o fato de que não há consenso quanto a aspectos conceituais, metodológicos e organizacionais que são de fundamental importância para viabilizar a participação em escala regional.

O primeiro ponto em que se percebe essa falta de consenso refere-se ao *nível de participação*, que é definido tendo em vista o grau de influência atribuído à comunidade na tomada de decisões e na operacionalização das iniciativas. É necessário avaliar mais detidamente as características dos diferentes níveis de participação, para identificar as implicações da sua adoção nas várias situações concretas que são relevantes na escala regional.

Um segundo aspecto em que não existe consenso diz respeito a questões de natureza organizacional. É necessário avaliar as limitações e as potencialidades das diferentes formas como pode ser estruturado o processo de participação em escala regional. Esse processo pode basear-se na realização de *eventos participativos* — como as audiências públicas realizadas pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais — ou na criação de *organizações* voltadas para a promoção da participação, como os conselhos regionais do Ceará e do Rio Grande do Sul. O processo pode, ainda, estar calcado em uma sistemática que combine esses dois tipos de mecanismos, como ocorre no Espírito Santo e passou a ocorrer, mais recentemente, no Rio Grande do Sul, com a introdução da consulta popular para a elaboração do orçamento do estado.

Outro ponto em que se faz necessária uma discussão mais aprofundada diz respeito ao tratamento que deve ser dado às iniciativas de caráter mais amplo, que são geralmente denominadas *estruturantes* ou *de interesse geral*, cujo impacto transcende o nível regional. Devem estas ser simplesmente excluídas do alcance das práticas participativas, como parecem sugerir algumas opiniões? Ou o envolvimento da comunidade na sua discussão exige apenas a adoção de metodologias adequadas?

**7.1 Níveis de Participação** O primeiro requisito lógico para que se possa discutir, com propriedade, a questão de como institucionalizar a participação da sociedade civil nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento regional é definir, de forma mais precisa, o que se entende por *participação*.

Uma conceituação que pode ser considerada adequada aos objetivos desta discussão é a adotada pelo Banco Mundial, para o qual a participação é “um processo por meio do qual os indivíduos e as instituições afetadas por iniciativas de desen-

volvimento podem influenciar a tomada de decisões e a alocação dos recursos relacionados com essas iniciativas”.<sup>78</sup>

É fácil perceber que o termo *influenciar* é o elemento mais problemático desse conceito. A consideração das possíveis acepções desse termo, bem como as diferentes amplitudes que lhe podem ser atribuídas, nos remete à questão dos *níveis de participação*.

A literatura existente sobre o tema apresenta várias classificações, tendo em vista as diferenças quanto à intensidade da participação. Uma das mais conhecidas é a desenvolvida por Arnstein (1969), que considera oito níveis, ordenados de forma crescente segundo o grau de influência atribuído à comunidade na relação com a entidade promotora do processo participativo:

- *manipulação* — descreve as situações em que a preocupação da entidade promotora concentra-se exclusivamente na obtenção de apoio para iniciativas já definidas, sem que haja intenção de permitir que a comunidade tenha qualquer influência na definição de suas características;

- *terapia* — engloba as ações de caráter *educativo* que têm como objetivo modificar as atitudes e opiniões existentes na comunidade em relação a um projeto ou programa, as quais podem dificultar sua implementação;

- *informação* — diferencia-se dos níveis anteriores por não ter como objetivo central direcionar as opiniões da comunidade, constituindo um primeiro passo legítimo para a participação efetiva, especialmente quando prevê mecanismos simples de *feedback* que permitam avaliar as reações da comunidade e que possam, eventualmente, convencer os responsáveis pela iniciativa da necessidade de efetuar ajustes e adaptações nas suas características;

- *consulta* — refere-se a processos em que a entidade promotora utiliza mecanismos mais complexos e estruturados para recolher subsídios junto à comunidade, com a intenção de utilizá-los de forma efetiva na definição das características e objetivos da iniciativa, embora mantenha o poder de decidir, em última instância, sobre o seu aproveitamento;

- *apaziguamento* — refere-se a situações em que a influência atribuída à comunidade tende a ser mais aparente do que real, como ocorre quando são incluídos alguns representantes da comunidade em comitês que, embora formalmente investidos de poder decisório, pela sua composição acabam, na prática, servindo principalmente para referendar decisões tomadas em outras instâncias;

---

<sup>78</sup> A seção VI do *Resource Book on Participation*, publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, apresenta uma relação dos diferentes conceitos de participação adotados pelas organizações internacionais ligadas à promoção do desenvolvimento.

---

- *parceria* — neste nível ocorre uma efetiva divisão de poder entre a comunidade e a entidade promotora, por meio de processos de negociação, havendo divisão de responsabilidades nas tarefas relacionadas ao planejamento e à tomada de decisões;

- *delegação de poder* — o poder decisório é atribuído à comunidade, embora a entidade promotora participe dos processos de planejamento e implementação das iniciativas;

- *controle pelos cidadãos* — a entidade promotora restringe sua participação ao financiamento das iniciativas, cabendo à comunidade as tarefas de planejamento e implementação.

Os dois primeiros níveis, evidentemente, não constituem participação. Seu objetivo é apenas moldar ou alterar a opinião da comunidade em relação a iniciativas cuja implementação e características já foram definidas. A informação, por sua vez, já constitui um passo significativo para a real participação. No entanto, só parece possível falar em participação efetiva a partir do nível da consulta, em que a influência da comunidade começa a ser mais efetiva e significativa. O *status* que deve ser atribuído ao nível intitulado de *apaziguamento* depende da avaliação de cada caso concreto, para que se possa distinguir as situações em que é atribuída importância efetiva à representação da comunidade daquelas em que predomina uma intenção estritamente manipulativa, em que se busca apenas criar uma aparência de participação.

O *UNDP Guidebook on Participation* adota uma escala semelhante, que considera oito níveis, definidos nos termos apresentados a seguir:

- *manipulação*: o nível mais baixo; aplica-se a situações de *não-participação*, em que a participação é conduzida como instrumento de doutrinação;

- *informação*: se os participantes são informados de seus direitos, responsabilidades e opções, é dado o primeiro e importante passo para a participação genuína. A principal limitação nesse estágio é que a ênfase é colocada na comunicação unidirecional, sem que haja canais para *feedback* ou poder de negociação;

- *consulta*: este nível implica comunicação bidirecional, em que os participantes têm oportunidade para expressar suas sugestões e preocupações, mas não têm certeza quanto à utilização de suas contribuições. Pode ser dito, portanto, que nesse nível os envolvidos estão *participando da participação*. Os procedimentos mais frequentes de consulta são encontros com agenda definida pela entidade promotora, audiências públicas e pesquisas de opinião;

- *formação de consensos*: aqui os participantes interagem para obter compreensão mútua e alcançar posições negociadas aceitáveis para todo o grupo. Uma deficiência frequente deriva-se do fato de que os grupos e indivíduos mais vulne-

---

ráveis tendem a permanecer em silêncio, ou a adotarem atitudes de concordância passiva;

- *deliberação*: se os consensos são implementados como resultado de deliberações coletivas, caracteriza-se o início da divisão de responsabilidades sobre os possíveis resultados. As negociações, nesse estágio, refletem os diferentes graus de influência exercidos pelos vários indivíduos ou grupos;

- *repartição de riscos*: este nível baseia-se no anterior, mas avança em relação ao aspecto meramente decisório para abranger os efeitos de seus resultados, um conjunto de conseqüências naturais, benéficas ou danosas. Na evolução dos processos a que se refere a participação, há sempre um elemento de risco que faz que mesmo as decisões melhor intencionadas possam levar a resultados indesejados. A definição e a possibilidade de cobrança das responsabilidades tornam-se indispensáveis nesse nível, especialmente se as partes mais influentes podem ser as que assumem menores riscos;

- *parceria*: este nível implica a relação entre iguais, que trabalham com um objetivo comum. A idéia de igualdade aqui implícita não se refere a aspectos de forma, estrutura ou função, mas, sim, envolve o equilíbrio de respeito entre as partes. Já que a parceria baseia-se nos níveis anteriores, implica responsabilidade mútua e divisão de riscos;

- *autogestão*: constitui o nível mais elevado dos esforços participativos, em que as partes interessadas interagem em processos de aprendizado que otimizam o bem-estar de todos os envolvidos.

Outras classificações similares podem ser utilizadas, como a apresentada a seguir, adaptada a partir da adotada em um documento sobre participação divulgado pelo Communities Online Forum, organização sediada na Inglaterra:<sup>79</sup>

- *informação*: a entidade responsável por uma ação simplesmente repassa informações para os indivíduos e instituições por ela afetados, sem lhes atribuir influência no processo decisório;

- *consulta*: a entidade responsável confere aos indivíduos e às instituições afetadas pelas ações um grau limitado de influência sobre sua formulação, solicitando sugestões e comentários ou, eventualmente, oferecendo um número limitado de opções;

- *decisão conjunta*: a entidade promotora divide amplamente a tomada das principais decisões com os indivíduos e instituições afetados pelas ações;

---

<sup>79</sup> O *Guide to Effective Participation* é um extenso documento cuja ênfase concentra-se na orientação prática, e que pode ser obtido, na íntegra, pela Internet, no site [http://www. btworld.com/communities/newsite/guide/main1.htm](http://www.btworld.com/communities/newsite/guide/main1.htm).

---

- *ação conjunta*: a entidade promotora, além de dividir com a comunidade as decisões sobre a formulação das iniciativas, divide também a responsabilidade sobre a sua execução, por meio de colaboração temporária ou da formação de parcerias permanentes;

- *apoio a iniciativas da comunidade*: a entidade promotora abre mão de participar da formulação e da implementação das ações, limitando-se a apoiar sua concepção e execução pela comunidade, reservando-se apenas o direito de definir critérios que condicionem a concessão desse apoio.

Nos termos do conceito de participação apresentado no início desta seção, parece claro que, também no caso dessas duas últimas classificações, só se pode falar em participação efetiva a partir do nível da consulta, no qual realmente começa a existir a possibilidade concreta de influência da comunidade sobre o processo decisório. Os contatos estritamente informativos, que têm como objetivo central o repasse de informações para a comunidade, sem que haja intenção de admitir que as suas reações possam alterar de forma significativa o rumo das atividades previstas, não podem ser considerados como processos efetivamente participativos. Parece mais adequado reservar essa qualificação apenas para procedimentos em que haja comprometimento, por parte da instituição promotora, de fazer o envolvimento da comunidade implicar real influência sobre a tomada de decisões, mesmo que apenas em caráter consultivo.

A compreensão das diferenças existentes entre esses níveis de participação permite aprofundar a análise das formas mais adequadas para organizar os processos participativos regionais. Um dos pontos a se ter em vista é que — como será discutido em maior profundidade na próxima seção — a mudança na abrangência territorial do processo participativo tem implicações organizacionais importantes, afetando inclusive a definição dos níveis cuja utilização melhor se ajusta ao tratamento de diferentes temas em escala regional.

Um erro comum, no que se refere aos níveis de participação, é a tendência de igualar *participação* com *deliberação*, só se admitindo como realmente válidos os processos participativos em que a comunidade adota decisões irrecorríveis, que devem ser posteriormente aplicadas, sem possibilidade de alteração, pelas instâncias administrativas. Esse erro parece estar associado à propensão de transpor de forma direta, para a escala regional, práticas e metodologias utilizadas em experiências referentes à escala municipal.

Evidentemente, não se pretende afirmar que a participação em nível deliberativo seja indesejável ou inadequada na escala regional. O que se pretende, ao contrário, é registrar que esse tipo de equívoco dá margem à interpretação de que os temas que não se ajustam com facilidade à utilização de mecanismos deliberativos devem ser pura e simplesmente excluídos da alçada de aplicação das práticas par-

ticipativas.<sup>80</sup> Assim, paradoxalmente, a idéia de que a participação só é válida quando a comunidade decide acaba por servir de argumento para que se reduza o escopo da participação.

Na verdade, deve-se destacar que outros mecanismos — de tipo consultivo ou que envolvam deliberação conjunta, formação de consensos ou parcerias — são perfeitamente adequados para a abordagem de muitas questões mais complexas, relevantes para o desenvolvimento regional. Metodologias baseadas nesses níveis podem permitir que a comunidade exerça influência efetiva sobre o processo decisório em uma gama muito mais abrangente de ações do que é possível com a utilização de processos deliberativos simplificados. Para isso, no entanto, é essencial que a aplicação desses procedimentos seja orientada por uma sincera intenção de proporcionar à comunidade influência real sobre as decisões e sobre a implementação das ações delas decorrentes.

Nada impede que a mesma instituição promotora adote níveis diferentes de participação para o tratamento de temas diversos. Assim, é perfeitamente possível para uma administração estadual, por exemplo, utilizar uma sistemática deliberativa para definir a alocação dos recursos relativos a alguns tipos de investimentos, ao mesmo tempo em que utiliza outros procedimentos para promover a participação da comunidade na formulação, implementação ou avaliação de outros tipos de políticas e programas.

O ponto central da discussão consiste, evidentemente, em identificar critérios que permitam avaliar quais os casos em que a deliberação pela comunidade é viável e desejável e quais os que se prestam melhor à utilização de mecanismos consultivos.

Um primeiro aspecto a considerar, nesse sentido, é de natureza eminentemente prática. Refere-se à necessidade de conceber procedimentos, também de natureza participativa, que possibilitem selecionar e detalhar de forma adequada as opções alternativas que deverão ser objeto de escolha pela comunidade. Quanto melhor estruturados forem os métodos utilizados para definir essas opções, mais sólidos tenderão a ser os resultados do processo participativo de deliberação.

O segundo ponto, de importância fundamental se as decisões têm caráter público, diz respeito à necessidade de se criarem mecanismos que assegurem a legitimidade do processo decisório. A deliberação pela comunidade só poderá ser considerada legítima se houver delegação formal da competência para decidir e se os procedimentos forem organizados de forma transparente, sendo garantida a possibilidade da participação de todas as partes interessadas e adotadas precauções rigorosas contra a possibilidade de fraude ou de manipulação.

---

<sup>80</sup> Este seria o caso das *ações estruturantes*, tratadas mais adiante neste texto.

---

## 7.2 Formas de Organização e Escala Territorial

Outra distinção metodológica importante é a que diz respeito à diferença existente entre os processos participativos baseados exclusivamente em eventos isolados ou periódicos — sejam eles simples contatos, reuniões, audiências públicas ou consultas populares, com um objetivo limitado — e aqueles que envolvem a criação de organizações permanentes, especificamente voltadas para promover e facilitar a participação.

O modelo adotado nas audiências públicas de Minas Gerais é o único que pertence à primeira categoria, e parece constituir-se em uma tentativa mecânica de transposição, para o nível regional, das principais características das experiências de orçamentação participativa existentes em escala municipal. Por um lado, essa sistemática simples pode ser mais fácil de se implementar. Seu sucesso depende, em última análise, apenas da existência de condições financeiras e políticas que favoreçam a execução das ações incluídas no orçamento como resultado das prioridades indicadas pela comunidade.<sup>81</sup> Por outro lado, o escopo excessivamente limitado reduz a potencialidade das iniciativas calcadas nesse modelo para alcançar alguns dos resultados mais importantes da participação, como a promoção de processos coletivos de aprendizado, a criação de consensos entre os atores sociais, o fortalecimento das identidades regionais e o estímulo à acumulação de capital social.

Parece ser bem maior, nesse sentido, a potencialidade das experiências que envolvem a implantação de instâncias permanentes de organização e aglutinação regional, como os conselhos regionais do Ceará e do Rio Grande do Sul ou os fóruns regionais de Santa Catarina. Essas experiências estão calcadas no modelo dos conselhos econômicos e sociais, já existentes em outros países em escala tanto nacional quanto regional.<sup>82</sup>

Enquanto a utilização de mecanismos simples de deliberação pode contribuir apenas para que a alocação dos recursos públicos seja mais condizente com os desejos e necessidades da comunidade, as sistemáticas baseadas na existência de *organizações permanentes* permitem, além disso, que a participação atue como instrumento para fortalecer a capacitação coletiva para a promoção do desenvolvimento.

A existência dessas organizações permanentes possibilita que seja abordada uma gama mais ampla de temas relevantes para o desenvolvimento regional e que

---

<sup>81</sup> Deve-se lembrar, no entanto, que tais condições quase nunca foram alcançadas nas experiências analisadas neste texto, que se propunham a estabelecer algum tipo de participação na elaboração do orçamento. Em todos esses casos, as informações disponíveis indicam que o índice de execução das ações propostas pela comunidade tem sido bastante baixo.

<sup>82</sup> Como já foi referido, uma análise da experiência desses conselhos pode ser encontrada em um recente número especial da *Revista de Trabajo*, [Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995].

---

seja criado um fluxo amplo e contínuo de informações entre a administração pública e a comunidade, capaz de contribuir de forma mais abrangente para o aperfeiçoamento de políticas, programas e projetos de interesse das regiões. Além disso, pode contribuir de forma bastante significativa para promover a articulação entre os atores sociais de uma região, fortalecendo a compreensão do grau de interdependência existente entre os seus interesses e possibilitando que sejam identificadas e aproveitadas muitas oportunidades de cooperação entre os diferentes segmentos da comunidade. Outro ponto a destacar é que a existência dessas organizações aumenta a solidez dos processos participativos, na medida em que tendem a atuar como um *lobby* da participação.

Deve-se registrar, no entanto, que, mesmo sendo menos produtiva, a utilização de mecanismos participativos simples já se constitui em um avanço em relação à prática usual das decisões de gabinete. O defeito principal desses mecanismos simplificados parece ser o de explorar de forma muito limitada os efeitos pedagógicos da participação, não favorecendo o aprofundamento da compreensão de questões mais complexas por parte da comunidade e acabando por limitar o escopo das práticas participativas.

Tratando-se da escala regional, parece mais adequado, portanto, recomendar que sejam criadas organizações que promovam a discussão permanente dos problemas das regiões e a participação da comunidade nas ações públicas relacionadas com o desenvolvimento. Os modelos baseados na existência dessas organizações apresentam potencial maior para promover processos de capacitação e de aprendizado coletivo e para estimular a acumulação de capital social, na medida em que possibilitam maior interação entre os diferentes atores regionais, bem como entre esses atores e a administração pública.

### **7.3 Participação e**

#### ***Projetos Estruturantes***

A terceira questão metodológica a ser aprofundada diz respeito ao tratamento que deve ser dado às ações ou projetos usualmente denominados *estruturantes* ou *de interesse geral*, com o objetivo de definir a viabilidade e o alcance da utilização de práticas participativas nesses casos.

Essa distinção entre os projetos que atendem a interesses específicos e os que têm alcance mais abrangente e difuso foi apresentada pelo professor Paulo Haddad, em um artigo sobre a experiência das audiências públicas promovidas pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais:

“Do ponto de vista técnico-financeiro, é preciso, desde o início, distinguir o que seja um projeto estruturante. Esse tipo de projeto, normalmente, se caracteriza pelo caráter de transformação profunda das condições gerais de vida dos habitantes de um município ou de um Estado, ultrapassando os interesses de grupos comunitários específicos ou de áreas geográficas determinadas. São exemplos de

---



projetos estruturantes a construção de um sistema de saneamento básico em uma cidade ou a duplicação de uma rodovia que corta várias regiões de um estado” (Paulo Haddad, “Um Orçamento Democrático para o Brasil” — artigo publicado na *Gazeta Mercantil* em 5/9/96).

Se a participação da comunidade for organizada exclusivamente com base em mecanismos simplificados de natureza deliberativa, como ocorre na experiência de Minas Gerais, parece defensável a posição de excluir do processo os projetos estruturantes. Defendendo essa posição, o professor Paulo Haddad destaca:

“Como esses projetos têm efeitos difusos e são de interesse geral, há um grande risco de que não venham a ser priorizados nas diferentes consultas feitas nos bairros ou nos municípios, onde os grupos sociais estão mais preocupados em não perder a rara oportunidade de priorizar projetos cujos benefícios são por eles capturados mais diretamente. Assim, é fundamental que, no processo de orçamentação, haja uma arena de decisão igualmente democrática, na qual os projetos estruturantes possam ser previamente definidos e recursos para eles alocados, antes mesmo de se abrir uma rodada de consultas diretas à população sobre o que fazer e com quais fontes de recursos.”

Essa objeção não se sustenta, no entanto, quando se levam em conta as observações feitas sobre a possibilidade de adotar diferentes níveis de participação, adequados às características e circunstâncias de diferentes situações concretas, e quando se tem em vista que a *participação da comunidade* não pode ser confundida com a *deliberação pela comunidade*.

O envolvimento da comunidade — em nível consultivo, de formação de consensos ou de deliberação conjunta — pode ser bastante positivo para a formulação e implementação de muitos desses projetos estruturantes ou de interesse geral, contribuindo para aumentar sua eficácia e, até mesmo, sua sustentabilidade, na medida em que pode resguardá-los contra o risco de abandono devido a flutuações no interesse das instâncias político-administrativas.

No nível regional, a influência da comunidade será ainda mais produtiva caso possa apoiar-se em uma reflexão sobre a realidade das regiões e sobre as estratégias mais adequadas para promover o seu desenvolvimento. Essa reflexão pode ser desenvolvida por organizações regionais, como os COREDE gaúchos, os CRDS cearenses ou os fóruns catarinenses, e incorporada em planos estratégicos de desenvolvimento regional, elaborados de forma participativa. Com base nesses planos, a comunidade pode sugerir iniciativas abrangentes de interesse da região, alçando-se além da simples deliberação sobre questões pontuais e passando a ter melhores condições para influenciar decisões governamentais de caráter mais amplo.

Não há por que, portanto, simplesmente excluir os projetos estruturantes ou de interesse geral do alcance da participação. Parece perfeitamente possível — além

---

de desejável — favoreceu a presença da comunidade na *arena de decisão igualmente democrática, na qual os projetos estruturantes possam ser previamente definidos e recursos para eles alocados*, mencionada pelo professor Haddad. Basta definir o nível de participação mais adequado em cada caso concreto. Além disso, como se trata da escala regional, é conveniente que seja previamente implantada e consolidada uma estrutura organizacional adequada para operacionalizar processos participativos, em qualquer nível.

## 8 COMO DIFUNDIR AS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS

Ficam evidentes, a partir de algumas das considerações apresentadas nas seções anteriores, as dificuldades existentes para que se criem e consolidem canais que possibilitem aumentar a influência da sociedade civil sobre a tomada de decisões no setor público. A tradição político-administrativa brasileira é fortemente caracterizada pela centralização do poder decisório e pelo formalismo burocrático. Por esses e por outros motivos, a incorporação mais efetiva de práticas participativas às atividades do setor público exigirá profundas mudanças na cultura organizacional predominante na administração pública do país.

Além disso, poucas são as regiões que podem ser consideradas ricas em capital social e em que se consolidaram, ao longo da história, fortes tradições associativas como as registradas por Putnam em algumas áreas do centro e do norte da Itália [Putnam, 1996, cap. 4 e 5], que proporcionam um campo fértil para a difusão de procedimentos participativos. Na maior parte das comunidades, são relativamente poucos os que estão convencidos de que devem envolver-se, de forma direta e continuada, na formulação e na implementação de ações que são consideradas tipicamente governamentais. Predomina, na maior parte dos casos, a idéia de que, em geral, o envolvimento dos indivíduos na vida pública ainda deve limitar-se à participação periódica no processo eleitoral.

Nesse contexto, não é simples a tarefa de incorporar a participação ao cotidiano das ações de governo na escala regional, ajudando a viabilizar a formulação de políticas regionais “mais próximas do jogo real das sociedades locais e mais articuladas entre os diversos níveis do poder público”.<sup>83</sup> Essa tarefa torna-se ainda mais difícil quando essa incorporação requer um esforço prévio de organização e de criação de novas instituições, como parece ser necessário para que seja promovida a participação em escala regional. Como já foi referido, em geral não existem instâncias consolidadas de organização da comunidade que proporcionem uma base institucional sólida para processos de participação nessa escala territorial.

---

<sup>83</sup> Para usar uma expressão constante dos termos de referência para a elaboração do presente documento.

---

Além disso, faz-se necessário um avanço da reflexão sobre questões metodológicas. A principal dessas questões está relacionada com a necessidade de superar o vício de abordagem decorrente da propensão de acreditar que a participação em nível regional consiste, essencialmente, em uma transposição de conceitos e metodologias típicos dos orçamentos participativos municipais para uma escala territorial mais ampla.

Uma primeira consequência dessa propensão é a tendência de confundir *participação* com *participação no orçamento*, que acaba por limitar, de forma indevida, o alcance dos processos participativos e por fazer que seja ignorado o fato de que é tecnicamente possível — e socialmente desejável — que sejam utilizadas práticas participativas em toda uma ampla gama de atividades relacionadas com o planejamento, com a implementação e com a avaliação de ações governamentais.

Outra consequência dessa propensão é a tendência de enfatizar, de forma exagerada, a dimensão alocativa da participação. Sem dúvida, é importante aumentar a influência da comunidade sobre a alocação dos recursos públicos. No entanto, isso deve ser feito de maneira a maximizar outros efeitos positivos da participação, como a capacitação e o aprendizado coletivo, ou a acumulação de capital social, que são talvez até mais importantes para o desenvolvimento regional no longo prazo. Um dos riscos dessa ênfase na dimensão alocativa deriva-se da possibilidade de que o fracasso de iniciativas mal concebidas contribua para desacreditar a própria idéia da participação, reduzindo o estoque de capital social da comunidade e tornando cada vez mais difícil mobilizá-la para envolver-se em ações de interesse coletivo.

Tendo em vista a conjugação de circunstâncias desfavoráveis e de dificuldades metodológicas e conceituais a superar, fica claro quão difícil será a tarefa de difundir a adoção de práticas participativas nas ações voltadas para o desenvolvimento regional no Brasil. Como foi visto, mesmo as experiências mais antigas que existem nesse sentido são ainda débeis, estando longe de poderem ser consideradas bem-sucedidas.

Sua consolidação dependerá, antes de mais nada, da própria persistência das lideranças da comunidade em reivindicar o avanço da participação, superando os múltiplos entraves oriundos até mesmo da própria fragilidade das estruturas da sociedade civil e da ausência de tradição participativa. O ponto mais crítico, nesse sentido, parece ser a necessidade de afirmar a credibilidade dessas iniciativas, muitas vezes abalada pela falta de resultados concretos e por eventuais tentativas de manipulação.

As administrações estaduais, que têm sido as promotoras da maior parte das iniciativas existentes, precisam convencer-se mais intensamente da importância da participação como instrumento para a melhoria qualitativa das ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional. A forte tendência, registrada nos

---

últimos anos, no âmbito das principais organizações internacionais de fomento, de valorizar a participação da sociedade civil, deverá contribuir para esse convencimento. É necessário, no entanto, um esforço permanente no sentido de distanciar as práticas participativas de ações promocionais que possam ser associadas a motivações eleitorais. Só assim será possível evitar que sua credibilidade seja desgastada por polêmicas relacionadas com a defesa de interesses partidários.

As administrações municipais, por sua vez, precisam conscientizar-se da importância das iniciativas voltadas para a cooperação em escala regional. Precisam, além disso, ter clareza quanto à importância da participação de outros atores regionais nessas iniciativas, como condição para aumentar-lhes a solidez e a fecundidade. Esse caminho já vem sendo trilhado por algumas entidades que congregam administrações locais, como as associações de municípios de Santa Catarina, que criaram seus fóruns regionais de Desenvolvimento Integrado, ou a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURGS), que tem passado a cooperar mais intensamente com os COREDE.

Finalmente, o governo federal pode, pelo exemplo, desempenhar um papel importante na difusão das práticas participativas em escala regional. O prestígio, por parte da União, das ações desse gênero — inclusive pela incorporação de mecanismos participativos à formulação e implementação de suas próprias políticas e ações regionais — poderá contribuir de forma decisiva para fortalecer os esforços já existentes em algumas unidades da Federação, induzindo outros estados a imitá-los. O apoio federal conferirá prestígio técnico e político a essas iniciativas, e poderá contribuir de forma decisiva para viabilizar a sua consolidação.

Evidentemente, a incorporação de procedimentos de natureza participativa às ações federais de natureza regional exigirá o desenvolvimento de metodologias especificamente adequadas para esse nível. Trata-se, na maior parte dos casos, de ações do tipo estruturante e que, além disso, em geral se referem a um nível de abrangência territorial bastante amplo, o que dificulta o envolvimento mais direto e efetivo dos diferentes segmentos da comunidade. No entanto, a tendência existente de focalizar as políticas federais de promoção do desenvolvimento regional em uma escala territorial mais limitada certamente facilitará a incorporação de procedimentos participativos à sua concepção e implementação. Além disso, como já foi visto, o fato de se tratar de ações estruturantes não impede a participação, exigindo apenas a definição de metodologias e níveis de participação adequados a cada caso concreto.

A participação em nível consultivo pode ser incorporada, com facilidade, a muitas das ações federais direta ou indiretamente relacionadas com o desenvolvimento regional. As organizações regionais já existentes em alguns estados, como os COREDE do Rio Grande do Sul, os CRDS do Ceará ou os fóruns regionais de Santa Catarina, podem ser envolvidas na sua formulação, implementação e/ou

---

---

avaliação. O governo federal pode, inclusive, estimular a implantação de organizações desse tipo em outros estados. Onde isso não for viável, podem ser organizadas audiências públicas para esclarecimento da comunidade sobre ações específicas e para a coleta de subsídios .

O estímulo federal para o surgimento e para a consolidação de organizações capazes de promover a participação dos vários segmentos da sociedade civil, em escala regional, ajudará a criar uma base mais sólida para o enfrentamento dos problemas regionais no país. A constituição dessa base torna-se especialmente necessária se as políticas territoriais tendem a ser, cada vez mais, focalizadas na mobilização dos recursos locais e na constituição de comunidades dinâmicas como meio para reforçar a capacitação competitiva e possibilitar a geração de empregos.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Como registra Donald J. Johnson, secretário geral da OECD, em *Why Territorial Development Matters*, artigo publicado no *The OECD OBSERVER*, nº 210, fevereiro/março 1998, p. 4.

---

## ANEXO I

## Formulários Utilizados pelos COREDE/RS no Encaminhamento de Propostas Regionais para a Elaboração dos Orçamentos de 1997 e 1998

Governo do Estado do Rio Grande do Sul  
Secretaria da Coordenação e Planejamento  
Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano

## Demonstrativo de Projeto/Atividade

8. Exercício	9. Órgão	10. Unid Orç	11. Função	12. Programa	13. Subprog	14. Nº Pr/Ativ
1998						

15 Projeto/Atividade	16 Localização	17 Novo/Exec/Paralizado	18 Ativ Fim/Meio

Nome do Projeto /Atividade 19 Completo: 20 Reduzido:
--

Aplicação e Fonte de Recursos		
Código		
21 Elemento Desp	22 Fonte do Recurso	23 Valor
24 Total:	R\$	

---

01. *Diagnóstico*

O que é

01.1. Breve histórico do desenvolvimento da atividade/projeto na região. Levantamento da situação atual visando detectar os *pontos de estrangulamento* e avaliar as *operações em curso*.

*Justificativa quanto à:*

01.2. *significação* do projeto/atividade para a região do COREDE, *contribuição* para o setor a que se vincula e *complementaridade* com outros projetos/atividades existentes na região.

*Informar ainda*

01.3. o nome da pessoa e o número do telefone para *contato* no âmbito do COREDE



02. <i>Objetivos, 03. Metas e 04. Estratégia</i> <span style="float: right;">O que deve ser</span>			
02. a 04. <i>Determinação do que se pretende atingir</i>			
02. <i>Objetivo</i> : identifica os fins a serem alcançados			
03. <i>Meta</i> : explicita em termos quantitativos os fins a serem alcançados			
04. <i>Ação Municipal</i> : subdivide a meta por município			
05. <i>Valor Previsto</i> : dotações previstas por município			
02 Objetivo Específico	03 Meta	04 Ação Municipal	05 Valor Previsto

06. Escolha dos *meios com que se pretende atingir* os objetivos fixados abordando os seguintes aspectos:

*Estratégia quanto:*

06.1. à *identificação das ações que estão sendo desenvolvidas* para a obtenção dos resultados esperados, à *abrangência* do projeto/atividade e as suas repercussões regionais, ao detalhamento das *datas* mais significativas para a obtenção dos resultados nos próximos anos e à identificação do *órgão responsável* pela coordenação e pela execução do projeto/atividade.

06.2. à identificação dos recursos necessários à execução do projeto/atividade. Os recursos *hu-*

---

---

*manos* compreendem o pessoal especializado e não especializado, os recursos *financeiros* devem ser estruturados por origem e por destino, e os recursos *materiais* consistem nos equipamentos e nas instalações.

---

## ANEXO II

### Declaração de Princípios dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul

Os presidentes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, reunidos em Porto Alegre, no dia 11 de setembro de 1997, resolvem adotar os seguintes princípios, que devem nortear o trabalho de todos os participantes dos COREDE:

#### *Promoção do Desenvolvimento Regional*

O objetivo central da atuação dos COREDE é a promoção do desenvolvimento regional, compatibilizando competitividade, equidade e sustentabilidade.

#### *Autonomia*

O trabalho dos COREDE e de seus membros deve pautar-se pela autonomia, pela isenção e pela neutralidade em relação às diferentes instâncias governamentais, às correntes político-partidárias ou a quaisquer outras organizações da região ou de fora da região.

#### *Pluralidade e Identificação de Consensos*

Deve ser estimulada a livre expressão das diferenças de pensamento entre os membros do Conselho. Essa livre expressão deverá servir como ponto de partida para um esforço no sentido da identificação de pontos de consenso, entre os segmentos que compõem a sociedade da região, quanto à forma de promover o desenvolvimento regional.

#### *Confiança, Cooperação e Formação de Parcerias*

A ação dos COREDE deve contribuir para estreitar os laços de confiança, estimular a cooperação e viabilizar o estabelecimento de parcerias entre os diferentes segmentos da sociedade civil da região, bem como entre esses segmentos e as várias instâncias da administração pública, na busca do desenvolvimento regional.

#### *Integração, Articulação e Consolidação das Identidades Regionais*

Os COREDE devem constituir-se em um espaço de articulação da sociedade regional, atuando no sentido de integrar os esforços da sociedade civil e das diferentes instâncias da administração pública que tenham como objetivo a promoção do desenvolvimento.

A participação dos diferentes segmentos da sociedade na discussão dos problemas da sua região, no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, deverá servir de base para a consolidação de uma identidade regional, entendida como o sentimento de pertinência a uma comunidade territorialmente localizada. A existência desse sentimento é condição essencial para que um determinado território possa ser, efetivamente, denominado região.

---

---

### *Busca da Regionalização das Políticas de Desenvolvimento*

A ação dos Conselhos deve contribuir para a articulação, em escala regional, dos esforços locais de promoção do desenvolvimento. Deve voltar-se, também, para fazer com que as ações setoriais das diferentes instâncias de governo sejam estruturadas e integradas de forma a caracterizar verdadeiras políticas de desenvolvimento regional.

### *Aumento Permanente da Representatividade e da Organização*

Os COREDE devem empreender um esforço permanente no sentido de ampliar sua representatividade e sua penetração junto à comunidade, organizando e integrando à sua composição os segmentos ainda desarticulados da sociedade da região.

### *Apoio à Continuidade das Políticas Públicas de Interesse Regional*

Os COREDE devem defender a implementação e a continuidade das políticas governamentais que contribuem de maneira efetiva para o desenvolvimento regional, evitando seu abandono por motivos alheios ao interesse público.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTENBURG, HILLEBRAND e MEYER-STAMER. *Policies for building systemic competitiveness: conceptual framework and case studies of Korea, Brazil, Mexico and Thailand.*— Berlim: German Development Institute, 1997. Paper apresentado no Seminário da UNIDO sobre New Trends and Challenges in Industrial Policy, realizado em Viena em 16 e 17 de outubro de 1997.
- AMOSOC. *Termos de Referência.* Chapecó, 1997.
- ARNSTEIN, S. Ladder of citizen participation. *Journal of American Planning*, v.35, n.4, 1969.
- BECKER, D. F. *Os limites desafiadores do planejamento.* 1998. Artigo inédito.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.* 2ª Ed.— São Paulo: Editora Ática, 1996.
- BID. *Libro de consulta sobre participación.* 1997 disponível na Internet, <http://www.iadb.org/ESPAÑOL/politicas/participa/indice.htm>.
- BID. *Resource book on participation.* 1997. disponível na Internet, no site <http://www.iadb.org/ENGLISH/POLICIES/participate/index.htm>.
- BIRD. *World Bank participatory sourcebook.* 1996. Documento de orientação elaborado pelo Banco Mundial, Disponível na Internet, no site <http://www.worldbank.org/html/edi/sourcebook/sbhome.html>.
- BIRD. *World Development Report 1997: the state in a changing world.*— Washington, D.C.: World Bank, 1997.
- BOISIER, Sergio. *Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público.*— Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 1995. (Documento CPRD—95)
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação.*— São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BRANSCOMB e KELLER. *Investing in innovation: creating a research and innovation policy that works.* MIT Press, 1997.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Secretaria Especial de Políticas Regionais. *Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional.*— Brasília: 1995.
- CEARÁ. Governo do Estado. *Modelo de gestão participativa — Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável: conceitos, regras e sugestões para implantação e funcionamento.* Jan. 1995b.
- CEARÁ. Governo do Estado. *Plano de desenvolvimento sustentável do Ceará.* Jan. 1995a.
- CODEVAT. *Plano estratégico de desenvolvimento do Vale do Taguari.*— Lajeado: FATES, 1995/97. 3 v.
- CONNOR, Desmond M. *Ten lessons learned in 22 years of public participation.* 1997. Artigo disponível na Internet, no site <http://www.islandnet.com/~connor/lessons.html>.
-

- COPLAG. Coordenação de Planejamento do Governo do Espírito Santo. *Regionalização e orçamento participativo no Espírito Santo: principais aspectos*. COPLAG, mar. 1997.
- CUNILL, Nuria. *Participacion ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratizacion de los estados latinoamericanos*.— Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.
- DIAMOND, L. *Promoting democracy in the 1990's: actors and instruments, issues and imperatives*. 1995. Relatório elaborado por encomenda da Carnegie Corporation. Disponível na Internet no site [http://www.carnegie.org/deadly/diam\\_rpt.html](http://www.carnegie.org/deadly/diam_rpt.html).
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*.— Porto Alegre: 1997. Tomo Editorial.
- GUIMARÃES, Roberto P. Participacion comunitaria, estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo. *Revista Interamericana de Planificación*, v. XXI, n.83/84, set./dez 1997.
- HADDAD, Paulo Roberto. *Participação, justiça social e planejamento*.—Rio de Janeiro: Zahar Editora; 1980.
- MANSBRIDGE, Jane. Does participation make better citizens? 1995. Artigo publicado na Internet, pela Civic Practices Network, no endereço [http://www.cpn.org/cpn/sections/new\\_citizenship/theory/mansbridge1.html](http://www.cpn.org/cpn/sections/new_citizenship/theory/mansbridge1.html);
- MENDES, Eugênio L. Impasses Institucionais do orçamento participativo. *In: Anais do 19<sup>o</sup> ENANPAD*, p. 61-75, 1995.
- MENDES, Eugênio L. Participação popular e governo: algumas questões teóricas, conceituais e práticas. *In: Anais do 18<sup>o</sup> ENANPAD*, p.44-56, 1994.
- MILLÁN CONSTAÍN, Felipe. *Competitividad Internacional de Regiones*.— Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 1994. (Série Ensaios, Documento 94/22)
- MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa do Estado. *Audiências públicas regionais 1995: relatório geral*. 1995.
- MINAS GERAIS. Governo do Estado e Assembléia Legislativa. *Audiências públicas regionais — orçamento de 1996*. Relatório de acompanhamento das propostas.— Belo Horizonte: 1996.
- MINAS GERAIS. Governo do Estado. *Informações referentes às regiões administrativas do estado de Minas Gerais*.—Belo Horizonte: 1997.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Revista de Trabajo*, Buenos Aires, Año 2, n.6, Mar./Abr.1995. Número. Especial: Los Consejos Económicos y Sociales.
- OECD. Development Assistance Committee. Expert Group on Aid Evaluation. *Evaluation of programs promoting participatory development and good governance*. Synthesis report.— Paris: 1997.
- OECD. Development Assistance Committee. *Final report of the working group on participatory development and good governance*.— Paris: 1997.
-

- OECD. Development Assistance Committee. *Shaping the 21st century: the contribution of development co-operation*.— Paris: 1996.
- OECD. *Local economies and globalization*. 1995. Paper com sumário das contribuições da conferência sobre Local Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform, realizada em Paris em 3 e 4 de Maio de 1993.
- OVERSEAS DEVELOPMENT ADMINISTRATION. *Guidance note on how to do stakeholder analysis of aid projects and programmes*. 1995a. Documento disponível na Internet em 22/3/97, no site <http://www.oneworld.org/oda/publications/stake1.html>;
- OVERSEAS DEVELOPMENT ADMINISTRATION. *Guidance note on indicators for measuring and assessing primary stakeholder participation*. 1995c. Disponível na Internet em 22/3/97, no site <http://www.oneworld.org/oda/publications/stake3.html>;
- OVERSEAS DEVELOPMENT ADMINISTRATION. *Note on Enhancing Stakeholder participation in aid activities*. 1995b. Documento disponível na Internet em 22/3/97, no site <http://www.oneworld.org/oda/publications/stake2.html>;
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*.— Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- ROSENBERG, Robin L. *Implementing the summit of the Americas: invigorating civil society participation*. North—South Center, University of Miami, 1996.
- RUESCHMEYER, Dietrich. *The self-organization of society and democratic rule: specifying the relationship*. 1997. Paper apresentado no encontro anual da American Political Science Association, Washington, agosto de 1997.
- SCHWARTZ, Norman e DERUYTTERE, Anne. *Community consultation, sustainable development and the Inter—American Development Bank: a concept paper*. — Washington, D.C., 1996. (BID, n. IND—101)
- SILVA, Paulo Rogério G. da. O que resta da participação social? Que perspectivas nos anos noventa? Elementos para discussão sobre gestão de cidades brasileiras. In: *Anais do 19º ENANPAD*, p. 97-115, 1995.
- SOUTO—MAIOR, Joel. Planejamento estratégico participativo: uma abordagem para o setor público. In: *Anais do 18º ENANPAD*, p.57-74, 1994.
- SOUTO—MAIOR, Joel. Sobre participação, transparência e suas alternativas no planejamento estratégico no setor público. In: *Anais do 19º ENANPAD*, p.78-96, 1995.
- SOUZA FILHO, Jorge Renato. *Políticas públicas e participação regional: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul*.— Porto Alegre: 1997. Versão preliminar. Artigo não publicado.
- TENÓRIO, F. G. e ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Escola Brasileira de Administração Pública/FGV, v.7, 1997.
- UNDP. *Capacity assessment and development in a systems and strategic management context*. Management Development and Governance Division, 1998. (Technical Advisory Paper, n.3)
-



- 
- UNDP. *Capacity development*. Management Development and Governance Division, 1997b. (Technical Advisory Paper, n.2)
- UNDP. *Governance for sustainable human development: a UNDP policy document*. 1997a. Disponível na Internet no site <http://magnet/UNDP/org/policy/default.htm>
- UNDP. *The habitat agenda and the istambul declaration*. Transcrição de documentos da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, disponível na Internet em 30/3/97, no site <http://www.UNDP.org/un/habitat/agenda>
- UNDP. *UNDP guidebook on participation*. disponível na Internet no endereço <http://www.UNDP.org/UNDP/csopp/paguide.htm>, em 01/06/98.
- UNDP. *Who are the question—makers? A participatory evaluation handbook*. Disponível na Internet em 1/6/98 no endereço <http://www.UNDP.org/UNDP/eo/who.htm>
- UNITED STATES INFORMATION AGENCY. Strenghtening civil society. *Issues of Democracy*, v.1, n.1, Jul. 1996. Disponível na íntegra pela Internet, no site <http://www.usia.gov/journals/journals.htm>.
- USAID. *Participatory development*. Transcrição de seminários internos da equipe técnica da USAID. Disponível na Internet, em 27/3/97, no site [http://www.info.USAIID.gov:80/about/part\\_devel/](http://www.info.USAIID.gov:80/about/part_devel/).
- UVIN, Peter e MILLER, David. *Scaling up: thinking through the issues*. Artigo disponível na Internet em 22/3/97, no site [http://netspace.org/hungerweb/HW/WHP/SCALINGU\\_ToC.html](http://netspace.org/hungerweb/HW/WHP/SCALINGU_ToC.html).
- WILCOX, David. *The guide for effective participation*. 1996. Divulgado pelo Communities Online Forum, da Inglaterra, no site <http://www.btwebworld.com/communities/newsite/guide/main1.htm>.
-