

EM EXPERIÊNCIAS PÚBLICAS LOCAIS

Eliane da Silva Bessa, Maria Gracinda Carvalho Teixeira

Resumo

O artigo apresenta uma reflexão sobre duas iniciativas governamentais a partir da discussão teórica dos termos governança e participação presentes na constituição de arranjos institucionais. Uma refere-se à gestão de uma política pública de desenvolvimento econômico local em município de região petrolífera, e a outra a uma política relacionada à realização de projetos de melhorias urbanísticas em áreas de baixa renda. O estudo analisa como a governança se articula na gestão de parcerias com novas formas de participação social. Resgata-se o sentido original do termo governança e a nova orientação das políticas públicas mundiais, que influenciam, de certa forma, a atuação do Estado e da gestão pública. Os dois casos revelam que a capacidade de articulação e de participação dos agentes envolvidos está associada tanto a uma dimensão conflitual como a uma desconexão geral entre os diferentes agentes, comprometendo a *performance* dos arranjos institucionais.

Palavras-chave: Arranjos institucionais, Governança, Participação social, Políticas públicas locais.

Introdução

O objetivo desse estudo é discutir novas formas de arranjos institucionais que se realizam em governos municipais. Esses arranjos constituídos no âmbito de experiências locais servem como referência empírica para a análise da governança decorrente da formação de parcerias público-privadas e de participação social, presentes nas iniciativas governamentais destacadas por esse trabalho. Uma das iniciativas refere-se a um projeto de desenvolvimento econômico local em município de região petrolífera, sob a gestão da Prefeitura Municipal de Rio das Ostras¹, localizada na região das Baixadas Litorâneas, no estado do Rio de Janeiro. Trata-se de uma política pública, denominada Zona Especial de Negócios (ZEN), sustentada pela lei do repasse dos *royalties* do petróleo, cuja finalidade principal é incrementar o desenvolvimento local no sentido de estimular uma diversificação de atividades econômicas para preparar o município pós o esgotamento da era petrolífera. Rio das Ostras se destaca por ser um dos maiores receptores dos *royalties* provenientes da exploração de petróleo entre os municípios fluminenses.

¹ Rio das Ostras é município pertencente à Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (OMPETRO) criada em 2000. Além de Rio das Ostras os outros municípios que compõem a OMPETRO na Bacia de Campos são: Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, São João da Barra e Niterói (OMPETRO, 2009).

A outra experiência refere-se à implantação de uma política pública financiada pelo Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC)², pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela própria prefeitura municipal. Essa política promove a realização de projetos de melhorias urbanísticas, denominada Programa de Saneamento Ambiental do Município de Belford Roxo (PROSABEL), em áreas de baixa renda do município, localizado na região da Baixada Fluminense no Estado do Rio de Janeiro. Essa região do estado se destaca por apresentar um quadro bastante deficitário de provimento de serviços urbanos, sendo por isso beneficiada pelos investimentos do PAC.

O elo comum entre as duas experiências, do ponto visto teórico, refere-se à associação das noções de governança e de participação que se manifestam no campo da empiria. As experiências apontam desse modo, como o sentido de governança se revela em cada caso, instrumentalizando, por sua vez, a discussão teórica do seu significado.

O termo governança, no sentido de como se dá a relação entre os agentes envolvidos em arranjos institucionais, implica no entendimento tanto de novas formas de parcerias como de novas formas de participação social.

Admite-se que os primeiros registros sobre o termo governança surgiram em documentos do Banco Mundial, nos finais da década de 1980, como uma reação às profundas críticas dirigidas a este órgão em função do fracasso dos seus Programas de Ajuste Estrutural nos países em desenvolvimento, nos quais a viabilidade política e os custos sociais não haviam sido considerados. A maior crítica, entretanto, sobre a atuação do Banco estava relacionada à implantação desses programas nos países africanos sobre os quais o próprio órgão reconhecia as falhas e atribuía como causa uma “crise de governança” como o fator responsável pelos obstáculos ao desenvolvimento da África. O relatório culpou a “instabilidade política crônica” e a “fraqueza dos Estados africanos” pelo fracasso das reformas apoiadas pelas agências multilaterais (World Bank, 1989, p.192). O conceito de governança veio a público como “o exercício da autoridade, controle, gestão e poder de governo (...); a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (Tradução dos autores). E uma agenda para a “boa governança” foi apresentada no documento Governance and

² PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) lançado em 28 de janeiro de 2007 é um programa do governo federal brasileiro que engloba um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo a aplicação de grandes somas de recursos prioritariamente em investimentos de infraestrutura direcionados para as áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outras políticas públicas.

Development (World Bank, 1992, p.1). Isso significou posicionar governança numa perspectiva estratégica pragmática inscrita nos arranjos institucionais flexíveis da gestão das políticas públicas, que seriam posteriormente recomendados pelo Banco Mundial e outras agências multilaterais para países em desenvolvimento (Ivo, 2003).

O surgimento do termo acena para uma nova orientação das políticas do referido órgão que passa a priorizar tanto os fatores políticos como o papel dos grupos de pressão, influenciando as reformas do Estado e da administração pública. Na evolução do termo governança e de suas múltiplas dimensões interessa ao presente artigo focar os arranjos institucionais e a questão da participação como pilar da governança. Este foco ultrapassa o sentido originalmente empregado pelo Banco Mundial, ao entendermos que ultrapassar significa considerar também a atuação efetiva da sociedade vinculada às políticas de Estado. Essa ultrapassagem atribui uma nova acepção à categoria analítica de governança, inserindo-a na esfera local e implica também em considerá-la a partir das relações sociais e constituição de espaços de participação nas políticas públicas. Esses espaços onde se processam a cooperação e integração, mas também são espaços geradores de conflitos, permitem, por conseguinte, expor interesses diversificados de diferentes atores no uso de recursos e bens públicos. Essa acepção situa a categoria governança no contexto de “novos paradigmas societários de participação cidadã” (Ivo, 2003 p. 9) no encaminhamento das políticas públicas localizadas. Situa-se no plano das relações de poder local, da cultura política e da institucionalidade historicamente construída das políticas sociais.

No foco dessa visão ampliada do termo governança, o trabalho propõe avaliar tanto a atuação dos gestores públicos na tomada de decisões supostamente compartilhadas de forma democrática ao criarem espaços de melhorias econômicas, sociais e ambientais, como investigar as formas de participação da sociedade para a tomada de decisões em relação à escolha das políticas públicas.

Nesse sentido, apresenta-se a suposição de que a postura participativa que conduz à governança é aquela que permite a construção de canais democráticos dos quais se apropriam os cidadãos, empoderando-se para a tomada de decisão e a alavancagem de mudança, acreditando-se que novas formas de participação são necessárias para a construção de governança. A menção ao Banco Mundial neste artigo justifica-se por sua posição central como agência mundial de desenvolvimento, que apoia os centros internacionais de referência de estudos estratégicos que traçam as diretrizes ligadas ao desenvolvimento. Influencia, do mesmo modo, os governos nacionais nas reformas do setor público e na internalização e propagação de conceitos como governança e participação.

A associação desses dois elementos constitui-se um campo crítico de difícil realização na prática. A interconexão entre governança e participação pressupõe que a capacidade de articulação política da sociedade com o Estado está condicionada a limites e alcances, mais ampliados ou mais estreitos, de acordo com as condições democráticas da sociedade, com os aspectos culturais, com o nível de percepção de cidadania e com o nível de conflitos presentes nas relações sociais. Essa capacidade implica numa certa maturidade política de cidadania para a construção de uma governança transformadora.

Além da reflexão introdutória apresentada acima, o artigo trabalha teoricamente os conceitos de governança e participação, apontando as possibilidades de associação de um termo ao outro para melhor compreensão dos arranjos institucionais. Apresenta uma análise dos casos concretos, discutindo no âmbito dos arranjos a atuação dos atores, bem como os acertos e desacertos entre governança e participação. Conclui sobre os impasses decorrentes do debate da governança e da participação na avaliação de políticas públicas.

A Construção Teórica da Governança e da Participação Social sob Diferentes Abordagens

Desde a primeira vez que apareceu o termo governança nos documentos do Banco Mundial ele vem sendo amplamente explorado na literatura internacional e também entre autores brasileiros.

Dentre as várias abordagens existentes na literatura sobre governança interessa ao artigo tratar a que se dedica ao campo das políticas e gestão pública. Em geral, o âmbito mais privilegiado na literatura é o que destaca a escala global da governança. Entre os autores recentes mais focados nessa escala das políticas públicas ressaltam-se aqueles que enfatizam a estruturação de redes e parcerias (Steets, 2009), os que analisam a gestão de setores específicos (Whitman, 2009), os que centram o foco na ação política dos agentes (Dingwerth; Pattberg, 2009), entre outros com visões mais genéricas. A ênfase na governança global é a que mais tem se fortalecido na literatura, contrastando com a carência de estudos voltados para a governança local.

Entretanto, não podemos deixar de registrar as contribuições de autores brasileiros, além das de Ivo (2003) observadas anteriormente, como também de Diniz (2001) que mostra o papel da governança através da ação estatal na sua interlocução com a sociedade e seguindo na mesma linha teórica os estudos de Boschi (1999), que enfatizam a importância de governos locais que estimulam a participação social na produção de políticas públicas. Igualmente se faz notar a contribuição de Santos (1997), que, nos seus estudos sobre

governabilidade, governança e democracia enfatiza que o conceito de governança não deve se restringir aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado e nem apenas ao funcionamento eficaz do aparelho do Estado, polemizando a questão da capacidade organizativa do Estado.

Na literatura internacional os estudos de Evans (1992; 1997) sobre países desenvolvidos e em desenvolvimento já chamavam atenção para o caso do Brasil, com o seu conceito de *embedded autonomy*, visto como a necessidade de uma relação dinâmica entre os decision makers e as bases sociais, sugerindo com isso uma noção de governança por envolver diferentes agentes públicos e privados nessa relação. Ainda na literatura internacional as reflexões de McCarney (1996) são relevantes por se referirem à governança nas cidades dos países em desenvolvimento, nas quais entende que a gestão pública deveria se pautar na interação público-privado, de modo a assegurar *accountability* na formulação da política pública para garantir eficácia na implementação.

A articulação de novos atores na formulação, implementação e controle das políticas públicas aponta para uma nova realidade que requer dos governos a capacidade de construir redes institucionais para atender as demandas coletivas e promover ações voltadas para este fim (Farah, 2001). Estas articulações, segundo a referida autora, apresentam-se como novas possibilidades de rompimento com o padrão, às vezes, não democrático da relação entre o Estado e a sociedade, de modo que haja sempre possibilidades de ampliação do domínio público, no qual a sociedade passe a ter maior participação nas decisões e acesse formas de cobrar resultados.

A compreensão de participação focada nesse artigo é a que destaca as condições de envolvimento da sociedade nos processos decisórios de implementação das políticas públicas. Pressupõe assim um maior poder de escolha e de decisão, maior controle social, transparência e responsabilidade na formulação e eficácia dessas políticas. Ressalta também a capacidade de mobilização da sociedade na ampliação do espaço público de participação.

Nesse sentido a “qualidade” da participação irá definir os limites sociais, políticos e institucionais e alcances da governança e dos novos paradigmas societais, aos quais Ivo (2003) se refere, no encaminhamento das políticas públicas.

Numa outra visão de participação autores como North (1990) tem influenciado os estudos sobre as políticas públicas. Considera que a participação da sociedade pode ser engendrada com base no princípio *top down* por meio de reformas na estrutura de governo. O Banco Mundial influenciado pelas ideias de North, segundo Santos (2008), passou a estimular reformas estruturais do Estado com base nesse princípio em vários países, nos

quais a descentralização se destaca como um dos fatores determinantes sob o argumento da melhoria da gestão pública e do controle social. No entanto, aponta Santos que estamos distantes do alcance de mudanças estruturais que sejam capazes de realizar políticas efetivamente descentralizadas. E chama atenção para a necessidade de avançarmos no processo de responsabilização do gestor público junto com a sociedade, embora reconheça que já está em curso uma mudança cultural no Brasil onde se identifica um maior compromisso do gestor na realização de políticas públicas e uma maior participação da sociedade.

O tema da participação ganhou maior notoriedade nos programas dos organismos internacionais a partir do documento publicado pelo Banco Mundial, *Comprehensive Development Framework*, in 1999, no qual o termo passa a ser percebido como requisito intrínseco da “good governance” (Maldonado, 2010). Entretanto, como explica essa autora, o enfoque participativo aplicado à “boa governança”, tal como sugere o órgão, não o vincula à necessidade de um ambiente político favorável à democratização dos processos decisórios e conseqüentemente à participação na gestão pública.

Nesse contexto, considerar as possibilidades de articulações institucionais que comportem características desejáveis a uma boa governança é admitir também a redefinição de esfera pública (Castells, 2008; Farah, 2001), considerando a construção de novos arranjos institucionais que “superem o modelo de provisão estatal e o padrão uniorganizacional centralizado” (Farah, 2001, p.141), que é uma característica da arquitetura institucional nos moldes tradicionais de gestão. Sugerem Castells e também Farah que os arranjos devem ampliar as redes institucionais de políticas públicas para reunir diferentes atores, articulações intersetoriais e intergovernamentais dentro do próprio Estado, e entre o Estado e a sociedade civil.

Frey (2008), ao se referir em seus estudos sobre desenvolvimento, boa governança e democracia local argumenta que a participação é vista pelos órgãos internacionais, a exemplo do Banco Mundial, como um meio dos cidadãos expressarem, de uma perspectiva econômica, suas preferências como clientes de uma oferta de serviço público e de uma perspectiva política, de influenciar políticos. Nesse sentido a participação não é compreendida como envolver os sujeitos da sociedade na tomada de decisões políticas, mas como uma forma de gerar consulta e *feedback* e de estreitar laços políticos entre os *decision-makers*. Para Frey, portanto, isso se traduz numa desconsideração com o papel proativo dos cidadãos e de organizações da sociedade civil no desenvolvimento e processos de tomada de decisão como parte da prática da boa governança. Explica ainda o autor que

essas instituições internacionais desenvolveram uma lógica de participação voltada para aumentar a eficiência administrativa e disponibilizar mecanismos que capacitem os cidadãos da sociedade civil a reagirem às práticas ineficazes da gestão pública e das falhas do Estado. Sob essa ótica, interpreta que não há um estímulo à criação de instituições que permitam a participação através do envolvimento ativo dos agentes da sociedade civil, de modo a influenciarem de forma consequente a agenda política ou desempenhar papel mais incisivo nos processos de decisão.

Arnstein (1969), um dos primeiros autores a mostrar como a participação não é uníssona no seu significado e que na prática se manifesta das mais diferentes formas, ao apresentar tipologias de participação como uma ferramenta analítica descreve as experiências que os cidadãos vivenciam para participar. A autora identifica, nessa perspectiva, degraus a serem alcançados que variam desde a manipulação, passando por informação, consulta, coalizão, parceria, delegação de poder e controle social. As ideias de Arnstein, apesar de terem sido elaboradas na década de 1960, sua importância se fortalece atualmente nos atuais discursos sobre o desenvolvimento e a participação social. O degrau em que os cidadãos têm poder para o controle social, que para ela seria o último a alcançar, não ocorre de forma íntegra e frequente em sociedades que apresentam significativas iniquidades sociais, econômicas e políticas.

Como observa Maricato (2008), nos países de economias em transição como o Brasil, ainda caracterizado por desigualdades e estruturas políticas patrimonialistas, onde a introdução de novas formas de participação frequentemente leva a práticas de cooptação ou amortecimento de conflitos ou até mesmo a anulação do outro, a sua observação nos faz indagar, junto com as reflexões de Arnstein (1969), até que ponto os novos canais de participação irão permitir a participação de fato, no sentido pleno do termo, abrindo para a conquista de novos espaços de poder?

Levando em conta as observações dos diferentes autores mencionados, acrescentamos a isso a importância teórica de se considerar os aspectos culturais nas análises sobre governança e participação. Veremos como essa discussão se processa nos dois casos concretos.

Apresentação das Iniciativas Governamentais

Primeiro caso: A Zona Especial de Negócios do município de Rio das Ostras - ZEN³

A produção de bens sempre esteve associada à formulação de estratégias políticas e de mercado. A ideia da criação de zonas especiais de negócios ou unidades estratégicas de produção não é, portanto, inovadora. Há registros de que as primeiras experiências ocorreram nos países conhecidos como “Tigres Asiáticos” na década de 60. Já no Brasil as tentativas pioneiras ocorreram na implantação de Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) baseadas no antigo modelo de Taiwan cuja orientação era a valorização da exportação. O programa ZPE, criado na década de 80 no Brasil em zonas portuárias, está praticamente desativado, visto que é um modelo considerado superado de incentivo ao escoamento da produção interna para fora das regiões (Vieira; Vieira, 2007).

Os documentos oficiais de criação da Zona Especial de Negócios (ZEN) de Rio das Ostras elucidam a sua diferença em relação às ZEPs, uma vez que registram seu objetivo principal que consiste em expandir a capacidade produtiva local, considerando os interesses econômicos e sociais voltados para dentro do município.

A política do repasse dos royalties do petróleo foi de crucial importância na criação da ZEN. Os royalties são instrumentos que possibilitam novas maneiras de investir e de incentivar pesquisas para o desenvolvimento de novas formas produtivas. O pagamento de royalties às esferas governamentais no Brasil data da criação da Petrobrás em 1953, mas foi somente em 1985 que estados e municípios lograram obter o rateio dos royalties incidentes sobre a produção offshore. Porém, como evidencia Serra (2007), a efetiva regulamentação da distribuição dos royalties internaliza-se na Constituição de 1988, quando se inicia o processo de descentralização político-administrativa e fiscal no país.

Nos contatos iniciais com os agentes participantes do projeto foram identificadas instituições que estabeleceram parcerias com a Prefeitura por ocasião da criação da ZEN: a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (SEBRAE) que se responsabilizaram pela implantação e desenvolvimento de atividades no Centro Municipal de Qualificação Profissional, pelo levantamento de demanda das empresas e pelo planejamento da capacitação; a Secretaria de Indústria, Navegação e Petróleo do Governo do Estado na indicação de empresas; a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN) que ficou

³ Os dados empíricos dessa experiência apresentados no presente artigo fazem parte da pesquisa maior intitulada Arranjos Institucionais, Redes de Políticas Públicas e Gestão em Municípios Petrolíferos Fluminenses que se desenvolve no âmbito de um Programa de Pós-Graduação em Administração.

encarregada pelo parcelamento do solo; a Petrobrás que além da responsabilidade pelo repasse dos royalties, ficou responsável pelos investimentos na Estação de Tratamento e Esgoto e na indicação de empresas fornecedoras e por último a Associação de Comércio e Indústria de Rio das Ostras (ACIRO) que passou a fazer parte da Comissão Consultiva da Zona Especial de Negócios. Em documentos acessados na Prefeitura verificou-se que houve inicialmente uma articulação interinstitucional entre organizações de posição estratégica na criação da ZEN. Dessa articulação permaneceu a ACIRO, atuante na Comissão Consultiva que delibera sobre as organizações interessadas em integrar o espaço de negócios e a Petrobrás, naturalmente, em função da lei do repasse dos royalties.

O histórico do projeto da ZEN reúne um conjunto de elementos que o tornam uma iniciativa governamental singular situada em um município até recentemente de pouca expressão econômica e que, justamente em função dos royalties vêm sofrendo significativas transformações advindas das novas dinâmicas urbano-industriais da região pertencente às Baixadas Litorâneas, o que tem levado o município a ser considerado um polo interiorano de desenvolvimento em relação a sua região. Entretanto, polos de desenvolvimento com características como as de Rio de Ostras também tem atraído atenção de estudiosos que se interessam em compreender desigualdades regionais entre regiões fluminenses receptoras de royalties e dentro dos próprios municípios, os quais apesar de receberem abundantes recursos dos royalties não preenchem de forma significativa a lacuna existente entre o crescimento econômico e a qualidade social de vida nessas cidades (Piquet, 2007).

As entrevistas⁴ realizadas tinham como intuito buscar informações sobre os motivos dos agentes participarem da criação de uma ZEN. Diante disso, era importante conhecer não só como ocorreu o processo de escolhas e tomadas de decisões em relação à localização do projeto, mas, fundamentalmente, como se deu a articulação entre os diferentes agentes para a realização do projeto.

Quando indagados sobre de que forma os sujeitos participaram da criação e utilização do espaço da ZEN verificou-se que as secretarias municipais envolvidas na pesquisa apoiaram o prefeito na idealização do projeto, com o suporte das instituições

⁴ As entrevistas realizadas com os agentes participantes da ZEN ocorreram junto a representantes de órgãos públicos municipais diretamente envolvidos com a ZEN, como a Secretaria de Desenvolvimento, Negócios e Petróleo responsável diretamente pela administração da ZEN e a Secretaria de Ciência e Tecnologia responsável pelo Centro de Capacitação Profissional existente na ZEN. Entrevistas também foram realizadas com uma empresária atuante na ZEN, com o representante da Associação de Empresários da ZEN, com o representante de entidade da sociedade civil local dirigente de ONG ambiental e junto a uma moradora do município, membro integrante da Comissão do Orçamento Participativo.

públicas mencionadas anteriormente e a Petrobrás. Para a secretária de Ciência e Tecnologia do município, por ocasião da realização da pesquisa, a criação da ZEN foi iniciativa do prefeito com o seu “grupo gestor”. Nesse momento não houve participação da sociedade civil ou de empresas no processo de escolha do projeto da ZEN.

Em contraponto à forma como foi criada a ZEN, o depoimento do então presidente da ONG Movimento Ecológico de Rio das Ostras (MERO) destacou que a ZEN não se constituía como “um espaço público deliberativo”, e que o poder público mais uma vez recorria à prática de “decisão nos bastidores”, coadunando, assim, com o depoimento da representante da Comissão do Orçamento Participativo que esclarece que a ZEN “não foi assunto conduzido em fóruns públicos de acesso dos munícipes e nem das empresas locais e há favoritismo na escolha das empresas que atuarão nesse espaço”.

Nas entrevistas os gestores públicos explicam sobre a atual dinâmica de definição dos participantes na ZEN. Apesar de a lei sugerir um amplo espaço de participação de atores, a maioria das organizações atuantes na ZEN está voltada majoritariamente para o petróleo.

Quando indagados sobre a diversificação econômico-produtiva a que se destina a ZEN, os gestores públicos não compartilham de uma visão comum, mas, entretanto, concordam todos que as ações de sustentabilidade da ZEN com vistas ao pós-petróleo não estão na agenda local e deveriam ser de responsabilidade estadual.

Os relatos dos entrevistados contribuíram para demonstrar que institucionalmente a governança da ZEN está comprometida pela falta de uma gestão pública capaz de promover uma política de parcerias, efetivamente compartilhada, de modo que todos os atores envolvidos, públicos e privados, tenham uma atuação igualmente proativa em relação à política pública em questão.

Segundo caso: Programa de Saneamento Ambiental do Município de Belford Roxo - PROSABEL⁵

O programa tem por finalidade a implantação de infraestrutura básica, a requalificação dos espaços públicos incluindo os logradouros e áreas de lazer e a construção de equipamentos sociais. Através de recursos do BID e da Prefeitura Municipal de Belford Roxo, realizam-se ações de urbanização focadas no saneamento ambiental que implica não só

⁵ Os dados dessa experiência apresentados no presente artigo fazem parte de uma pesquisa maior sobre a relação entre Serviços de Saneamento e Cidadania nos municípios da Baixada Fluminense, RJ, desenvolvida no âmbito de um Programa de Pós-Graduação em Urbanismo.

no abastecimento de rede de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo, mas, também, em obras de dragagem pluvial e pavimentação. Espera-se que com a realização dessas ações públicas que ocorram mudanças sociais voltadas para o combate à pobreza e recuperação ambiental das áreas urbanas.

A iniciativa governamental referida aqui não é uma novidade na região da Baixada Fluminense. Desde a criação na década de 90 do Programa Estadual Baixada Viva, que em 1997 passou a ser denominado Programa Nova Baixada, os recursos financeiros já se destinavam a promoção de investimentos em infraestrutura urbana, por se tratar de uma região do estado do Rio de Janeiro bastante desprovida de serviços urbanos essenciais e que sempre apresentou problemas graves decorrentes das frequentes enchentes.

O Programa Baixada Viva inicialmente concebido como uma parceria entre o Governo do Estado e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contava apenas com os recursos do governo estadual para as primeiras obras. Esse fato levou a sua paralisação e só depois, em 1998, com a assinatura do contrato com o BID, as obras foram retomadas.

A realização do Programa atravessou diferentes gestões políticas e em 2000 o Programa Baixada Viva passa a ser denominado Nova Baixada. Para o BID esse programa tem um caráter de neighbourhood upgrading⁶.

Sem entrar no mérito da realização do Programa Baixada Viva/Nova Baixada podemos considerar que o PROSABEL é uma retomada dos objetivos originais relacionados no programa Nova Baixada. Nessa nova empreitada a Prefeitura Municipal conta com os recursos anteriormente obtidos junto ao BID, adicionados à verba atual proveniente do PAC. O relatório PROSABEL vem se constituir num documento de avaliação e monitoramento das obras empreendidas pela prefeitura, com financiamento do BID.

A análise da percepção dos moradores em relação às obras urbanísticas e de infraestrutura urbana foi o ponto de partida para compreender o papel e a participação de cada agente envolvido, direta ou indiretamente, com a implementação, execução e controle das obras de benfeitorias urbanísticas propostas pelo projeto governamental.

A proximidade e a convivência com os agentes participantes do projeto em questão propiciou um acompanhamento mais agudo às manifestações conflituosas presentes no cotidiano da realização do projeto. De um modo geral, a postura adotada pelos representantes públicos e pelos representantes das empresas privadas é sempre de uma

⁶ Tal conceito significa, em português, “melhoria das condições do bairro”.

posição defensiva, se limitando a responder as acusações formuladas pelos moradores em relação ao desempenho inadequado das obras.

A falta de interesse em manter uma comunicação, no sentido de abrir de fato um canal de articulação, entre os moradores e os gestores públicos e os prestadores de serviço acarreta situações de conflito, gerando desperdícios financeiros, desconfianças e insatisfações. Essa situação poderia se reverter se se mantivesse por parte dos responsáveis pelas obras uma política de informar os moradores sobre as normas de construção, sobre o cronograma das obras, sobre as dificuldades nelas encontradas, sobre os cuidados a serem tomados, enfim, um arsenal de informações que permitiria à população avaliar a sua participação.

Observou-se que no âmbito institucional está distante de se configurar um arranjo satisfatório de uma gestão compartilhada entre sociedade civil, gestores públicos e empresas privadas contratadas, apesar do esforço dos moradores, principalmente através dos representantes da Associação de Moradores, que remetem frequentemente cartas e comunicações aos órgãos competentes municipais, demonstrando, assim, o descontentamento com as obras de responsabilidade do poder público. Entretanto, cabe ressaltar que quase sempre não há respostas a essas reivindicações.

Considerações Finais

Os objetivos propostos por esse artigo foram atingidos não só pela contribuição teórica dos autores trabalhados que ao fundamentarem as reflexões aqui apresentadas sobre governança e participação ajudaram a esclarecer os pontos nebulosos dos casos ilustrativos, pois como sugerido por May “precisamos do relacionamento recíproco entre teoria e prática, para a pesquisa social desenvolver-se intelectualmente e ser útil para entender e explicar o mundo social” (May, 2004, p.43).

O ponto de partida da discussão foi o debate sobre as noções de participação e governança presentes no modelo recomendado pelo Banco Mundial, que influenciaram as matrizes de gestão pública dos países em desenvolvimento, os quais tiveram que se adaptar ao modelo proposto. O foco da questão encontra-se justamente na passagem entre o que é definido no modelo e a realidade social, cuja dinâmica reagirá de forma diferenciada às diretrizes traçadas pelos organismos internacionais.

As deficiências e as precariedades constatadas nas iniciativas governamentais enfocadas, particularmente no caso do projeto em áreas petrolíferas, já eram objeto de preocupação nos estudos de Ivo (2003) que apontava como as restrições das políticas

públicas urbanas influenciavam a distribuição dos recursos, gerando um desequilíbrio econômico em termos territoriais.

Ainda com base nessa autora observamos nos casos apresentados que ambos são espaços de constituição de conflitos onde encontramos uma variação acentuada dos níveis de poder e de participação entre distintos agentes, o que afeta diretamente as predisposições à cooperação, delimitando, conseqüentemente, as possibilidades da governança.

Sem o entendimento pleno da cultura política da cidadania, o pilar da “boa governança” que é a participação, se fragiliza. Com isso, todo o esforço, por meio de políticas públicas que buscam promover desenvolvimento econômico e melhorias urbanísticas locais, não resulta em ganhos sociais e econômicos favoráveis, apesar de existirem registros de outras experiências locais (não tratadas aqui) avaliadas como bem sucedidas.

Os casos ilustrativos ainda se encontram distantes de uma “boa governança”, em que os agentes, mesmo em convivência conflituosa, participem de forma ativa dos processos decisórios. E são justamente os entraves de uma participação ativa dos atores que menos se investiga na literatura sobre governança local.

Por fim, sugere-se que as análises aqui apresentadas sirvam de ponto de partida no aprofundamento da relação entre governança e participação, porém acrescida da questão da cidadania. Essa se revela como um fator de peso para futuras pesquisas que pretendem investigar o que é necessário para que ocorra uma “boa governança”, capaz de gerar mudanças qualitativas na implementação de políticas públicas.

Nos dois casos analisados ficou patente que colocados na balança o equilíbrio entre agentes é desigual, cabendo ao Estado um peso maior no processo decisório.

No caso da política pública criada para o desenvolvimento social e econômico de município em área petrolífera, os participantes não fizeram parte da mesa de negociação da política da ZEN. Receberam o projeto pronto, tendo que se encaixar nas determinações dos gestores públicos. Do mesmo modo, ocorreu com a política pública de melhorias urbanísticas em áreas carentes, desprovidas integralmente de serviços urbanos. Num primeiro momento o Estado se faz presente, com a concepção de um projeto, mas não sustenta essa presença de forma adequada.

Os resultados da pesquisa revelaram que nos dois casos analisados a presença do Estado se dá de forma enfática. Entretanto, essa presença ocorre de forma irregular, no sentido de que ele não mantém um ritmo frequente de envolvimento com a res publica. Desde a própria concepção da política pública, que desconsidera como fundamental o envolvimento de outros atores sociais até as funções específicas de regulação,

implementação, fiscalização e monitoramento das ações empreendidas. A desconsideração dificulta a realização de mudanças significativas, limita a ampliação da noção de cidadania, restringe o acesso aos canais existentes de participação social pela falta de institucionalização dos interesses comuns entre o Estado e a sociedade civil.

Conclui-se que, mesmo sendo os novos arranjos fatores imperativos na condução de políticas públicas locais, como os casos aqui assinalados, a idealização de modelos político-institucionais dessa amplitude ainda está distante de um resultado satisfatório. Como demonstrado pela realidade dos fatos e pela fundamentação teórica empregada nesse trabalho, a governança implica numa responsabilização de múltiplos agentes, cada qual na sua singularidade, e de uma participação social sustentada por um referencial de cidadania concebido e consciente da obrigatoriedade de exercer direitos e deveres.

Referências Bibliográficas

- Arnstein, S. R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* [Online]. Volume 35, nº 4, p. 216-224. Available: <http://www.mendeley.com/researchpapers/search/?query=Arnstein%2C+S.+R.+%281969%29.+A+ladder+of+citizen+participation>. [Accessed 20 dec. 2011].
- Boschi, R. R. 1999. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana. *Dados*, vol. 42, n. 4, p. 655-690.
- Castells, M. 2008. The new public sphere: global civil society, communication networks and global governance. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Sciences* [Online]. Volume 616, nº1, p. 78-93. Available: <http://ann.sagepub.com/content/616/1/78.full.pdf+html>. [Accessed 12 jan. 2012].
- Diniz, E. 2001. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *Revista São Paulo em Perspectiva*. Volume 15, nº 4.
- Dingwerth, K.; Pattberg, P. 2009. Actors, arenas, and issues in global governance. In: Whitman, J. (Ed.) *Palgrave advances in global governance*. London: Palgrave Macmillan Publishers Ltd, p. 41-65.
- Evans, P. 1992. The State as a problem and solution: predation, embedded autonomy, and the structural change. In: Haggard, S; Kaufman, R. (Eds.), *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the State*. Princeton: Princeton University Press, p. 139-181.

- Evans, P. 1997. (Ed.). *State-Society Synergy: Government and Social capital in Development*, Berkeley: IAS, p. 178-209.
- Farah, M. F. S. 2001. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. Volume 35, nº 1, p. 119-144.
- Frey, K. 2008. Development, good governance, and local democracy. *Brazilian Political Science Review*, Volume 2, nº 2, p. 39-73.
- Ivo, A. B. L. 2003. Políticas Sociais de combate à pobreza nos anos de 1990: novas teses, novos paradigmas. In: *Pobreza e Desigualdades Sociais*. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia/SEI, p.7-28.
- Maldonado, N. 2010. The World Bank's evolving concept of good governance and its impact on human rights. In: Doctoral workshop on development and international organizations, 2010, *Working Paper 29-30*, Stockholm, Suécia.
- Maricato, E. 2008. *Nunca fomos tão participativos* [Online]. Observatório das Metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Disponível em: http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=69%3Amaricato1&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt. [Acesso em: 6 de fevereiro. 2011].
- Mccarney, P. L. 1996. *Cities and governance new directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: University of Toronto Press.
- May, T. 2004. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3ªed. Trad. Carlos A. Silveira. Porto Alegre: Artmed.
- Município de Rio das Ostras. 2002. Lei N.º 0691 de 23 de agosto de 2002. Cria o Distrito Industrial do Município de Rio das Ostras que se denominará Zona Especial de Negócios do Município de Rio das Ostras. *Lex: Jornal Oficial de Rio das Ostras*, Ed. 59. Ano II, 3.
- North, D. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OMPETRO - Organização dos Municípios Produtores de Petróleo. 2009. Histórico. Disponível em: <http://www.cidac.campos.rj.gov.br> [Acesso em: 14 jul. 2009].
- Piquet, R. 2007. *Indústria e Território no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Prefeitura Municipal de Belford Roxo. 2012. Relatório PROSABEL - Avaliação e Monitoramento. Belford Roxo.
- Santos, A. P. 2008. O município no federalismo brasileiro: descentralização, participação e controle externo. In: Encontro Nacional de Gestão Pública e Governança, - EnAPG, 3, Salvador, *Anais...*Salvador.

- Santos, M. H. C. 1997. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, vol. 40, nº 3, p.1-21.
- Serra, R. 2007. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobre-financiamento das esferas de governos locais, In: Piquet, R.; Serra, R. (Orgs.). *Petróleo e região no Brasil – o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, p. 77-110.
- Steets, J. 2009. Global governance as public policy networks and partnerships. In: Whitman, J. (ed.) *Palgrave advances in global governance*. London: Palgrave Macmillan Publishers Ltd., p. 123-137.
- Vieira, M. M. F.; Vieira, E. F. 2007. *Geoestratégia global - economia, poder e gestão de territórios*. Rio de Janeiro: FGV.
- Whitman, J. 2009. Global governance as sector-specific management. In: Whitman, J. (Ed.) *Palgrave advances in global governance*. London: Palgrave Macmillan Publishers Ltd., p. 139-159.
- World Bank. 1992. *Governance and development*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth a long term perspective study*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.