

MARCOS LEGAIS PARA A
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ:
RELATÓRIO SÍNTESE



ABRIL DE 2003

Rosemary McGee

com Nyangabyaki Bazaara, Jonathan Gaventa, Rose Nierras, Manoj Rai, Joel Rocamora, Nelson Saule Jr., Emma Williams y Sergio Zermeño

Realização
Instituto Pólis

Supervisão geral: Rafael Martins e Gabriela Lotta
Tradução: Wilney Giozza
Revisão português: Isa M. A. S. Stoeber
Revisão espanhol: Victor Huerta
Revisão geral: Paula Santoro e Iara Rolnik
Editoração: Silvia Amstalden Franco

MARCOS LEGAIS PARA A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: RELATÓRIO SÍNTESE

ABRIL DE 2003

Rosemary McGee
*com Nyangabyaki Bazaara, Jonathan Gaventa,
Rose Nierras, Manoj Rai, Joel Rocamora, Nelson Saule Jr.
Emma Williams y Sergio Zermeño*

Logo Link

Learning Initiative on Citizen Participation
and Local Governance

LogoLink é uma rede global de profissionais de organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa e governos que trabalham para aprofundar a democracia através de uma maior participação cidadã na governança local. LogoLink estimula o aprendizado, a partir de inovações de campo e expressões de democracia, as quais contribuem para a justiça social.

LogoLink é financiada principalmente pela Fundação Ford.

ÍNDICE

Agradecimentos.....	07
1. Apresentação.....	09
1.1 Histórico e escopo do projeto	09
1.2 Conceitos-chave, definições e utilização.....	15
2. Resumo de achados dos estudos de caso, de países e de regiões.....	22
2.1 Contexto histórico e tipos de regime.....	22
América Latina.....	22
Sul da Ásia	24
Sudeste Asiático	25
Leste da África	26
Seleção de países do Norte	28
2.2 Marcos e direitos constitucionais	28
América Latina.....	28
Sul da Ásia	29
Sudeste Asiático	30
Leste da África	31
Seleção de países do Norte	32
2.3 Leis nacionais especificamente relacionadas à participação cidadã.....	33
América Latina.....	33
Sul da Ásia	35
Sudeste Asiático	36
Leste da África	37
Seleção de países do Norte	38
2.4 Governança local.....	40
América Latina.....	40
Sul da Ásia	42
Sudeste Asiático	43
Leste da África	45
Seleção de países do Norte	47
2.5 Medidas de Responsabilidade Final.....	48
América Latina.....	48
Sul da Ásia.....	49
Sudeste Asiático	49
Leste da África	50
Seleção de países do Norte	51
3. Panorama geral resumido.....	52
3.1 Marcos legais: Escopo, conteúdo e potencial.....	52
Quem está envolvido na governança local?.....	55
O que os governos locais fazem para incentivar ou permitir o envolvimento cidadão?.....	57
Que estruturas de capacitação precisam ser implantadas e mantidas?.....	60
Que recursos são necessários?	61
3.2 Contexto	62
Terreno conceitual.....	62
Contexto histórico.....	63

Contexto dos atores.....	64
Contexto do regime.....	68
4. Lições e conclusões.....	70
4.1 Que tipos de marcos legais são mais eficazes na promoção da participação cidadã na governança local?.....	70
4.2 O que mais é necessário além de marcos legais?	71
4.3 Áreas para pesquisa adicional.....	73
Anexo I: Referências para leis e políticas existentes.....	76
América Latina	76
Bolívia	76
Brasil	76
Chile	76
México D.F.	76
Estado de Oaxaca	77
Uruguai	77
Sul da Ásia	77
Índia	77
Sudeste Asiático	77
Filipinas	77
Tailândia	77
Indonésia	77
Leste da África	77
Quênia	77
Seleção de países do Norte	78
Reino Unido	78
Suíça.....	78
EUA.....	78
Nova Zelândia.....	78
Anexo II: Estudos componentes desse projeto de pesquisa e como acessá-lo.....	79
Relatórios regionais.....	79
Relatórios de estudos de casos e de países.....	80
América Latina.....	80
Sul da Ásia	80
Sudeste Asiático	80
Leste da África	81
Seleção de países do Norte	81
Anexo III: Referências e outras fontes de informações importantes	82
Parceiros regionais do LogoLink.....	86

AGRADECIMENTOS

Esse relatório é produto da pesquisa colaborativa realizada por algumas instituições e indivíduos em 15 países.

Foram líderes das pesquisas regionais: Nyangabyaki Bazaara (CBR, Uganda) pelo Leste da África; Nelson Saule Jr. (POLIS, Brasil) para a América Latina; Joel Rocamora (IPD, Filipinas) para o Sudeste Asiático; e Manoj Rai (PRIA, Índia) para o Sul da Ásia. Componentes regionais e sub-regionais tiveram a contribuição de Sergio Zermeño (IISUNAM, México) para o México; e Emma Williams (IDS, University of Sussex) para a seleção de países do Norte.

Os pesquisadores de estudos de casos e de países foram: no Leste da África, Nyangabyaki Bazaara (Uganda), Laurean Ndumbo e Audax Kweyamba (Tanzânia), Adams Oloo e Karuti Kanyinga (Quênia); na América Latina, Nelson Saule Jr. e Maria do Carmo A. Albuquerque (Brasil), Luis Marcelo Renjel R. (Bolívia), Consuelo Sánchez e Sergio Zermeño (México), Daniela Bello e María Angélica Rodríguez (Chile), Arles Caruso (Uruguai); no Sudeste Asiático, Nina Torcelino-Iszatt (Filipinas), Dr. Widiarto (Indonésia), Sarawut Pratoomraj (Tailândia); e no Sul da Ásia, Manoj Rai, Balraj Chouhan, S. L. Asati e G. K. Reddy (Índia), Mukti Rijal (Nepal) e Z. R. Khan (Bangladesh).

A pesquisa foi coordenada por Rose Nierras e Rosemary McGee (LogoLink, Grupo de Participação, IDS) com apoio adicional de John Gaventá e Paola Brambilla (LogoLink, Grupo de Participação, IDS). Jonathan Gaventá forneceu uma excelente e oportuna assistência à pesquisa. Rosemary McGee redigiu este relatório síntese, utilizando estudos de casos componentes e, especialmente, relatórios regionais. Uma vez que todos os pesquisadores regionais foram relacionados em ordem alfabética como contribuintes para o presente documento, não são observados casos individuais de citação direta de relatórios regionais. Gostaríamos, no entanto, de assinalar que a síntese é produto de trabalho coletivo, que contou tanto com a contribuição indireta dos pesquisadores de todos os países e casos como também com a contribuição direta de todos aqueles denominados co-autores.

Agradecemos aos inúmeros pesquisadores e analistas de participação cidadã e marcos legais, que forneceram orientações e informações úteis aos pesquisadores de todas as regiões, por meio de seu trabalho. Agradecemos especialmente ao Conselho Britânico, por fornecer fontes de informação sobre países do Norte, bem como ao pessoal do IDS e aos membros visitantes, que enriqueceram o processo de “write-shop” (oficina de redação) com seus comentários: em particular, Karen Brock, Peter Houzager, Celestine Nyamu, Mark Robinson, Cecilia Ugaz e Kripa Ananthpur (membro visitante do IDS). Também queremos agradecer aos participantes do seminário que ocorreu em IDS, em 8 de agosto de 2002, pelos *insights* de grande valia.

Além de reconhecer, com gratidão, os esforços, entusiasmo, paciência e dinamismo incansáveis de todos os pesquisadores envolvidos, queremos reafirmar a principal mensagem desta pesquisa, já prevista desde o início, de que o projeto é apenas um passo inicial para a compreensão e melhor utilização dos marcos legais com o objetivo de fortalecer a participação cidadã na governança local. Esperamos poder contar com a futura colaboração dos parceiros do LogoLink e de outros, para prosseguirmos nossa caminhada.

1. APRESENTAÇÃO

Que fatores contribuem para a participação cidadã efetiva na governança local? Esta é uma das questões centrais que fundamentam o trabalho do LogoLink: a Iniciativa de Aprendizagem em Participação Cidadã e Governança Local ¹. A experiência dos parceiros do LogoLink e de outros atores dedicados na promoção da participação cidadã sugere que as leis e políticas locais e nacionais que regem a participação cidadã são condições importantes para a capacitação que a participação deve perseguir. Embora isto seja amplamente reconhecido, até o momento pouca pesquisa sistemática tem sido feita sobre os marcos legais e políticas existentes, sobre sua natureza e escopo.

As duas últimas décadas apresentaram inúmeras leis e construções de políticas que fornecem novas oportunidades para a participação cidadã. Muito disto tomou a forma de processos de construção de constituição e de descentralização, geralmente contra um pano de fundo de transição de regimes de governança autoritária para democrática. Há tendências comuns que podem ser observadas nestes processos em diferentes partes do mundo, mas alguns países foram mais adiante do que outros em termos de promoção da participação. Há um consenso entre observadores informados de que discursos sobre descentralização e participação cidadã foram moldados diferentemente em diversos países e regiões, possuindo diferenças concomitantes em prática e impacto.

A falta de pesquisa sistemática sobre marcos legais, os contextos nos quais eles surgiram e as diferentes formas nas quais são aplicados, constituem a análise racional por detrás do projeto de pesquisa 'Marcos para Participação Cidadã na Governança Local', cujos achados estão sintetizados neste relatório.

1.1 Histórico e escopo do projeto

O LogoLink é uma iniciativa de aprendizagem global, que visa ao fortalecimento da participação cidadã na governança local. Fundado pelo Programa de Sociedade Civil e Governança da Fundação Ford e coordenado pelo Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS) da University of Sussex, em conjunto com quatro parceiros regionais no Leste da África, América Latina, Sul e Sudeste Asiáticos ², consiste em uma rede de parceiros posicionados de forma variada em governos e sociedades civis locais nessas quatro regiões do mundo. O LogoLink oferece espaços e estímulo para a aprendizagem e a ação através da troca, reflexão e pesquisa. Com isso, ele procura atender às demandas articuladas por indivíduos e organizações que estejam tentando promover e aprofundar a prática participativa nas interfaces entre governos e cidadãos locais.

¹ Para informações sobre o LogoLink, consulte o seu website no endereço <http://www.ids.ac.uk/logolink/>

² Centro para Pesquisa Básica (CBR) em Uganda, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria e Políticas Sociais (PÓLIS) no Brasil, Sociedade para Pesquisa Participativa na Ásia (PRIA) na Índia, e Instituto de Democracia Popular (IPD) nas Filipinas.

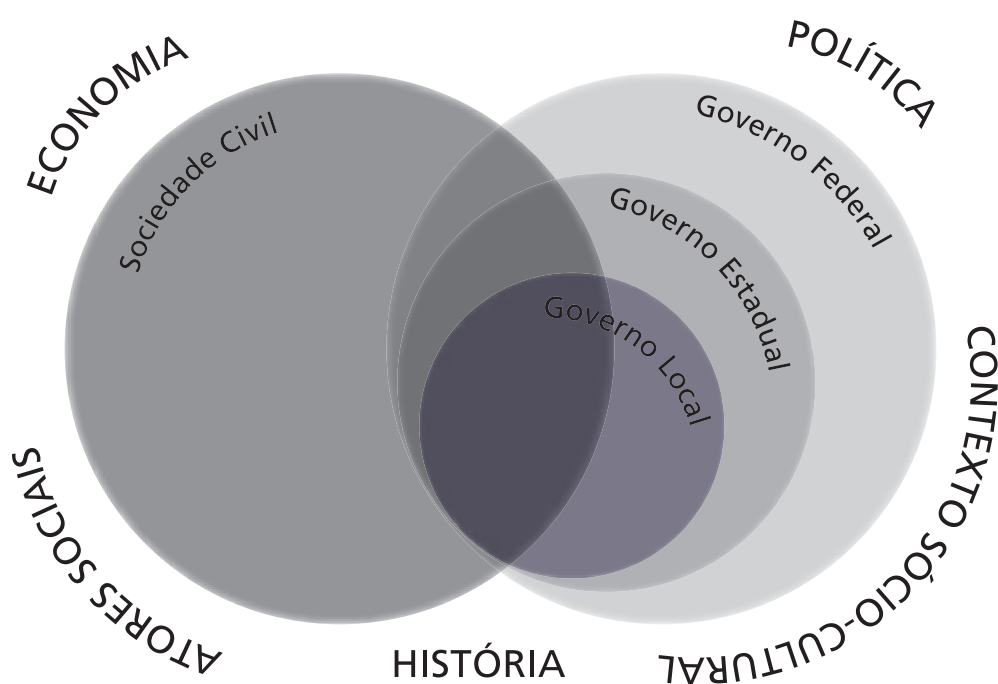


Figura 1.1

O LogoLink conceitualiza e explica seus objetivos e áreas de trabalho em termos de imagem por meio da Figura 1.1, que oferece uma representação visual das conexões entre os atores da sociedade civil e o governo, na esfera da governança local.

A preocupação do LogoLink reside na intersecção entre a sociedade civil e os círculos do governo, que representam a interação entre os atores da sociedade civil e o governo, na governança local. O desafio do LogoLink é mostrar como a intensidade ou a efetividade da interação pode ser melhorada, e/ou como a extensão pode ser ampliada. Pode-se pensar tanto numa abordagem de trazer mais representação da sociedade civil para dentro do governo, como de trazer mais atores do governo para perto da sociedade civil. Em qualquer país ou região, o contexto ao redor destes dois grupos de atores - histórico, político, econômico, sócio-cultural e em termos de atores sociais - é um determinante crucial de como eles interagem atualmente e das potencialidades para aumentar sua interação. Além do contexto 'externo', a interação entre sociedade civil e governo também é moldada pela composição e natureza interna de cada grupo de atores.

Marcos legais e políticos para participação constituem um dos aspectos da intersecção entre sociedade civil e governo. Tornam possível que esses atores interajam, regulam os termos de suas obrigações e afetam a natureza de suas relações, por meio do aumento do escopo para que um grupo possa entrar no âmbito do outro e, em alguns casos, lançar ações conjuntas de governança onde os dois grupos possam agir juntos. Por este motivo, o LogoLink se interessa em explorar os marcos.

O impulso para este projeto de pesquisa veio de duas fontes principais. Os parceiros do LogoLink, em agências de financiamento e pesquisa, estando eles e seus beneficiários em condição de influenciar a formatação de marcos legais, procuraram material de referência que reunisse marcos existentes e sintetizasse lições que poderiam ser aprendidas a partir deles. Um recurso similar foi requisitado pelos parceiros na sociedade civil em alguns paí-

ses³, os quais, tendo pouca ou nenhuma experiência com a participação cidadã legalmente sancionada, deparam com novas oportunidades de participar com seus governos na elaboração ou aperfeiçoamento de leis e políticas.

Quadro 1.1: Metas do Projeto

- Conduzir uma pesquisa ampla e comparativa de marcos legais e políticos para a participação cidadã na governança local, presentes em países ou estados de repúblicas federativas em quatro regiões (Leste da África, América Latina, Sul da Ásia, Sudeste Asiático);
- Sintetizar o conhecimento existente sobre como esses marcos funcionam na prática; e
- Tirar lições sobre a efetividade de tipos particulares de marco legal e de políticas para a promoção da participação cidadã, incluindo a importância do contexto para que modelos funcionem ou limitando sua eficácia, e o escopo para transferir modelos para diferentes contextos de países ou regiões.

Em um estágio posterior, decidiu-se encomendar uma pesquisa documental (*desk research*) sobre uma seleção de países do Norte, para fins de comparação ⁴.

Começamos pelo reconhecimento de que, embora os marcos legais sejam fatores de capacitação e valha a pena explorá-los, são insuficientes para garantir que aconteça a participação cidadã efetiva. Em muitos casos, o que importa não é tanto a introdução de marcos legais e políticos propriamente ditos, mas quão fértil é o solo institucional e organizacional sobre o qual eles recaem. Como os marcos realmente funcionam, na prática, a partir dos pontos de vista dos atores do governo e da sociedade civil que os utilizam para participarem juntos nos processos de governança local, esta é uma questão tão vital quanto o que eles contêm no sentido de provisão explícita e permissão implícita para participação.

Calcular e avaliar a aplicação de marcos na prática estaria além do escopo deste projeto documental. Entretanto, foram feitos esforços no planejamento do projeto para torná-lo “fundamentado” e com informações através da prática, apesar de não incluir nenhum trabalho empírico ou de campo detalhado. Muito desta fundamentação veio do conhecimento individual e coletivo dos participantes-chave da pesquisa: os pesquisadores de organizações parceiras do LogoLink, cujas próprias posições como ativistas da sociedade civil e pesquisadores aplicados os expuseram tanto (ou mais) à realidade quanto à lei.

³ Notadamente na Indonésia, durante a transição para um modelo de governança democrática.

⁴ A pesquisa encomendada sobre o Norte não seguiu o mesmo processo do trabalho realizado nas quatro regiões do Sul, já que o LogoLink não possui parceiros regionais no Norte. O estudo do Norte foi essencialmente uma análise documental, conduzido no IDS simultaneamente com os estudos e workshops regionais no Sul, e foi reunido com o trabalho conduzido nas quatro regiões do Sul na *write-shop* do IDS, em agosto de 2002.

O conceito do projeto foi desenvolvido em discussões com parceiros regionais do LogoLink, no final de 2001 e início de 2002. Os principais pesquisadores regionais, atuando em organizações regionais parceiras do LogoLink, contrataram e supervisionaram pesquisadores locais para conduzirem estudos de países selecionados em suas regiões, ou, no caso de repúblicas federativas, de estados selecionados dentro da federação. Foram estudados 18 casos, selecionados de acordo com o espectro de critérios, incluindo a existência de material de casos interessantes, diversidade de contexto e grau de progresso até o momento. Os casos estão listados no Quadro 1.2 abaixo

Quadro 1.2: Casos Abrangidos

Sudeste Asiático

- Filipinas
- Indonésia
- Tailândia

América Latina

- Brasil
- Bolívia
- Chile
- México DF (Distrito Federal – Cidade do México)
- México (Estado de Oaxaca)
- Uruguai

Leste da África

- Uganda
- Quênia
- Tanzânia

Sul da Ásia

- Índia (Norte – Uttar Pradesh)
- Índia (Central – Madhya Pradesh)
- Índia (Sul – Andhra Pradesh)
- Nepal
- Bangladesh

Seleção de países do Norte

- Reino Unido
- EUA
- Suíça
- Finlândia
- Nova Zelândia

Foi desenvolvida uma pesquisa de estudos de caso entre março e julho de 2002, guiada pelas perguntas listadas no Quadro 1.3.

Quadro 1.3: Questões-chave tratadas em discussões e relatórios de workshops regionais

- Que padrões existem na região em termos de marcos legais e políticos?
- Como os países se comparam em termos dos próprios marcos, dos grupos cidadãos que os adotam e utilizam, como são implementados e as estruturas de apoio que estão disponíveis para sua efetiva implementação?
- De acordo com pesquisas existentes e entrevistas com informantes-chave, como os atores governamentais e não-governamentais no nível local de governança vivem a experiência desses marcos?
- Até que ponto eles podem ser considerados marcos que possibilitam a participação cidadã? Há formas de participação que surgiram como resposta direta para eles? Há formas que surgiram, não por causa deles, mas apesar deles?

Em junho e julho de 2002, cada organização parceira regional realizou um *workshop* regional, onde os achados dos casos foram compartilhados e discutidos. Essas discussões chamaram a atenção para um conjunto de outras questões e os principais pesquisadores regionais, posteriormente, elaboraram relatórios regionais nos quais se concentraram nesses assuntos, a partir de uma perspectiva nacional ou regional.

Em agosto de 2002, os principais pesquisadores regionais, o pesquisador que estava trabalhando com o Norte e a equipe do IDS se reuniram no IDS para um trabalho de *write-shop*. Foram compartilhados e discutidos relatórios regionais e os pesquisadores buscaram identificar coletivamente padrões e lições, com a assistência de especialistas regionais selecionados, os quais fizeram comentários sobre os resultados parciais. Considerou-se um grande número de maneiras de analisar e sistematizar o total de informações reunidas. Por si só, esta foi uma parte importante do processo de aprendizagem sobre o real significado dos marcos legais, que salientou as dificuldades e perigos de forçar a análise e a síntese dos achados, sem a devida consideração dos contextos nacional e regional. Isto levou à revisão dos relatórios, de acordo com um modelo simples e comum de análise, que procurou facilitar a síntese de achados-chave, sem suprimir importante variação regional e nacional. Ao final da *write-shop*, aconteceu um seminário, no qual os principais pesquisadores regionais fizeram apresentações aos acadêmicos e profissionais da sociedade civil. Ocorreram discussões muito amplas acerca do escopo e dos limites dos marcos, como capacitadores de condições para a participação cidadã.

Os resultados parciais disponíveis ao final da *write-shop* formaram um conjunto de 15 relatórios de estudos de caso (todos os listados no Quadro 1.2 menos, aqueles no Norte, que não foram escritos como estudos de caso detalhados e individuais), cinco relatórios regionais (Leste da África, América Latina, Sudeste Asiático, Sul da Ásia e o Norte) e um relatório sub-regional (México, que apresenta, sob uma perspectiva comparativa, os dois estudos de caso mexicanos do Distrito Federal e de Oaxaca). Nem todos os relatórios de estudos de caso e de país seguem o mesmo formato; os relatórios regionais seguem uma estrutura um pouco mais homogênea, originada do trabalho sintético preliminar, conduzido no decorrer da “*write-shop*”, que pretendia facilitar a comparação entre as regiões.

O presente documento sintetiza a aprendizagem coletiva gerada através do projeto. Não considerando os achados sintetizados de forma muito resumida na Seção 2, o que conside-

ramos necessário como material histórico e de referência de fácil acesso para os leitores, ele fornece detalhes sobre países ou regiões individualmente, somente à medida que for necessário para elucidar — como apoio para ou em contraste com — achados gerais de interesse, que surgem de todas ou de algumas regiões. Tais achados são o principal foco desse relatório síntese. A síntese, portanto, não é um resumo de todos os achados: aqueles que estejam interessados em achados detalhados devem consultar o estudo de caso e os relatórios regionais⁵. Nosso objetivo aqui é levar nossa análise um passo adiante e apresentar o que nós consideramos achados confiáveis do estudo global sobre o significado, nos níveis supranacional e supra-regional, dos marcos legais e políticos para a participação cidadã na governança local.

Esperamos que os resultados do projeto sejam úteis para uma gama de atores posicionados de modo diversificado, que tenham interesse na governança local: ativistas que buscam explorar os espaços abertos, explícita ou implicitamente, pelos marcos legais; acadêmicos que estudam a importância e a utilidade de leis e de políticas neste campo; e agências financiadoras que procuram apoiar o engajamento entre a sociedade civil e executivos do governo local, uns com os outros. Para eles, nós oferecemos este compêndio de marcos e os melhores esforços para extrair lições de nosso trabalho, que fornecerão pontos de referência em seu trabalho.

A Seção 2 fornece, na maior parte em forma de tabelas e com agrupamento por região, um resumo da informação básica dos estudos de caso e de país sobre os principais assuntos e áreas que surgiram como categorias para análise de informações. A Seção 3 sintetiza e discute nossos achados; com isso, expande a discussão inicial sobre conceitos-chave e definições e situa os achados em uma discussão sobre a importância do contexto para modelar marcos legais e determinar seu significado. A Seção 4 identifica lições e conclusões das duas seções anteriores, com um enfoque especial no que parece se constituir em fatores restritivos e capacitadores para a participação cidadã na governança local. Dá uma indicação das diversas áreas e aspectos desse campo, que, na base de nosso trabalho, sentimos que se beneficiaria com mais pesquisa ou ação. Os Anexos fornecem referências e fontes para os textos daquelas leis e políticas que os pesquisadores puderam reunir e indicam para o leitor a direção de outros contatos e fontes de utilidade.

O restante dessa seção estabelece definições e conceitos-chave e discute como eles serão usados neste relatório. Nós discutimos várias formas de democracia e participação e expomos nossa compreensão sobre descentralização como o contexto no qual a reforma democrática está ocorrendo na maioria dos países estudados.

~

Esperamos que os resultados do projeto sejam úteis para uma gama de atores posicionados de modo diversificado, que tenham interesse na governança local: ativistas que buscam explorar os espaços abertos, explícita ou implicitamente, pelos marcos legais; acadêmicos que estudam a importância e a utilidade de leis e de políticas neste campo; e agências financiadoras que procuram apoiar o engajamento entre a sociedade civil e executivos do governo local, uns com os outros

~

⁵ Uma lista completa deles, e como acessá-los, é fornecida no Anexo 2. Muitos estão (ou estarão brevemente) disponíveis no principal idioma da respectiva região, bem como em inglês.

1.2 Conceitos-chave, definições e utilização

Um dos objetivos desta pesquisa foi capturar e esclarecer a gama de conceitos e termos que se relacionam com modelos de governança e participação cidadã, e os significados que estão ligados a eles. Estabelecemos aqui definições-padrão dos termos e conceitos-chave selecionados a partir de literatura sobre ciência política, governança e política pública. Existem muitos debates políticos teóricos sobre o significado e natureza da democracia⁶, que não queremos abordar no momento, mas sim, discutir em detalhes as formas variantes dentro das diversas noções de democracia recebidas, que sejam importantes para essa pesquisa.

~

... governança local democrática é 'autoridade significativa delegada às unidades locais de governança que são acessíveis e responsáveis com relação ao conjunto dos cidadãos locais, que desfrutam de plenos direitos políticos e liberdade'.

~

Uma vez que nosso principal interesse está no nível local, vamos iniciar por aqui. A maioria das oportunidades para a participação cidadã na governança local surge em contextos de descentralização democrática. **Descentralização** foi definida por Conyers (1990, citação em Nierras *et al.* 2002:15) como 'a transferência de poder e/ou autoridade para planejar, tomar decisões e/ou administrar funções públicas de um nível mais alto de governo para um mais inferior'. Quando as autoridades locais em questão são democraticamente eleitas e total ou amplamente independentes de governo central, pode ser feita referência à **descentralização democrática** (Manor 1997, citação em Nierras *et al.* 2002: 15). Sobre descentralização, entretanto, há distinções importantes a serem feitas entre uma variedade de formas, cujas principais são o federalismo, a desconcentração, a delegação e a efetiva descentralização (Nierrias *et al.*, 2002). Cada uma das formas de descentralização pode gerar um grau e tipo de participação cidadã.

Nas palavras de outro comentarista (Blair, 2000: 21), a **governança local democrática** é 'autoridade significativa delegada às unidades locais de governança que são acessíveis e responsáveis com relação ao conjunto dos cidadãos locais, que desfrutam de plenos direitos políticos e liberdade'. Isso incorpora a aspiração de tornar o governo nos níveis locais mais capaz de responder aos cidadãos e mais eficiente na oferta de serviços através da construção de participação e de responsabilidade. A participação 'promete aumentar as contribuições populares no que o governo local faz', e a responsabilidade final 'aumenta o controle popular sobre o que o governo local fez ou deixou de fazer' (*ibid*: 22).

A maior parte das definições de democracia é inequívoca em afirmar 'o povo' como a localização exata do poder em um sistema democrático e onde é possível para os cidadãos exercerem este poder, tanto por meios diretos ou indiretos. A partir disto, surge uma gama de adjetivos qualificadores. **Democracia direta** é 'um contexto no qual os cidadãos têm o direito e a oportunidade [...] de estarem diretamente envolvidos na formulação e aprovação das

⁶ A definição de democracia a seguir é tão boa quanto qualquer outra para nossos propósitos, mas nós a usamos com a consciência de que há muitas, com diferenças sutis, porém importantes: '[a] forma de governo na qual o poder supremo está com o povo e é exercido diretamente ou através de representantes eleitos. A palavra vem do equivalente em grego para "governo do povo". Embora a democracia se apresente de diversas formas, atualmente o conceito geralmente implica governo da maioria, direitos de minorias e indivíduos, igualdade perante a lei e direitos civis e liberdades" (Rohmann, 1999, citação em VeneKlasen com Miller, 2002: 29).

leis e/ou na constituição de seus países’ (Gross e Kaufmann, 2002: 1). Isto pressupõe ‘o envolvimento direto de cidadãos na tomada de decisão no nível local’ com ‘o conjunto dos cidadãos [tomando] decisões legislativas, ao invés de delegar o poder para representantes eleitos’ (Bucek e Smith, 2000: 5). Em termos da relação entre cidadãos e o estado, democracia direta significa que ‘grupos tradicionalmente excluídos podem ganhar acesso ao estado, tomando decisões que afetam suas vidas, o que normalmente seria feito por seus representantes. Isto, portanto, aumenta o *controle* que os cidadãos têm sobre o governo’ (Abers, 2000: 5; ênfase no original).

Assim, democracia direta é freqüentemente considerada a forma mais pura de democracia (Rohmann, 1999, citação em VeneKlasen com Miller, 2002: 29). Isto está em contraste com **democracia representativa**, a qual, ‘como principal competidora e detentora de direitos formais pela tomada de decisão, está muito bem estabelecida e sua posição [...] muito sólida e respeitada no nível local’ (Bucek e Smith, 2000: 5), assim como no âmbito nacional. Ela é definida como:

a forma de governo na qual a legislação é decretada por representantes que são eleitos pelo conjunto de cidadãos. Em contraste com a democracia direta, a maioria delega poder para uma minoria indicada para agir em seu interesse. A minoria recebe o mandato para fazer isso tanto em resposta aos desejos expressos da maioria ou de acordo com o próprio julgamento dos representantes. (Rohmann, 1999, citação em VeneKlasen com Miller, 2002: 29)

Para Weber, democracia era ‘em primeiro lugar um meio para produzir uma liderança política efetiva [ou seja, representantes] em condições de uma sociedade burocrática moderna e, à parte de suas habilidades para demitir ineficientes do cargo, os eleitores têm pouca ou nenhuma influência sobre a tomada de decisão’ (Abrahamsen, 2000: 69). Schumpeter levou essa argumentação adiante, afirmando que a democracia

não significa e não pode significar que o povo realmente governe em qualquer sentido óbvio dos termos “povo” e “governar”. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou rejeitar o homem [sic] que vai governá-lo [...]. Um aspecto disso pode ser expresso através da afirmação de que a democracia é o governo do político. (1975, citação em Abrahamsen 2000: 69)

A democracia representativa é, assim, um modo **indireto** de os cidadãos exercerem poder e sua satisfação com ela dependerá da efetividade, probidade e grau de responsabilidade final dos representantes escolhidos. A confiança na seleção de representantes através de eleição majoritária significa que, mesmo com níveis baixos de envolvimento dos cidadãos na única atividade aberta para eles, o processo eleitoral, este modelo satisfaz o seu – um tanto restrito – propósito.

~

A democracia representativa é, assim, um modo indireto de os cidadãos exercerem poder, e sua satisfação com ela dependerá da efetividade, probidade e grau de responsabilidade final dos representantes escolhidos.

~

O caso para democracia representativa reside em grande parte no pragmatismo e eficiência burocrática: ela tem uma vantagem sobre outras formas de democracia, com relação à conciliação de diferenças entre interesses e preferências dos cidadãos (Bucek e Smith, 2000: 4). Oferece aos cidadãos menos controle do que outras formas, mas Weber, Schumpeter e outros teóricos da democracia (revisado por Abrahamsen, 2000: 67-73) tendem a descartar a deseabilidade ou funcionalidade de qual

quer envolvimento maior do cidadão do que votar em representantes. Esta forma, apesar de ser ‘uma democracia processualmente perfeita pode permanecer uma oligarquia: o governo dos ricos sobre os pobres’ (Przeworski, 1991: 34, citação em Abrahamsen, 2000: 75).

Atualmente, aquela democracia direta, e especialmente algumas formas dela, estão ganhando adeptos, pelo tratamento diferenciado aos cidadãos e seus papéis. A democracia direta como um todo oferece aos cidadãos um controle maior do que a democracia representativa, mas certas formas dela também oferecem a eles outras vantagens. A **democracia participativa** descreve um modo de passar para a democracia direta, ao invés de uma terceira variante de democracia a ser adicionada às duas acima. Cada forma -direta e participativa- implica participação. Bucek e Smith (2000: 4) reconhecem que a distinção entre elas ‘é uma distinção sobreposta continuamente em transição em prática societária. Ambas as democracias direta e participativa se preocupam com o envolvimento dos cidadãos não eleitos na tomada de decisão, ou com sua participação nos processos de tomada de decisão fora das principais instituições governamentais locais eleitas’.

A democracia participativa pode ser diferenciada da democracia direta em termos de resultados e também em termos de seus respectivos papéis na tomada de decisão. Democracia participativa denota contextos de democracia direta, onde mecanismos para participação política são usados para fornecer ‘possibilidades reais para o enriquecimento da vida política e administrativa do local, bem como para melhorar a capacidade de resposta dos serviços públicos às necessidades dos cidadãos’ (*ibid.*: 15). Eles são contrastantes com os contextos de democracia direta, nos quais ‘a participação em assuntos locais [é] simbólica, envolvendo um pouco mais do que a consulta da opinião pública, de forma a produzir resultados que podem ser facilmente ignorados por aqueles em posições formais de autoridade local’ (*ibid.*: 14-15). Como outra diferença, a aplicação de formas tradicionais de democracia direta culmina na tomada de decisões formais, isentando instituições representativas da responsabilidade por aquelas decisões. As formas de democracia participativa envolvem cidadãos na tomada de decisão e deliberação, e embora elas geralmente não levem a decisões finais formais, são melhores do que formas representativas de democracia para revelar as preferências do povo. Nenhuma das abordagens, porém, é desejável em sua forma pura, sem elementos da outra: ‘Sem pressão pública sustentável [como na democracia participativa], os governos dificilmente cumprem as promessas que fazem no dia das eleições. Mas, sem eleições, é difícil conciliar os diferentes interesses e agendas que existem na sociedade civil’ (Edwards, 2002: 3).

Outro conjunto de argumentos para democracia participativa, que tem uma repercussão especial em países do Sul, onde sistemas democráticos formalmente ‘representativos’ têm co-existido com extrema desigualdade e privação, baseia-se na acusação de que, em sociedades desiguais, sistemas representativos inevitavelmente reproduzirão desigualdades sociais, econômicas e políticas em termos de quem pode se unir com e influenciar a tomada de decisão. Tem-se argumentado que o problema com a democracia representativa não é tanto restringir o envolvimento cidadão ao voto, mas que

as oportunidades que cria-se para um envolvimento e influência mais amplos sobre a tomada de decisão dependem de uma variedade de recursos, em especial tempo, dinheiro e educação que são distribuídos desigualmente entre diferentes setores da população. Neste sentido, as liberdades de expressão e associação podem expandir a atividade política para além do voto, mas ao mesmo tempo essas práticas também são os meios através dos quais as desigualdades da sociedade civil são transmitidas ao governo político. (Beetham, 1992, citação em Abrahamsen 2000:75)

A democracia participativa, assim como rompe este molde, pode oferecer escopo para fundamentalmente tratar essas desigualdades através do próprio processo participativo e deliberativo. Cornwall e Gaventa (2001: 32) centram suas definições de democracia participativa nos pobres, exercendo a voz 'através de novas formas de inclusão, consulta e/ou mobilização concebidas para informar e influenciar maiores instituições e políticas'. Fung e Wright (2001: 6-7) são a favor da **democracia participativa delegada**: a 'reestruturação de instituições democráticas de forma a incorporar inovações que trazem à tona a energia e a influência de pessoas comuns, geralmente retiradas de camadas mais inferiores da sociedade, para a solução dos problemas que as incomodam'.

Enredado nessas definições acima está o conceito de 'deliberação' como um mecanismo que enriquece a democracia participativa. A promoção da deliberação surge de preocupações com os direitos dos cidadãos em participar e com o que a democracia pode fazer pelo povo, bem como o que o povo pode fazer pela democracia: **democracia deliberativa** enfatiza 'trazer à tona ampla participação pública em um processo que fornece aos cidadãos uma oportunidade para considerar os assuntos, ponderar alternativas e expressar um julgamento sobre que política ou candidato é preferido. [...] Isto é diferente dos modos comuns, fracos, de envolvimento público pela liberalidade e qualidade de participação' (Weeks, 2000: 360). Recordando o critério de Bucek e Smith, que distingue democracia participativa de democracia direta, Weeks captura como 'deliberação' aquela qualidade de participação diferente, não simbólica. Fung e Wright (2001: 6-7) definem deliberação como a instituição da 'tomada de decisão baseada na razão'. As afirmações de Abers (2000: 5-6) de que 'fóruns participativos fornecem um ambiente no qual o povo pode ganhar habilidades, conhecimento e capacidade organizacional que o ajudam a controlar o estado mais eficientemente e a responder ele próprio aos problemas sem a interferência do estado', e que a participação pode promover 'consciência social e comunidade política', também entram em ressonância com essas noções de deliberação.

Definir democracia deliberativa realça mais uma forma possível de engajamento entre governo local e cidadãos, mas uma forma que se refere mais a como as coisas fazem as coisas acontecerem do que decide o que deve ser feito. A essa categoria um tanto solta, cuja característica-chave de definição é que ela é participativa mas não centrada na tomada de decisão, referimo-nos, ao longo do relatório, como **ação conjunta**. Ela atinge atividades como co-gerenciamiento de programas com financiamento do poder público, certas formas de envolvimento cidadão nos processos de planejamento local e co-facilitação pelos cidadãos, com governo de avaliação ou consulta participativa.

Embora democracia participativa, delegada e deliberativa sejam sempre termos correntes em ciências políticas e debates de governança, até o momento não passam de aspirações. Nenhum país pode reivindicar ter instalado uma democracia totalmente participativa. A maioria está começando a partir de um sistema democrático representativo, no qual introduz modificações que o tornam mais participativo, sem descartar todos os seus princípios básicos. Além disto, em diversos países, diferentes conjuntos de atores estão comprometidos, em diferentes graus, com a modificação do sistema representativo, tornando a própria aspiração à democracia participativa contestável, e a busca disto um processo político por si próprio.

Após discutir todos os principais termos que foram usados em nossa pesquisa para descrever diferentes variantes de democracia, voltamo-nos agora para uma lista mais desigual de conceitos que são, todavia, importantes pontos de referência para o restante deste relatório. São eles 'participação', 'participação política', 'responsabilidade final' e 'marco legal'.

Participação é atualmente um termo altamente contestado em discursos desenvolvimentistas,

em muitos aspectos (veja, por exemplo, Cooke & Kothari, 2001; Cornwall, 2001). Cada vez mais está sendo reconhecido que o termo abrange uma ampla variedade de abordagens, desde ferramentas metodológicas até filosofias políticas (Cornwall 2001; Gaventa, 2001; Gaventa e Valderrama, 1999); é utilizado para se referir a uma variedade de escalas de interação social e política, desde micro até macro; e foi invocado para dar apoio a posições políticas e éticas diversas. Aqui, é suficiente notar que a observação crítica da prática, junto com avanços conceituais, refinou a compreensão das diferentes ‘intensidades’ ou ‘níveis’ de participação propiciados aos participantes em uma determinada instância. Várias ‘escadas de participação’ foram vislumbradas, geralmente para descrever – antes que prescrever – a abrangência dos tipos de engajamento que o termo pode denotar (Arnstein, 1971; Centro para Desenvolvimento Rural e Treinamento, 1998; Pretty, 1995).

No contexto específico da participação cidadã em processos de construção de políticas ou de tomada de decisão política, a escada básica pode ser elaborada para indicar que formas podem assumir, naquele contexto particular, a troca de informações, consulta, tomada de decisão conjunta, iniciação e controle pelas partes interessadas (veja, por exemplo, McGee com Norton, 2000).

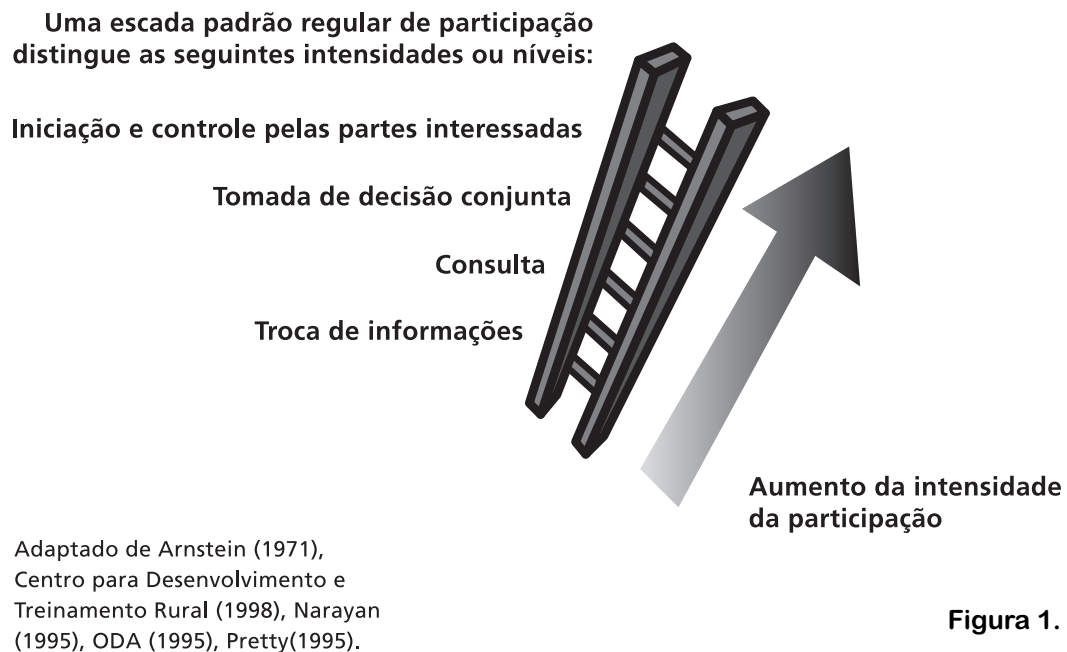


Figura 1. 2

Para nossos propósitos, é suficiente observar dois pontos. Em primeiro lugar, o que se refere à ‘participação’ algumas vezes consiste em nada mais do que no fornecimento de informações de um ator para outros, com os últimos sendo referidos como ‘participantes’, e, freqüentemente, consiste em um ator consultando outros sobre seus pontos de vista, sem nenhuma obrigação de incorporar os pontos de vista expressos. Em segundo lugar, a força das relações entre ‘participantes’ ou partes interessadas e o potencial politicamente transformativo de sua interação diferem consideravelmente entre um nível de intensidade e outro.

O uso crescente de ‘participação’ e ‘participativo’ na descrição de modelos de democracia pede um exame minucioso do termo mais antigo ‘participação política’ e como isto difere destes usos e pontos de vista mais novos. **Participação política**, segundo Gaventa e Valderrama (1999), envolve interações de indivíduos ou grupos organizados com o estado. O termo em si e a variedade de abordagens usadas para promover participação política geralmente se referem à participação indireta, ao invés de participação direta, sendo ela

orientada a influenciar e deter a responsabilidade final de representantes no governo, ao invés de participarem ativa e diretamente no próprio processo de governança. Por outro lado, o argumento avançou com o Partido dos Trabalhadores no Brasil (citação de Alvarez, 1993: 206) de que ‘participação é uma atividade política [...] e [...] deveria envolver, portanto, o poder de decidir sobre política e de controlar sua execução’, o que implica que é tempo de recompor e ajustar o significado de ‘participação política’ para considerar a recente infusão de termos participativos e abordagens de modelos de democracia direta.

A discussão acima, sobre democracia representativa, deixa claro que uma maneira por meio da qual mais formas de democracia participativa podem complementar e intensificar formas representativas-padrão é pelo aumento da responsabilidade final de representantes eleitos em seus eleitorados. Na verdade, nos diversos países estudados nesta pesquisa, mecanismos de responsabilidade final, introduzidos através da lei, estão servindo como veículos importantes para intensificar a democracia representativa, como mostra a Seção 2.5.

Responsabilidade final, em um sentido técnico e institucional, é ‘o meio através do qual indivíduos e organizações se reportam a uma autoridade reconhecida (ou autoridades) e são responsabilizados por suas ações’ (Edwards e Hulme, 1995: 8). Uma definição mais política disto é que os ‘funcionários do governo [os quais, por um lado, podem ser políticos ou, por outro, burocratas] devem explicar – ou seja “prestar contas de” suas ações [...]; que os funcionários do governo devem “assumir a responsabilidade” de suas ações [...]; que funcionários do governo que foram eleitos receberão a responsabilidade final pelos eleitores através das eleições [...]’ (Goetz & Jenkins 1999: 607). Em qualquer dos casos, isto implica tanto uma medida de *respondibilidade* (prestar contas das ações realizadas) quanto de *exequibilidade* (punição ou sanções por desempenho fraco ou ilegal)’ (Goetz e Jenkins, 2001, citação em Newell e Bellour, 2002: 1-2).

~

Responsabilidade final...é ‘os meios através dos quais os indivíduos e as organizações reportam-se a uma autoridade (ou autoridades) reconhecidas e ficam responsáveis por suas ações’

~

Uma revisão recente de suas origens, contextos e implicações enfatiza a dimensão política:

[A] capacidade de exigir e exercer a responsabilidade final implica em poder. O direito de exigir e a capacidade e vontade de responder aos chamados para a responsabilidade final pressupõe relações de poder. Na verdade, a própria função da responsabilidade final é garantir que aqueles que exercem o poder em nome de outros sejam capazes de responder por sua conduta. [...] estas relações de poder estão continuamente mudando, refletindo a base contestada de relações entre os atores do estado, da sociedade civil e do mercado. (Newell e Bellour, 2002: 1)

Edwards (2002: 3) discute a responsabilidade final em relação a formas particulares de democracia: ‘Responsabilidade final para um eleitorado [...] é a “pedra fundamental” da democracia representativa, que requer procedimentos formais como eleições para garantir que as decisões sejam totalmente alcançadas’. Por outro lado, ‘expressar uma opinião é a pedra fundamental da democracia participativa (costumávamos chamar de “liberdade de expressão”), e aqueles que se manifestam livremente não precisam ser formalmente representantes de um eleitorado’.

Finalmente, antes de examinarmos melhor como essas formas e abordagens são manifestadas, intensificadas ou restringidas em marcos legais pelo mundo, vamos explicar o que entendemos por marcos legais. **Marcos legais** são leis e políticas em diversos níveis – federal,

nacional e local – que funcionam interdependentemente e em conjunto podem ser consideradas como constituindo um ‘marco’ geral dentro do qual ocorre a ação do cidadão e do governo. Nesta definição, incluímos constituições, que fornecem um pano de fundo geralmente mais estável e imutável para leis e políticas normalmente mais provisórias, e que estabelecem os direitos, liberdades e autorizações dos cidadãos, incluindo qualquer uma que se refira especificamente à atividade política e participação. Também está incluída a legislação de descentralização, que modela o que ocorre no nível local, incluindo a relação entre cidadãos e atores do governo local. Nossa definição básica não exclui a possibilidade de haver áreas de legislação adicionais, além de constituições, leis e políticas que fazem referência específica à participação, que são potencialmente pertinentes à existência e efetividade de providências para a participação. Retornaremos a este ponto na Seção 3.

Qual é a relação entre essas diferentes formas de democracia e a importância dessas definições para nossa pesquisa sobre marcos legais para a participação cidadã? Em geral, há uma tendência nos círculos políticos, de governança e de política de expandir a participação cidadã na governança local (Bucek e Smith, 2000: 3). Essa tendência surge do fato de que ‘a capacidade da democracia representativa de gerenciar as demandas políticas complexas de sociedades pluralistas’ está cada vez mais sendo posta em dúvida (Edwards, 2002: 3). Assim, segue a busca entre reformadores políticos pela ‘melhor combinação de procedimentos complementares da democracia representativa e participativa (incluindo democracia direta)’ (Bucek e Smith, 2000; ver também Fung e Wright, 2001; Gaventa, 2001; Gross e Kaufmann, 2002). Na verdade, ‘tais inovações são extremamente necessárias para revitalizar a democracia local, ameaçada de desencantamento com instituições representativas e uma perda de responsabilidade final pelas funções do governo que foram delegadas para agências indicadas’ (Bucek e Smith, 2000: 14).

Diferentes formas de democracia estão associadas com diferentes conjuntos de atores. Edwards (2002: 3) indica que, embora a democracia direta e participativa e a democracia eleitoral (representativa) sejam necessárias, se a política deve funcionar no interesse público, a democracia participativa é o ‘território natural’ das organizações não governamentais (ONGs), ao passo que a democracia representativa é o território natural dos governos. Essas identificações distintas, sem dúvida, explicam, em parte, o caráter gradual e hesitante do progresso, no sentido de intensificar a democracia como um todo, ou, mais especificamente, governança local democrática, tornando-a mais participativa. Mas elas também revelam o potencial para acelerar o processo, ao estimular uma interação mais próxima entre os dois conjuntos de atores.

Algumas das ‘inovações extremamente necessárias’ em democracia já são resguardadas pelos marcos legais. Outras ainda não, sendo muito incipientes e/ou pioneiras e promovidas por atores que atuam em setores distantes, removidos do processo legislativo e que têm pouca interface com ele. Em qualquer um dos casos, uma revisão dos marcos legais nos permite identificar e comparar aqueles que já são os temas da legislação ou política, refletir sobre aqueles que não o são e, até certo ponto, avaliar a lacuna entre marcos relativamente progressistas e a prática existente. Ao abordar o tópico a partir da premissa de que os marcos legais, embora importantes, não são suficientes para gerar uma significativa participação cidadã, aspiramos também a complementar a busca pela melhor combinação de medidas de democracia representativa e participativa, com algumas observações sobre o que mais poderia ser necessário, além dessas medidas, para melhorar a intensidade ou efetividade da interação entre cidadãos e atores do governo no nível local.

2. RESUMO DE ACHADOS DOS ESTUDOS DE CASO, DE PAÍSES E DE REGIÕES

Esta seção resume os achados relativos às questões da nossa pesquisa descritiva, conforme apresentados no Quadro 2. Eles estão organizados em subseções que abrangem contexto histórico e tipos de regime, direitos e marcos constitucionais, leis nacionais relativas à participação cidadã, governança local e medidas de *accountability*. Essas tabelas de resumo fornecem respostas diretas às questões descritivas que a pesquisa procurou responder, e oferece aos leitores informações de apoio aos debates que aconteceram no grupo de pesquisa, que geraram a maior parte do material analítico e sintético da Seção 3.

Quadro 2: Questões da Pesquisa Descritiva

- Quais são os termos e conceitos-chave usados em documentos legais ou de políticas relativos à participação cidadã em cada país, e o que eles significam no contexto daquele país (por exemplo, 'participação', 'descentralização', 'democratização')?
- Que marcos legais e políticos existem nos níveis central e local de governo para promover a participação cidadã na governança local e quais são seus objetivos?
- Como estes marcos surgiram e evoluíram (contextos histórico, político, econômico e social)?

Existem casos onde não há informações disponíveis, particular - embora não exclusivamente - nos países do Norte, devido a diferenças entre a pesquisa no Norte e os outros estudos. A falta de informação é indicada com '—'.

2.1 Contexto histórico e tipos de regime

Os casos cobertos na pesquisa são todos 'democracias', ou estados em repúblicas democráticas federais. Embora eles se tenham desenvolvido em circunstâncias muito diversas, seguindo trajetórias históricas diferentes, em algum ponto de sua história todos instituíram uma forma de democracia representativa. Resumimos abaixo, brevemente, os padrões regionais, a história e a natureza do desenvolvimento democrático, em cada um dos casos.

América Latina

Uma história comum do colonialismo espanhol, que foi finalizado no século XIX, é compartilhada pela Bolívia, Chile, México e Uruguai. O Brasil era colônia portuguesa até o início do século XIX e sua população é relativamente mais misturada etnicamente, em decorrência do grande número de grupos indígenas que sobreviveram ao período colonial e da importação substancial de escravos africanos pelos portugueses. A história política pós-colonial, em todos os cinco países, inclui períodos de governo autoritário, de durações variadas no século XX, e a evolução da democracia iniciando em algum ponto da segunda metade desse século.

Essas transições foram marcadas pela interação de golpes militares, regimes autoritários e movimentos revolucionários (geralmente guerrilha). Na transição do autoritarismo para estados democráticos de direito, a mobilização de diversos atores na sociedade civil foi uma força propulsora importante. Ela supriu a pressão para a (re-) instalação das instituições formais da democracia, a liberdade para eleger representantes políticos e, em alguns países, a introdução de novos mecanismos de democracia direta. A tabela, a seguir, mostra a cronologia e a duração dos regimes militares, além dos divisores de água importantes na transição para a democracia, incluindo o desenvolvimento da sociedade civil, os movimentos de oposição e os papéis que eles desempenharam nesse processo.

Tabela 2.1.1: Contexto histórico e tipos de regime – América Latina

Bolívia

- Independência do governo colonial espanhol em 1825.
- Regime militar: 1964–82.
- Pressões crescentes vindas de comitês civis, comitês de saúde pública e partidos políticos.
- ‘Acordo Político’, em 1992, entre diversos grupos políticos, abriu caminho para processo de reforma constitucional e eleitoral. Mobilização indígena em 1992 (Marcha Indígena Pela Terra e Pela Dignidade), um lembrete vigoroso da diversidade e das múltiplas etnias da população boliviana, que ajudou a fornecer o estímulo para essas reformas.
- 1993: Novo governo, com foco na modernização do setor público.

Brasil

- Independência do governo colonial português em 1822.
- Regime militar: 1964–85.
- Surgimento de novos movimentos sociais já nos anos 70, exercendo pressão crescente contra o regime militar.
- Intensa mobilização social e participação na elaboração de uma nova e democrática constituição, em 1988. Processo de reforma constitucional incluiu o amplo uso do mecanismo de ‘emendas populares’ por parte dos movimentos sociais, com o qual foi permitido à sociedade civil propor emendas durante a elaboração do texto constitucional.

México D.F.

- Independência do governo colonial espanhol em 1821.
- 1929–97: Governo pós-revolucionário, autoritário e de partido único do Partido Revolucionário Institucional (PRI)
- 1997: Pela primeira vez, em mais de sete décadas, um candidato de oposição, do Partido da Revolução Democrática (PRD), vence as eleições na capital (Distrito Federal), rompendo a hegemonia do PRI.
- O novo governo declara intenção de promover democracia e direitos do cidadão.
- As eleições presidenciais de 2000 quebram a hegemonia do PRI, encerrando mais de 71 anos de regime autoritário civil.

Estado de Oaxaca, México

- Independência do governo colonial espanhol em 1821.
- A Revolta Zapatista em Chiapas (1994) colocou alta prioridade na agenda política nacional para a autonomia do povo indígena. Foram feitas tentativas para dominar a revolta, com os Diálogos de San Andrés (1995–96), entre o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) e o governo federal mexicano.
- Demandas crescentes do povo indígena em Oaxaca e penetração dos partidos de oposição política (não PRI) no Estado.
- Disputas municipais e declaração de municípios autônomos em Chiapas.

Tabela 2.1.1 (Continuação)

Uruguai

- Independência do governo colonial espanhol em 1828. Regime militar: 1972–85.
 - 1990: Coalizão de centro-esquerda vence as eleições para o Governo de Montevideú. Propõe descentralização intramunicipal, com institucionalização da participação cidadã, como componente-chave para desenvolver a governança democrática.
-

Sul da Ásia

Todos os três países são democracias com idades variadas (Índia, uma república democrática federal desde 1947, Bangladesh desde 1971 e Nepal desde 1990), dentro dos quais as instituições de democracia liberal co-existem com normas sociais tradicionais do sul da Ásia, em uma ‘relação inquietante, ambígua e contraditória’ (Rai, 2002: 3). Os estados da Índia e Bangladesh nasceram fora dos movimentos de independência e de secessão; no caso da Índia, a luta de Gandhi pela independência do governo colonial britânico, em 1947, e, no caso de Bangladesh, Bengaleses Muçulmanos do Paquistão Oriental, que se separaram do Paquistão Ocidental, em 1971. O Nepal se tornou uma nação-estado em 1768, quando o Rei Prithvi Narayan Shah reuniu, sob seu controle, diversos pequenos principados existentes, numa monarquia centralizada. Os atuais regimes dos três países ficam entre democracias de elite e democracias participativas, tendo diversas disposições constitucionais e legais para democracia direta e mecanismos de responsabilidade final, que ainda sofrem, na prática, restrições à democracia, muitas das quais provenientes de normas sociais tradicionais não democráticas, que fundamentam os sistemas políticos.

Tabela 2.1.2: Contexto histórico e tipos de regimes – Sul da Ásia

Índia

- A Grã-Bretanha assumiu formalmente a administração da Índia como uma colônia em 1858, após séculos de dominação imperialista, pelos canais comerciais.
 - O movimento de independência de Mahatma Gandhi promoveu a idéia da participação popular na governança; após a independência, em 1947–50, esse princípio foi reconhecido pelo Governo Federal da Índia. Muitas inovações em diversos estados.
 - Anos 80: fracassam tentativas para emenda à Constituição, em favor da participação popular.
 - 1993: aprovação da Emenda Constitucional, estabelecendo a governança local por novos conselhos em nível de aldeia (panchayati raj) e municípios. O impulso veio do partido político que está no governo, que editou as Emendas 73 e 74, e não de pressão vinda de baixo.
 - Pouca ou nenhuma influência de atores externos por trás dessas evoluções legislativas, embora influências de tendências políticas e econômicas mundiais não possam ser descartadas.
-

Bangladesh

- Parte da Índia, até a independência; portanto, a mesma história do governo colonial britânico de 1870, até a separação em 1947. Parte do Paquistão, entre 1947 e 1971. Ordem de Democracias Básicas, estabelecendo unidades básicas de governo local eleito como um colégio eleitoral para aprovar o governo do General Ayub Khan,

Tabela 2.1.2 (Continuação)

aprovada em 1959. Após tornar-se independente do Paquistão (1971), iniciou-se um sistema de governo local eleito, de três níveis, mas não houve eleições. O governo militar do Presidente Ershad (1982–90) aboliu os conselhos das aldeias, mas aumentou consideravelmente os poderes dos governos locais, com o sistema de Upazilas. O governo do Presidente Ershad teve fim com o restabelecimento da democracia, em 1991. O sistema de Upazilas foi abolido pelo Governo do Partido Nacional de Bangladesh, mas nenhuma alternativa bem sucedida foi estabelecida até as eleições da Liga Awami, em 1996, e as subseqüentes Leis de Governo Local de 1997, 1998 e 2000, com o impulso vindo mais do governo do que de baixo.

- Mudanças rumo à descentralização democrática que ocorreram no contexto nacional de ajuste estrutural e recuo do estado, influenciadas por atores externos, especialmente agências credoras e doadoras.

Sudeste Asiático

O estabelecimento de instituições de democracia e de prática democrática varia muito de um país para outro. Embora nenhum deles tenha conseguido alcançar a posição de democracia participativa completamente estabelecida, cada um introduziu modificações nessa direção, em diferentes graus. Todos os três saíram recentemente de períodos autoritários, mas o impacto da experiência autoritária na participação cidadã varia de acordo com a natureza e duração do regime autoritário e a fonte de estímulo para a transição democrática. De certa forma, houve mais -e mais efetiva -'participação' cidadã no Sudeste Asiático do que em qualquer outra região. Em 2001, grandes manifestações forçaram a saída de um presidente eleito nas Filipinas; em 1998, manifestações e revoltas na Indonésia levaram à renúncia de um ditador no poder por 32 anos; e em 1992, manifestações em Bangcoc encerraram 60 anos de governo militar. Foram esses os eventos mais significativos na recente história política desses três países.

Tabela 2.1.3: Contexto histórico e tipos de regime - Sudeste Asiático

Tailândia

- Autoritarismo militar entre 1932–92 (curto intervalo democrático entre 1973–6); forte militarismo, com rei influente. Controle militar de instituições políticas, com apoio do uso da força e do amplo poder econômico.
- 1992: Manifestações de massa em Bangcoc encerraram o governo militar.
- Transição democrática lenta, por causa da necessidade de desmontar estruturas estabelecidas pelo poder militar. Desmilitarização acelerada após 1995.
- 1997: Constituição excepcionalmente liberal, estabelecendo amplas disposições legais para iniciativas participativas de movimentos de base.

Filipinas

- Democracia de elite a partir de 1935; governo colonial dos EUA encerrado em 1946.
- 1972–86: ditadura de Marcos, a qual acabou com instituições democráticas de elite e monopolizou o poder do governo. Apesar da força militar, permaneceu sob o controle de civis. A declaração de massa do 'poder do povo' encerrou o governo de Marcos em 1986, liderada por movimentos populares de todo o espectro político, incluindo elites. Subseqüente ressurgimento da democracia de elite.
- Presidente Estrada, eleito, forçado a sair pelas manifestações de massa de 2001.

Tabela 2.1.3 (Continuação)

Indonésia

- Democracia parlamentar a partir da independência, em 1949, até 1957.
 - Autoritarismo de esquerda com Sukarno, 1957–65.
 - Autoritarismo de direita com Suharto, 1966–98.
 - 1998: manifestações populares e revoltas forçaram a renúncia de Suharto, após 32 anos.
 - 1998–até o momento: estabelecimento da democracia parlamentar, com ameaça de autoritarismo; força militar.
-

Leste da África

Quênia, Tanzânia e Uganda passaram de regimes autoritários centralizados, nos anos 60, 70 e 80, para um tipo mais democrático e descentralizado de governança, nos últimos 20 anos. Desde a independência, os três países experimentaram lideranças e ideologias políticas amplamente divergentes, mas suas estruturas de governança andaram num paralelo notável, como foi bem resumido por Gibbons (1994: 12):

todos eles não somente passaram a regimes com um único partido ou sem partido, como continuaram a alocar um papel extremamente limitado às instituições representativas, para manter um [...] sistema de governo dominado por fortes autoridades centrais e das províncias, e para separar órgãos representativos nos dois níveis mais inferiores de qualquer base de receita significativa.

Além disso, todos fizeram experimentos com, pelo menos, formas limitadas de descentralização ou desconcentração e passaram, nas últimas décadas, por uma contração do estado central juntamente com cortes nos serviços estatais.

Tabela 2.1.4: Contexto histórico e tipos de regime – Leste da África

Uganda

- Período pré-colonial: Governo dos anciãos com base em consenso. Monarquia no Reino de Buganda.
- Período colonial: 'Governo indireto' pelos britânicos através de co-opção ou indicação de chefes e monarquia de Buganda através da administração colonial provincial. Conselhos locais (CLs) no final dos anos 20. Restritos a decisões da administração colonial endossadas automaticamente. Alguns elegeram representantes nos CLs, após comoções nacionalistas.
- Independência em 1962. Inicialmente, democracia de elite multipartidária. Conselhos locais do tipo colonial, mas com eleições amplas. Estado de partido único, declarado pelo Presidente Obote (1967). CLs indicados pelo governo central. Governo ditatorial; abuso dos direitos humanos.
- Golpe militar derruba Obote, em 1971; é substituído por Amin. Continuação de abusos dos direitos humanos; ruptura da ordem em áreas rurais. Guerra civil começa após eleições fraudulentas, que trouxeram Obote de volta ao poder, em 1980. Conselhos de Resistência (CRs) formados durante a guerra para governar as áreas controladas pelo NRM (Movimento de Resistência Nacional) e distribuir produtos-chave.
- Vitória do Movimento de Resistência Nacional de Museveni (NRM) em 1986. 'Democracia sem partido', de 1986 até o momento (partidos políticos são banidos). Os CRs

Tabela 2.1.4 (Continuação)

são transformados em CLs de cinco níveis, em um vasto programa de descentralização, que permite ampla participação política indireta e direta, mas dentro do NRM. Eleições com base no 'mérito', não em ideologias distintas de partido. Adoção de políticas de ajuste estrutural e grande influência dos doadores.

- 1989–95: processo de redação da constituição, envolvendo uma vasta gama de atores, incluindo a sociedade civil.

Aumento massivo no número de grupos da sociedade civil e encorajamento altamente divulgado pelo governo de Uganda e pelos doadores, promovendo a participação em certos debates sobre política.

Tanzânia

- Período pré-colonial: Chefes escolhidos democrática ou hereditariamente. Sem administração central.
- Período colonial: Governo alemão 1884–1919. Governo britânico 1919–61: 'governo indireto', com chefes. Conselhos locais no final dos anos 20. Restritos a decisões da administração colonial endossadas automaticamente. Alguns elegeram representantes após comoções nacionalistas.
- Independência em 1961. Inicialmente, democracia de elite multipartidária; conselhos amplamente eleitos. Estado de partido único declarado pelo governo socialista TANU do Presidente Julius Nyerere, em 1965.
- Corporativismo: O estado absorve a sociedade civil. A declaração de Arusha, de 1967, explica a doutrina do 'socialismo africano'. Ênfase na 'aldeia'. Nove milhões de camponeses são transferidos para aldeias (voluntária e involuntariamente). Os CLs são abolidos em 1972 e substituídos por 'comitês de desenvolvimento' indicados pelo governo central. Re-instaurado em 1982. Crise econômica e ressurgimento da sociedade civil nos anos 80. Pressões internas e externas por mudanças.
- Democracia multipartidária re-instaurada em 1992. CCM (antigo TANU) vence as primeiras eleições nacionais. Programa de Reforma do Governo Local iniciado em 1996 para descentralizar o poder para os governos locais (GLs). Aumento nos grupos da sociedade civil (principalmente baseados em serviços).

Quênia

- Período pré-colonial: tribos governadas por conselhos de anciãos. Sem administração central.
 - Período colonial: 'governo indireto' pelos britânicos através da indicação de chefes pela administração provincial colonial. CLs, inicialmente, apenas para os colonizadores brancos. CLs para o povo nativo após 1924. Restrito a decisões endossadas automaticamente pela administração colonial. Alguns elegeram representantes após comoções nacionalistas.
 - Independência em 1963. Inicialmente, democracia de elite multipartidária. O estado de partido único iniciou efetivamente em 1964, com KANU e o Presidente Kenyatta.
 - Centralização de praticamente todos os poderes do GL. Daniel Arap Moi torna-se presidente em 1978. Inicia 'Foco no Distrito' em 1983; desconcentração, não centralização. Grupos de apoio mútuo de Harambee proporcionam oportunidades de participação em assuntos da comunidade, mas são co-optados pelo estado.
 - A democracia multipartidária é re-instaurada em 1991, após crise econômica e condicionalidades do doador.
 - Moi e KANU vencem as eleições multipartidárias, após irregularidades de voto e divisão da oposição.
 - Grupos da sociedade civil mobilizados para uma mudança. Em 2002, Moi renuncia e o partido de oposição Narc vence as eleições presidenciais e locais.
-

Seleção de países do Norte

As informações não foram coletadas sistematicamente no contexto histórico, com relação aos países do Norte estudados, mas podem ser feitas generalizações sobre os tipos de regime: todos os cinco países apresentam claramente democracias eleitorais. Eles têm instituições representativas relativamente maduras, funcionando bem, e garantias abundantes dos direitos civis e políticos, que, em comparação com as regiões do Sul estudadas, são bem satisfatórios. Alguns denotam forte inclinação para democracia participativa, adotando mecanismos e canais para a participação cidadã que servem como um suplemento para falhas percebidas na democracia representativa convencional e complementam as instituições políticas existentes com outras instituições sociais e políticas inovadoras.

2.2 Marcos e direitos constitucionais

Esta seção enfoca as constituições e a declaração de direitos e garantias contidas na constituição de muitos países. Nós as distinguimos das leis nacionais, examinadas na Seção 2.3. Em muitos países, a constituição é um 'pano de fundo' importante, contra o qual a legislação e as políticas introduzem, promovem ou regulam a participação cidadã na governança local. Embora algumas constituições façam pouca referência detalhada à governança local, exceto à medida que estabeleçam (em alguns casos) disposição para uma subsequente legislação de descentralização e as mudanças correspondentes que isso requer, algumas oferecem aos cidadãos uma gama de direitos relativos à participação, mais aplicáveis e executáveis no nível local do que qualquer outra. Também é de utilidade, para nossos objetivos, examinar as constituições junto com as leis, porque, sendo comparativamente estáveis, imutáveis e incontroversas, elas geralmente têm fornecido aos reformadores democráticos os princípios e precedentes nos quais as propostas para reformas podem ser baseadas.

América Latina

A América Latina tem uma história de constitucionalismo relativamente longa, com muitas constituições (geralmente favorecendo as elites) aprovadas logo após a independência. Os maiores países da América Latina — Brasil e México — têm sistemas federais, enquanto Bolívia, Chile e Uruguai têm sistemas unitários. Cada um deles passou por algum grau de mudança constitucional recente, com um retorno aos sistemas democráticos e de direitos garantidos constitucionalmente, após passar por períodos de governo militar ou de partido único efetivamente nos anos 60, 70 e 80 (no México, o governo de partido único só foi encerrado em 2001). Embora o foco tenha sido inicialmente nos direitos civis e políticos, recentemente tem havido um crescente reconhecimento dos direitos econômicos, culturais e sociais. Essas reformas foram freqüentemente o resultado da pressão por parte de movimentos sociais e, no Brasil (e em menor escala na Bolívia), grupos da sociedade civil estiveram envolvidos diretamente na elaboração e submissão das emendas constitucionais.

Tabela 2.2.1: Marcos e direitos constitucionais – América Latina

Bolívia

- Sistema unitário – governo nacional e municípios.
- Reforma constitucional de 1995; reconhecimento de direitos políticos de grupos indígenas, de acordo com suas leis tradicionais.
- Novo processo de reforma constitucional iniciado em 2002, com o objetivo de institucionalizar mecanismos de participação popular em questões públicas.

Tabela 2.2.1(Continuação)

Brasil

- Sistema federal – governos federal, estadual e municipal.
 - Constituição de 1988 resguardou a democracia direta e representativa e a descentralização política.
 - Mecanismos diretos incluem plebiscito, referendo através de iniciativa popular, conselhos co-gerenciados.
-

Chile

- Sistema unitário – governo nacional e municipal.
 - 1980: nova constituição sem reforma política progressista. Resguardadas medidas antidemocráticas, introduzidas pela ditadura de Pinochet, que perduram até hoje. Reformas constitucionais após 1980 não obtiveram sucesso para desalojar ou reformar legados autoritários, tais como a instituição dos senadores vitalícios, adotada por Pinochet.
-

México D.F.

- Estado no sistema federal, que possui governo federal, estadual e municipal.
 - Constituição federal (datando de 1917) não inclui nenhum mecanismo significativo para participação popular; foram convocadas reformas para tratar esse assunto, mas não obtiveram nenhum efeito até o momento.
 - Referendo aprovou o desenvolvimento de uma constituição para o México, DF, em 1999, mas ainda não foi alcançado nenhum progresso.
-

Estado de Oaxaca, México

- Reformas da constituição de Oaxaca desde 1990, para incluir aspectos relativos a práticas e costumes indígenas, formalmente regulamentados em 1995. As reformas permitem aos grupos indígenas elegerem líderes de acordo com as práticas tradicionais, ao invés daquelas resguardadas na constituição e participar das eleições locais sem intermediação de partidos políticos, potencialmente aumentando, dessa forma, o pluralismo e reduzindo a co-opção pelo PRI ou por partidos de oposição.
-

Uruguai

- Sistema unitário – governo nacional, departamentos, governos municipais.
 - A Constituição de 1917 garante autonomia departamental (ou seja, provincial), proporcionando poder financeiro e administrativo aos municípios e departamentos. Reconhece os ‘conselhos locais’ no nível departamental e abaixo dele, cuja função, na prática, é, em grande parte, administrativa ou relacionada com patronato.
-

Sul da Ásia

Embora as constituições do Sul da Ásia tenham sido desenvolvidas em contextos muito diferentes, elas compartilham um enfoque semelhante em relação aos direitos. Cada uma delas inclui direitos fundamentais, tais como igualdade perante a lei, proteção do direito à vida e à liberdade pessoal, proteção contra prisão e detenção, liberdade de movimento, reunião e associação; liberdade de pensamento, de consciência e de expressão; liberdade de ocupação; liberdade de religião; e direitos de propriedade. A constituição da Índia, que reflete os ideais ‘seculares socialistas’ de Nehru, foi adotada em 1949 e passou a vigorar em 1950. As Emendas Constitucionais nº 73 e nº 74, de 1993, levaram a um programa ambicioso de municipalização e *panchayati raj* (governo de aldeia), para promover ‘democracia no nível do povo’, e foram criados milhares de conselhos de aldeia, de quarteirão e de distrito. A Constituição de Bangladesh foi aprovada em 1972, mas passou por diversas modificações durante e após o governo militar, mais recentemente em 1996. A Constituição do Nepal foi

aprovada em 1990, com o início do governo democrático. Dos três, somente a constituição do Nepal reconhece explicitamente a sociedade civil, com uma outorga de poderes estabelecendo uma 'sociedade civil baseada em processo democrático, prática transparente, *accountability* pública e participação do povo'. A Constituição do Nepal contém também direito à informação. A Suprema Corte da Índia decretou que esse direito está incorporado na cláusula de 'liberdade de expressão' da Constituição da Índia.

Tabela 2.2.2: Marcos e direitos constitucionais – Sul da Ásia

Índia

- A Constituição de 1949 garante direitos fundamentais aos cidadãos; ela também promulga princípios diretivos aos estados, com relação ao estabelecimento da ordem social para a promoção do bem-estar das pessoas e diversos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, incluindo o da participação nas assembleias de aldeia. Esses direitos civis e políticos (por ex., de associação, de liberdade de expressão) permitem efetivamente muitos tipos de participação e de mobilização da demanda por mecanismo para facilitar a participação (por ex., o direito à informação).
- A Constituição não define papéis para a sociedade civil.
- As emendas constitucionais nº 73 (1992) e nº 74 (1993), impulsionadas pelo partido político governante, trouxeram à tona mais camadas de governança (municípios e *panchayats*, além dos níveis federal e estadual) como parte da estrutura federal, com ampla base democrática. A Emenda nº 73 obriga os estados a devolver poderes e responsabilidades aos *panchayats*, a fim de elaborar planos para o desenvolvimento econômico e justiça social e para implementar os planos desse tipo, conforme lhes seja incumbido. A Emenda nº 74 aplica disposições similares aos municípios e conselhos urbanos. Cada estado incorporou essas emendas de forma diferente em sua própria constituição e implementou-as diferentemente, relutando a compartilhar poder. Na prática, o comportamento patriarcal e hierárquico persistente inibe a participação local efetiva, especialmente das mulheres e dos mais pobres.

Bangladesh

- A Constituição prevê uma gama de direitos fundamentais – civil, político, alguns econômicos e alguns culturais. Eles permitem muitas oportunidades para o ativismo e a participação cidadã. A constituição não define papéis para a sociedade civil.

Nepal

- A Constituição prevê uma gama de direitos fundamentais. Os princípios constitucionais atribuem ao governo o papel de estabelecer uma sociedade civil baseada em processo democrático, transparência, *accountability* pública e participação do povo.
-

Sudeste Asiático

Tanto a Tailândia como as Filipinas possuem constituições fortes, progressistas, promulgadas nos últimos 15 anos, após pressão da sociedade civil e de movimentos sociais. A constituição das Filipinas foi promulgada em 1987, após a queda da ditadura de Marcos e contém uma forte declaração de direitos, garantias e reconhecimento da sociedade civil. Ela está impedida, entretanto, pela falta de legislação implementadora para suas cláusulas mais progressistas. A constituição da Tailândia foi promulgada em 1997, com o apoio de uma ampla coalizão de grupos da sociedade civil e políticos. Entre os seus artigos, estão disposições

para uma forte comissão eleitoral e um órgão anticorrupção e proteção específica para os direitos dos povos indígenas, das crianças, dos anciãos, dos consumidores e do meio ambiente. A constituição da Indonésia, em contraste, foi promulgada em 1945 e passou por revisões lentas e gradativas desde então. O ritmo da mudança aumentou consideravelmente desde o fim do regime de Suharto, em 1998.

Tabela 2.2.3: Marcos e direitos constitucionais - Sudeste Asiático

Tailândia

- 1997: Constituição progressista, reformista, com dispositivos especiais para comissão eleitoral, órgão anticorrupção e participação de movimentos de base. A sociedade civil desempenhou um forte papel na elaboração. Reconhece o direito da sociedade civil de participar na formulação de política, no planejamento do desenvolvimento, na tomada de decisão política e no monitoramento do desempenho do estado. Contém uma forte declaração de direitos e garantias, com referência especial a muitos grupos populacionais marginalizados.

Filipinas

- A Constituição de 1987 restabelece a democracia de elite. Elaborada com uma forte declaração de direitos, garantias e apoio retórico para a participação, incluindo o reconhecimento da participação da sociedade civil na governança. Dispositivos progressistas (por ex., emenda constitucional por iniciativa popular; medidas especiais para a representação de grupos marginalizados em conselhos legislativos locais) provaram ser principalmente retóricos; nenhuma legislação de implementação foi aprovada até o momento, para promulgá-las.

Indonésia

- A constituição de 1945 passou por revisões lentas, gradativas, incluindo três, desde 1998. A emenda de 2002 permite eleições diretas para presidente e retira algumas cadeiras dos militares. Os dispositivos que aparecem em virtualmente toda a constituição (questões de eleições, partidos políticos e representação) estão na seção denominada 'Leis Políticas', na constituição da Indonésia.
-

Leste da África

As constituições em cada um dos países no Leste da África garantem uma série de direitos. Entretanto, eles não são sempre reivindicáveis na prática: em Uganda, até mais do que na maioria dos países, faltam os recursos que garantem todos os direitos econômicos e sociais assegurados por sua constituição; a constituição da Tanzânia é caracterizada por cláusulas de 'claw-back' (N.T.: em termos jurídicos, um ato de recuperar um valor monetário já pago, tipicamente usado pelo governo na forma de impostos; no contexto acima, pode indicar restrições a direitos adquiridos), que limitam a aplicação dos direitos; e a declaração de direitos e garantias no Quênia foi suspensa desde 1978. As constituições no Leste da África são, de certo modo, o resultado da participação dos cidadãos. No Quênia e na Tanzânia, as organizações da sociedade civil e os movimentos populares desempenharam um papel importante, forçando as mudanças constitucionais que possibilitaram a política multipartidária, ao passo que, em Uganda, a constituição de 1995 foi o resultado de um processo de consulta participativa nacional.

Tabela 2.2.4: Marcos e direitos constitucionais – Leste da África

Uganda

- Constituição foi re-editada em 1995, após consultas participativas nacionais. Reconhece a soberania do povo. Direitos garantidos incluem a igualdade e liberdade sem discriminação, liberdade de expressão, de religião, de imprensa e de reunião, liberdade de informação, *habeas corpus*. Direitos econômicos, como direito à 'justiça social e desenvolvimento econômico', incluindo 'educação, serviços de saúde, água limpa e segura, trabalho, moradia decente, vestuário adequado, segurança de alimentos e benefícios de pensão e aposentadoria'.
 - Direitos constitucionais nem sempre realizados – soam mais como ambições.
-

Tanzânia

- Declaração de direitos e garantias foi formalizada na constituição, em 1984. Os direitos incluem liberdade de imprensa e de expressão, liberdade de associação e reunião, direito de integrar sindicatos e outras organizações, direito de estar informado. O direito de participar na tomada de decisão fica garantido.
 - Direitos limitados por cláusulas de '*claw-back*' na constituição, que permitem exceções ou restringem sua aplicação.
-

Quênia

- A declaração de direitos e garantias foi suspensa desde 1978.
 - Dispositivo formal por direitos, incluindo vida, liberdade e segurança da pessoa; liberdade de consciência, de expressão, de reunião e de associação; proteção contra escravidão e trabalho forçado, contra tratamento desumano, de privação de propriedade, de entrada e busca arbitrária; liberdade de movimento; e proteção contra discriminação.
 - Sem liberdade de informação; nenhuma referência à participação.
-

Seleção de países do norte

Os marcos constitucionais no Norte são variados. Eles vão desde constituições fortes, por escrito, que formam as bases das leis e direitos (como nos EUA, Suíça e Finlândia) até sistemas sem constituições por escrito, onde os direitos são baseados em precedentes, leis e tratados internacionais. Tanto a Suíça como os EUA têm sistemas federais, que incluem órgãos legislativos e constituições cantonais / estaduais, ao passo que o Reino Unido, anteriormente com um sistema unitário, passou recentemente por uma descentralização e delegação parcial, com um Parlamento Escocês e novas assembléias no País de Gales, Norte da Irlanda e Londres.

Tabela 2.2.5: Marcos e direitos constitucionais – Seleção de Países do Norte

Reino Unido

- Sem constituição por escrito; sistema com base em leis, tradições e precedentes. Tradição de democracia indireta. Série de investigações e relatórios autorizados pelo governo desde os anos 60 tenderam a estabelecer e institucionalizar mecanismos de consulta pública e de participação cidadã na governança, no nível local.
-

Suíça

- Estado federal; forte história de democracia direta e participação cidadã no processo político. Forte tradição de autonomia local, originada na relativamente recente (1848)

Tabela 2.2.5 (Continuação)

unificação de pequenos estados em um país. A constituição de 1999 substituiu a de 1874, incorporando pequenas emendas, incluindo diversas outras que são relevantes para a participação (por ex., o direito das pessoas encaminharem petição às autoridades). A constituição contém forte declaração de direitos e garantias, incluindo garantia de proteção à 'livre formação de opinião pelos cidadãos e a expressão inalterada de sua vontade'. Cada um dos 23 cantões possui sua própria constituição, de acordo com a da confederação.

Finlândia

- A Lei de Governo Local (1995) resguarda o 'direito à participação' dos moradores locais no governo local e coloca nas autoridades a responsabilidade de promover oportunidades para isso acontecer.
-

EUA

- Estado federal. Cada estado tem sua própria constituição. Muitas delas e a constituição federal declaram que 'todo o poder político é inerente às pessoas', mas poucas estipulam explicitamente a participação em processos democráticos, além dos meios tradicionais, como votação. O direito do povo de alterar ou reformar a constituição pode ser promulgado somente através de voto, de petição popular e de referendos; nenhum outro meio participativo.
-

Nova Zelândia

- Sem constituição; coleção de leis e tratados (por ex., Lei Constitucional de 1986). Não faz nenhuma referência especial à participação cidadã, mas diversos outros tratados nacionais e leis o fazem.
-

2.3 Leis nacionais especificamente relacionadas à participação cidadã

Em contraste com a seção anterior, aqui nós tratamos das leis nacionais e políticas introduzidas nos últimos 30 anos para modificar o sistema predominante de democracia representativa. Na América Latina, Sudeste Asiático e no Leste da África, leis e políticas são de uma safra recente, tendo sido introduzidas nos últimos 15 anos, como parte da torrente do processo de democratização nessas regiões, conforme resumo na Seção 2.1. No Sul da Ásia, as leis e políticas relevantes costumam ser um pouco mais velhas, e nossa seleção de países do Norte indica um quadro misto.

Incluímos nesta seção leis do governo local ou de descentralização. Embora se refiram aos níveis locais, são leis nacionais (ou federais) com implicações para a participação cidadã no nível local. Incluímos também programas de governo nacional ou federal para promover a participação cidadã, os quais, em muitos países, em qualquer caso, deverão ter passado por um processo de legislação, para poderem ser implementados.

América Latina

Nos anos 90, muitos dos países da América Latina adotaram leis nacionais sobre participação, como resultado da crescente democratização e da pressão dos novos atores sociais emergentes, incluindo movimentos populares, ONGs e administrações progressistas. As leis enfocam a descentralização e a participação através de novas formas de organização: México D.F. estabeleceu 'comitês de bairro'; e a pioneira lei nacional de Participação Popular da Bolívia estabeleceu 'organizações territoriais de base' como unidades para par-

ticipação na governança local, enquanto Brasil e Uruguai (e de forma limitada o Chile) instituíram novos organismos deliberativos e consultivos para decidir política no nível municipal. Um crescente enfoque em participação também coincidiu com uma crescente adoção de marcos neoliberais, levando a uma descentralização do estado e a uma redução simultânea de seus serviços.

Tabela 2.3.1: Leis nacionais especificamente relacionadas à participação cidadã – América Latina

Bolívia

- Descentralização política.
- 1994: aprovada Lei de Participação Popular. Objetivo de reconhecer, promover e consolidar o processo de participação social, unindo comunidades de camponeses, comunidades indígenas e aldeias, e conselhos de bairro à política, economia e judiciário do país. Não cria novas estruturas de organização social, mas concede posição legal e política às existentes.
- 1999: Lei Nacional de Municípios estabelece as Organizações Territoriais de Base (OTBs) como unidades de participação na governança local, com direitos, papéis e responsabilidades no processo de desenvolvimento.
- 2001: Lei do Diálogo Nacional aprovada, necessitando de consultas entre o governo central e a sociedade civil sobre combate à pobreza a cada três anos.

Brasil

- Descentralização nas leis federais relacionadas com políticas sociais e incorporação da participação nos conselhos municipais estabelecidos para as áreas de saúde, educação, assistência social, crianças e jovens.
- Cada município tem Lei Orgânica Municipal desde 1990, para regular a participação popular naquele nível. Seguindo os dispositivos constitucionais, os municípios geram sua própria legislação: por exemplo, criando e delegando poder aos conselhos municipais; referendo, plebiscito e iniciativa popular; regras para implementação de políticas sociais; consultas públicas ou audiências.
- Reconhecimento, através do Estatuto da Cidade do Governo de 2001, dos direitos de participar dos movimentos populares, organizações e sociedade civil, estabelecendo os meios para institucionalizar a participação em áreas urbanas. Reconhece o 'direito à cidade'; conferências da cidade, administração democrática da cidade, incluindo planejamento e orçamento participativo local.
- Conselhos de políticas urbanas nacionais, estaduais e municipais, estabelecidos como resultado das Leis Orgânicas Municipais, e proporciona um fórum para incluir tanto os funcionários públicos como os membros da comunidade local no processo de políticas.

Chile

- Falta de legislação para participação no nível nacional.
- 2000: Instructivo Presidencial; não obrigatório, resolução executiva, recomendando que a administração incorpore mecanismos participativos.

México, D.F.

- 1998: Lei de Participação Cidadã do Distrito Federal aprovada.
- 2001: Propostas de emenda à lei de 1998 são submetidas.

Estado de Oaxaca, México

- 1995: Reforma dos códigos de procedimento eleitoral de Oaxaca como parte da reforma da constituição do estado. Permite ao povo indígena participar nas eleições estaduais e locais, de acordo com suas práticas e costumes, sem intermediação de partidos políticos.

Tabela 2.3.1 (Continuação)

- 1998: Aprovação da “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, ratificando aquela legislação eleitoral. Falta o estabelecimento de um procedimento para definir quem tem autoridade para organizar as eleições (se por meio de práticas indígenas ou de procedimentos constitucionais) – questão importante em municípios bi-culturais.

Uruguai

- 1990: Propostas para descentralização participativa, introduzindo 18 zonas administrativas em Montevidéu, criam canais institucionais para a participação cidadã por meio do sistema de conselho local e criação de assembléias deliberativas; e descentralizam os serviços operacionais. Debate leva a mais enfoque na descentralização política e administrativa/fiscal.
 - 1992: Acordo Nacional cria espaços formais para a participação popular no nível municipal. Por meio do processo participativo, novos canais de participação foram sendo estabelecidos: conselhos de bairro, com funções consultivas e de controle sobre os conselhos locais e Prefeitos; e conselhos locais com poderes executivos, cujos membros incluem representantes de diferentes partidos políticos.
-

Sul da Ásia

As leis nacionais e as emendas constitucionais sobre participação no Sul da Ásia normalmente têm focado a descentralização e a formação de unidades de governança democráticas, no nível das aldeias. O principal caso na Índia é o das Emendas Constitucionais nº 73 e nº 74 (tratado na seção anterior). No Nepal, a constituição instrui o estado a ‘manter condições adequadas para aproveitar os frutos da democracia através da maior participação do povo na governança do país e pelo caminho da descentralização’; essa descentralização assume a forma de comitês de desenvolvimento de aldeia e distritos. Em Bangladesh, uma revisão recente do governo recomendou um sistema de governo local de quatro níveis, incluindo os conselhos de aldeias. Em cada país, porém, a implementação foi mista, os poderes delegados aos organismos locais foram limitados e o potencial democrático dos conselhos de aldeia foi severamente restrito pela persistência do comportamento patriarcal e hierárquico.

Tabela 2.3.2: Leis nacionais especificamente relacionadas à participação cidadã – Sul da Ásia

Índia

- 1982: Suprema Corte decide sobre o direito ao acesso a informações do governo; diversos estados entraram com processos para aprovar o direito a leis de informações ou decretos executivos para implementar esse direito.
 - Os aspectos mais importantes do marco legal/de política para a participação cidadã são as emendas constitucionais nº 73 e nº 74 (ver subseção anterior).
-

Bangladesh

- Constituição e legislação do governo local, ao invés de leis nacionais separadas, costumam estabelecer o marco. Portaria do Governo Local de 1976, para que os organismos locais eleitos (*parishads*) tenham três níveis (união, *thana* e distrito), mas sem a realização de eleições, e os funcionários do governo administravam os *parishads*. 1980: emenda à Portaria do Governo Local introduziu governo de aldeia independente no nível de aldeia; abolido pela lei marcial em 1982. 1982 e 83: novas Portarias de Governo Local e Lei de Governo Local em 1998, todas reorganizando *parishads*.

Tabela 2.3.2 (Continuação)

-
- Eleições após 1996; governo constitui comissão de governo local para relatar os esforços das instituições de governo locais, que recomenda uma estrutura de quatro níveis (aldeia, união, thana e distrito) – todos preocupados com a administração rural e regional.
 - Existem dois níveis principais de governo local urbano.
 - Sem direito à Lei de Informação.
-

Nepal

- Constituição e legislação de governo local, ao invés de leis nacionais separadas, costumam estabelecer o marco.
 - 1999: Lei de Auto-Governança Local estabelece marco institucional para administrar o processo de descentralização (delegação de poderes aos distritos, aldeias e municípios) e delegação vigiada da autoridade financeira. Define a base racional para a descentralização como participação e estimula a parceria do governo local com a sociedade civil. Na prática, a implementação fica restrita pela falta de recursos e debilidade da comunicação para cima e para baixo na hierarquia institucional.
-

Sudeste Asiático

Leis nacionais sobre participação no Sudeste Asiático posicionam os cidadãos e grupos da sociedade civil como ‘cães de guarda’, com relação ao governo central. As Filipinas permitem a destituição dos representantes e a iniciativa dos cidadãos e a Tailândia reconhece o direito para petição ao governo e para ‘participação pública na formulação de políticas, na tomada de decisões sobre questões políticas, na elaboração de planos de desenvolvimento econômico, social e político e na inspeção do exercício do poder do Estado em todos os níveis’. Recentemente, os governos na região também iniciaram programas de descentralização, com resultados mistos. O Código de Governo Local das Filipinas, de 1991, prevê o mais amplo programa de descentralização da região e aloca recursos significativos aos conselhos locais. A constituição da Tailândia promete descentralização, mas a implementação até agora tem sido lenta. Na Indonésia, duas leis de descentralização foram aprovadas em 1999 e a legislação complementar de implementação em 2001. Resistência burocrática, tentativas do governo de Megawati Soekharnoputri no sentido de reduzir os aspectos de descentralização e sociedade civil fraca evitaram que isso fosse completamente explorado.

Tabela 2.3.3: Leis nacionais especificamente relacionadas à participação cidadã – Sudeste Asiático

Tailândia

- Legislação para implementar a constituição de 1997 (progressista, reformista, com tendência para democracia participativa) continua em andamento.
 - Lei de Descentralização de 1999, seguindo o endosso constitucional de descentralização de poder. Delega poder aos governos locais para arrecadar alguns impostos e receber alocações mais altas do governo central. Lento avanço na implementação da Lei de Descentralização.
-

Filipinas

- Lei 6735 da República, de 1989, introduz um sistema de iniciativa e destituição popular.

Tabela 2.3.3 (Continuação)

Dispositivos de destituição são usados de forma ampla; iniciativa popular, um pouco menos. No nível nacional, emendas à constituição não podem ser realizadas pela iniciativa popular, porque nenhuma lei de implementação foi aprovada.

- Lei 7160 da República (Código do Governo Local), de 1991, prevê uma profunda e ampla descentralização, incluindo uma significativa alocação de recursos financeiros provenientes do governo central para os governos locais e consideráveis poderes de tributação e tomada de empréstimos para os governos locais.
- Lei 7941 da República (*Party List Law* ou *Party List System Act*), de 1995, prevê a representação de 'grupos marginalizados' no processo legislativo nacional, mas falhas na lei limitam sua utilização.

Indonésia

- 'Leis Políticas' (regendo eleições, partidos, legislatura) nas emendas constitucionais de 1999.
 - 1999: leis de descentralização iniciam um processo que avançara com dificuldade, em face do ambiente político de conflitos, pressões dos doadores e a necessidade de contra-atacar as tendências centrífugas internas da Indonésia. Desde a queda de Suharto, as regiões têm demandado, cada vez mais, participações maiores nos processos de extração de seus recursos naturais. A tendência do atual presidente Megawati Soekharnoputri é de reduzir a descentralização, mas há oposição de executivos e conselhos locais.
 - Lei de Participação em andamento.
-

Leste da África

Embora tenha existido menos legislação sobre participação no Leste da África, em comparação com outras regiões, o Leste da África vem, até certo ponto, testemunhando um retorno da participação indireta na forma de democracia representativa. Quênia e Tanzânia passaram recentemente a um sistema eleitoral multipartidário, no qual o presidente e o parlamento são eleitos com base no direito universal de voto. Uganda manteve seu sistema 'apartidário', que exclui partidos políticos, o que significa que essa forma indireta de participação é mais restrita. Entretanto, dos três países, Uganda possui o marco constitucional e de política mais explícito para a participação cidadã no nível nacional, tendo evoluído no sentido de abrir o processo político para uma gama mais ampla de atores – por exemplo, por meio de consultas nacionais sobre a constituição e o Plano de Ação para Erradicação da Pobreza – e pelo sistema descentralizado de governo local de cinco níveis.

Tabela 2.3.4: Leis nacionais especificamente relacionadas à participação cidadã – Leste da África

Uganda

- Democracia sem partido, com NRM permitindo participação política indireta.
- Lei de Governo Local de 1997 prevê a participação do povo no planejamento entre LC1–LC5 e estabelece as responsabilidades dos diferentes níveis de governo local. São conduzidos processos de planejamento local, mas o grau de envolvimento das pessoas comuns (não das elites locais) é muito questionável.
- Nenhuma lei nacional específica sobre participação, mas forte promoção do governo e doador da participação da sociedade civil levou a uma atuação abrangente nos processos nacionais de construção de política (por ex., desenvolvimento de Trabalho sobre Estratégia para Redução da Pobreza, no período 1999–2000).

Tabela 2.3.4 (Continuação)

Tanzânia

- Democracia multipartidária, que permite participação política indireta.
- Apesar dos direitos constitucionais à participação na tomada de decisão, as leis nacionais servem para restringir a participação, especialmente pelos grupos da sociedade civil, que não têm permissão para atuação política (por ex., Conselho de Mulheres da Tanzânia).
- O sistema atual possui cinco níveis de conselhos locais, desde o nível de quadra até o nível distrital. O programa de reforma do governo local (co-patrocinado pelo governo e doadores), no entanto, está em andamento, para facilitar a descentralização e o aumento da participação cidadã na governança local, que alterará substancialmente os poderes e estruturas da administração local.

Quênia

- Democracia multipartidária, que permite (alguma) participação política indireta. As principais leis que dizem respeito à participação cidadã são aquelas que se referem ao processo eleitoral.
 - A Lei de Governo Local (1965: Capítulo 265) reduz a participação cidadã a processos e instituições de democracia representativa.
 - Participação geral é muito limitada nacionalmente; não estimulada pelo governo.
-

Seleção de países do Norte

Como em muitos países do Sul, no Norte tem havido recentemente um surto de interesse na participação. Os marcos nacionais para participação no Norte recaem sobre duas grandes categorias: participação como um direito e participação como consulta, que algumas vezes parece ser promovida antes como um dispositivo de legitimação do que propriamente como satisfação de um direito. Na Suíça e na Finlândia, a participação é reconhecida como um direito. Na Finlândia, ela é resguardada na constituição e reflete no Programa de Participação Nacional, enquanto na Suíça ela reflete no sistema descentralizado de governo. No Reino Unido e na Nova Zelândia, a participação tem mais probabilidade de ser estruturada como uma consulta, e iniciativas participativas costumam ser justificadas no terreno da eficiência, e da democracia. Os EUA personificam elementos de ambos: a participação no nível nacional pode ser limitada, embora os estados individualmente tenham poder para elaborar suas próprias leis sobre participação.

Tabela 2.3.5: Leis nacionais especificamente relacionadas à participação cidadã - Seleção de países do Norte

Reino Unido

- Nenhuma lei nacional como essas, mas séries de investigações, estudos e relatórios autorizados pelo governo estabeleceram precedentes para a participação (Relatório de Skeffington sobre participação pública no planejamento local, 1969; Estatuto dos Cidadãos promovendo maior participação na governança local para maior eficiência, 1991; imagem de 'governo ouvinte' do Governo Trabalhista após 1997, com abordagem consultiva pragmática da participação).
- Legislação e programas com foco especificamente na participação após 1997 incluem:
- Relatório Oficial do Governo de 1998: 'Governo Local Moderno – Em contato com o Povo'; legislação de apoio aos conselhos, para desenvolver arranjos para a participação e consulta; eleições locais mais freqüentes e desenvolvimentos nos procedimentos eleitorais; obrigações dos conselhos para desenvolver uma cultura de consulta.

Tabela 2.3.5 (Continuação)

-
- 1998: Plano de Melhor Valor, projetado para recompensar os conselhos que responderam positivamente aos dispositivos do Relatório Oficial do Governo.
 - Lei de Governo Local, de 1999, prevê marco legal para Plano de Melhor Valor.
 - Lei de Governo Local, de 2000, dá aos conselhos autoridade para realizar referendo local.
 - Relatório Oficial do Governo de 2001 'Liderança Local Forte – Serviços Públicos de Qualidade' apresenta medidas para avaliação de desempenho e melhorias no fornecimento de serviços públicos por meio de autoridades locais.
 - O Plano de Renovação de Bairro inclui dois programas (Plano para Restabelecimento Econômico das Comunidades e Parceria Estratégica Local), que procuram estimular os conselhos a irem além dos requisitos legais mínimos, em termos de participação cidadã.
 - Tendência geral do governo, após 1997, de estabelecer diretrizes e permitir que os conselhos locais os interpretem conforme seja adequado. Dificuldades com consulta pública, ao invés de formas de participação mais comprometidas ou de maior delegação, e pouca atenção à necessidade de que o governo forneça um suporte ou que seja responsável pelos consultados.

Suíça

- Constituição federal mostra os princípios gerais (por ex., no Direito à Petição; Exercício dos Direitos Políticos), mas os 23 cantões fornecem marcos mais específicos para a participação cidadã na governança local.

Finlândia

- A Constituição resguarda o direito à participação; junto com a Lei de Governo Local (1995), fornece um pacote abrangente de medidas legais, para garantir que os cidadãos ('moradores') sejam ouvidos e possam propor iniciativas. Ambas, a constituição e a Lei de Governo Local, invocam a participação de um direito, colocando sobre a autoridade local o ônus de facilitar e estimular isso através da criação, para os moradores, de 'oportunidades para participar e exercer influência', o que indica apoio para algo além de medidas participativas instrumentalistas. A Lei de Governo Local abrange o direito de submeter iniciativas à apreciação de autoridades e de receber um retorno sobre elas e as responsabilidades finais das autoridades, além da manutenção de bons *links* de comunicação com moradores.
- 1997–2002: Programa nacional de participação, com o objetivo de desenvolver modelos locais inovadores para aumentar as oportunidades de participação e influência dos cidadãos. Fornece incentivos aos municípios para cooperar com ONGs, associações de moradores; comitês de aldeia, paróquias e empresas privadas.

EUA

- Poucos dispositivos legais específicos para participação entre os estados que compõem a federação, a não ser as declarações das constituições federal e estadual de comprometimento com "o poder político inerente ao povo".
- 1964: Aprovação da Lei de Oportunidade Econômica, convocando para 'máxima participação possível dos pobres'; esforços para tratar a situação da pobreza rural. Reação de outros setores sociais e ambigüidades de linguagem indicam que essa iniciativa ficou reduzida a uma modesta cota representativa para os pobres, em organismos relacionados.
- 1994: Início do programa nacional de Zona de Delegação de Poder da Comunidade, projetado para regenerar as comunidades pobres por meio da participação ativa de moradores de baixa renda, com um mecanismo de concessão. Apesar da longa retórica, a participação proporcionada é muito instrumental e direcionada para desenvolvimento econômico, ao invés de político ou de delegação de poder cidadão.

Tabela 2.3.5 (Continuação)

Nova Zelândia

- Lei da Declaração de Direitos e Garantias da Nova Zelândia, 1990; Lei eleitoral, 1993; Tratado de Waitangi e Normas Administrativas da Câmara de Deputados, todos relevantes para a participação cidadã, embora não façam referência específica a isso. A Lei de Governo Local de 2001 atualiza a Lei de Governo Local de 1974. Busca modernizar e aperfeiçoar o governo local e produzir um 'marco amplo de delegação de poder que focalize os conselhos que atendem às necessidades de suas comunidades'. Legislação detalhada para procedimentos adequados de consulta, incluindo fornecimento de informações de 'formas apropriadas' (incluindo formas adequadas para a cultura Maori) e retorno e *accountability* com os consultados. Ênfase intensa na consulta pública, ao invés de formas mais intensivas de participação e na capacitação do povo para 'participar efetivamente no processo de tomada de decisão', ao invés de garantir a participação como um direito. 'Delegação de poder' é para os conselhos (no contexto de 'um marco legislativo de delegação de poder'), e não para as comunidades.

2.4 Governança Local

Após resumir nossos achados com relação às constituições nacionais e às leis e políticas nacionais⁷, passamos a examinar o nível local, nesta seção. Abrangemos, de um lado, as estruturas da governança local e sua relação com o governo central (ou nos níveis federal, estadual) e, de outro, os diferentes tipos de participação cidadã oferecidos de forma explícita ou implícita e praticados. Voltando às variações de governança democrática, discutidas na Seção 1.2, elas podem ser agrupadas, em linhas gerais, em participação indireta, participação direta e ação conjunta pelos cidadãos e governo local. Entretanto, esses rótulos nem sempre são adequados ou fáceis de serem aplicados; assim, ao invés de usá-los aqui de forma rígida, apresentamos as iniciativas em agrupamentos que, de forma aproximada, combinam com esses três grupos, observando que nem sempre é possível ligar, de forma clara, um rótulo a uma iniciativa.

América Latina

As estruturas dos governos locais variam muito na América Latina: no Chile, por exemplo, os conselhos locais permanecem, em grande parte, subordinados ao governo central, enquanto no Brasil os governos estadual e municipal têm um alto nível de autonomia e suas próprias constituições. Por toda a região, tentativas de descentralização administrativa estiveram ligadas ao desenvolvimento de mecanismos legais para a participação local. Além dos meios eleitorais de participação, recentemente houve um aumento nas formas diretas de participação e envolvimento dos cidadãos e de organizações da sociedade civil. Isso inclui assembléias de bairro ou de moradores para discutir questões locais (particularmente no México, D.F., no Brasil e no Chile), OTBs (na Bolívia), conselhos co-gerenciados que incluem representação local (particularmente no Brasil) e orçamento participativo (em alguns municípios no Brasil).

⁷ Ou no caso de federações, leis estaduais e políticas.

Tabela 2.4.1: Governança Local - América Latina

Bolívia

- Estrutura: unitária; governo nacional e municípios, com o nível mais baixo das OTBs reconhecido pela Lei de Participação Popular de 1995. As OTBs são unidades reunidas geograficamente para a participação cidadã e representação de necessidades sociais, que têm deveres e direitos como tal, muitos deles relacionados com a formulação e implementação do Plano de Desenvolvimento Municipal.
- Participação indireta: eleições livres nos níveis municipal e nacional. No nível departamental, os administradores (prefeitos) são indicados pelo presidente.
- Participação direta: pelas associações das 15.000 OTBs e pelo comprometimento das OTBs com o Plano de Desenvolvimento Municipal.
- Ação conjunta: 'comitês de vigilância', órgãos mistos do governo local e membros de OTBs que supervisionam o Plano de Desenvolvimento Municipal e a execução do orçamento; planejamento local participativo.

Brasil

- Estrutura: sistema federal, com governo federal, governos estaduais com suas próprias constituições e governos municipais/locais, com uma significativa responsabilidade pela política social e oferta de serviço, cada um com sua própria Lei Orgânica Municipal, equivalente à constituição, que regula essas atividades.
- Participação indireta: eleições livres nos níveis municipal, estadual e federal.
- Participação direta: assembleia de bairro; assembleia de movimentos populares; conferências da cidade sobre políticas setoriais (saúde, moradia, assistência social, desenvolvimento urbano, sanitário, entre outros); assembleia de orçamento participativo; encontros públicos de redes e fóruns (ONGs, movimentos populares, associações profissionais, comunidades de base).
- Ação conjunta: co-gerenciamento de conselhos setoriais, obrigatórios de acordo com as leis nacionais, para as áreas da saúde, assistência social, crianças e jovens, educação, política urbana (e opcionalmente para moradia, meio ambiente, mulheres); comitês de bairro e conselhos; orçamento participativo; planejamento participativo.

Chile

- Estrutura: sistema unitário; governo nacional, 13 províncias com autonomia limitada e municípios. 1999: Lei Orgânica Constitucional Nacional dos Municípios introduziu uma gama de mudanças na administração municipal, instituindo diversos mecanismos para participação através da, e comunicando com a, comunidade local (ver abaixo).
- Participação indireta: eleições livres nos níveis municipal e nacional, mas o presidente fica constitucionalmente encarregado de indicar os intendentos (regiões) e os governadores (províncias).
- Participação direta: assembleia de bairro; assembleia de movimentos populares.
- Ação conjunta: Conselhos Econômicos e Sociais Comunitários – CESCOs) tornaram-se órgão consultivo local para investimentos, desenvolvimento, regulação, e para as contas públicas municipais anuais.

México D.F.

- Estrutura: capital da federação (uma situação um pouco diferente dos estados da federação), com a própria Lei de Participação Cidadã (1999) permitindo a formação de comitês de bairro. Propostas em 2000 para torná-los autoridades de bairro, com orçamentos e novos poderes, ainda não aprovados. Impacto dos comitês de bairro limitado por sua natureza pequena e pulverizada.
- Participação indireta: eleições livres nos níveis municipal, estadual e federal.
- Participação direta: comitês de bairro.
- Ação conjunta: comitês de bairro mistos, que supervisionam, avaliam e administram as necessidades dos cidadãos e o processo de elaboração do orçamento e canal de opinião pública sobre programas públicos e serviços.

Tabela 2.4.1 (Continuação)

Estado de Oaxaca, México

- Estrutura: um estado na república federal, com mais de 50 % da sua população de indígenas e 570 municípios, alguns indígenas, alguns não indígenas e outros mistos. (Muitos municípios têm população menor do que a exigida pela Constituição Estadual, como resultado da tendência histórica do estado do México no sentido de pulverizar as comunidades indígenas, desestimulando a criação de movimentos indígenas unificados).
- Participação indireta: eleições livres nos níveis municipal, estadual e federal. Autoridades locais eleitas de acordo com as práticas e costumes indígenas.
- Participação direta: assembleias de movimentos indígenas; assembleias de aldeias dos grupos indígenas.
- Ação conjunta: municípios indígenas e agência de municípios indígenas – autoridades locais eleitas de acordo com práticas e costumes indígenas; governo de aldeia por meio da lei indígena de costume; encontros públicos com autoridades locais.

Uruguai

- Estrutura: sistema unitário; governo nacional, 19 departamentos (ou seja, províncias) com o executivo (prefeito) e as autoridades do legislativo eleito (*junta departamental*). Montevideú (um departamento e a capital) dividido em 18 zonas, cada uma com um centro comunitário zonal, com funções administrativas, executivas e técnicas.
 - Participação indireta: eleições livres nos níveis departamental e nacional.
 - Participação direta: assembleias deliberativas dos atores da sociedade civil representam a sociedade civil em espaços de governança participativa descentralizada.
 - Co-gestão: dos conselhos locais, conselhos de bairro e comissões de co-gestão (por ex., para programas sociais e de saúde).
 - Ação conjunta: (Montevideú) espaços públicos inovadores; conselhos de bairro com apoio dos centros comunitários zonais; conselhos locais; comissões de co-gestão (por ex., programas sociais e de saúde). Processos participativos de planejamento e orçamento.
-

Sul da Ásia

Índia, a maior das nações do Sul da Ásia, é também uma das mais descentralizadas: tem um sistema federal, com governos no nível estadual e conselhos nos níveis distrital, de quadra e de aldeia. As emendas constitucionais nº 73 e nº 74 tentaram fortalecer esses conselhos ou *panchayats* e municípios, como um meio de participação. Além disso, *gram sabhas*, ou assembleias de aldeia, fornecem o cenário para a participação direta e têm funções que incluem planejamento do desenvolvimento e eleição de *panchayats*. Outros países na região são menos descentralizados: tanto Bangladesh como Nepal têm estados unitários com menos mecanismos legais para a participação direta.

Tabela 2.4.2: Governança Local – Sul da Ásia

Índia

- Estrutura: república federal, com 28 estados e 7 territórios da união. A Emenda nº 73 estabelece três níveis de *panchayats* eleitos abaixo do nível do estado – *zilla parishad* no nível distrital, *panchayat samiti* no nível intermediário/de quadra, *gram panchayat* no nível de aldeia e, abaixo desses, a assembleia de aldeia ou *gram sabha*, à qual todos os moradores pertencem. Em cada nível são reservadas cadeiras para as mulhe

Tabela 2.4.2 (Continuação)

res, as castas mais fracas e as tribais. Espera-se que os *Panchayats* se engajem no planejamento (com o comitê de planejamento distrital) e implementação dos trabalhos. Delegação da autoridade financeira e de poder está principalmente ao encargo da legislação estadual e apresenta variações entre os estados.

- Participação indireta: eleição livre por parte do *gram sabha* dos membros e do presidente do gram panchayat, de um membro do bloco *panchayat* e de um membro do *panchayat* distrital.
- Participação direta: via instituição do *gram sabha*, cuja estrutura, funções e poderes não estão definidos na constituição federal e variam consideravelmente; a maioria se reúne pelo menos duas vezes por ano em reuniões bem divulgadas. As funções do *gram sabha* incluem a revisão do plano de desenvolvimento, assistência na implementação, identificação de beneficiários para planos de apoio específico, mobilização voluntária de mão de obra para programas de bem-estar social, desempenhando um papel de supervisão.
- Ação conjunta: *gram panchayats* responsáveis pelo planejamento de aldeia, por meio de um longo processo de baixo para cima, em diversas etapas, geralmente facilitado por uma ONG.

Bangladesh

- Estrutura: estado unitário, com sistema de governança com quatro níveis— *zilla parishad*, *upzila parishad*, *parishad* da união e *gram parishad*. *Parishad* da União é o nível mais funcional; possui reservas para mulheres, 10 funções obrigatórias, 38 opcionais e tem poder legal para arrecadar recursos.
- Participação indireta: eleições livres para membros de *parishad* da União (até o momento, não foram realizadas eleições para outros conselhos que deveriam ser eleitos.)
- Participação direta: Lei de Auto-Governança Local, legisla para isso no nível dos movimentos de base.
- Ação conjunta: —

Nepal

- Estrutura: estado unitário (monárquico); dois níveis de governança local – comitê de desenvolvimento de aldeia (municipal) e comitê de desenvolvimento distrital.
- Participação indireta: eleição livre de membros de comitê de desenvolvimento de aldeia.
- Participação direta: Lei de Auto-Governança Local prevê a participação direta no nível dos movimentos de base por meio da figura de uma assembléia do distrito eleitoral, de um fórum de identificação de necessidades, que é a base dos planos de desenvolvimento de aldeias e cidades.
- Ação conjunta: participação da comunidade na resolução alternativa de disputas. Lei de Auto-Governança Local confere poderes à comunidade como ‘subsidiária de governança’. O papel da comunidade é uma antiga tradição, recentemente institucionalizada pela legislação.

Sudeste Asiático

O Sudeste Asiático, Tailândia e Indonésia em particular, possuem uma tradição de governo local de ‘prefeituras’, nas quais os governos locais são previamente indicados pelo governo central. Cada um desses países, entretanto, realizou esforços para a descentralização e a democratização, alcançando algum grau de participação indireta por meio de eleições. As Filipinas, com seu sistema de conselhos locais *barangay*, que incluem iniciativas de plane-

jamento de desenvolvimento participativo, possuem o marco legal de participação mais elaborado dos três países. Em todo o Sudeste Asiático, formas diretas de participação ocorrem no contexto de mobilização dos movimentos sociais, seja pelas assembleias de pobres (Tailândia) e dos grupos de movimentos sociais (Filipinas), seja pelos fóruns dos cidadãos da sociedade civil organizada (Indonésia). Além disto, há mecanismos legais, incluindo iniciativa popular (Tailândia, Filipinas) e referendos (Filipinas).

Tabela 2.4.3: Governança Local – Sudeste Asiático

Tailândia

- Estrutura: tradição de prefeituras. Forte Ministério do Interior. Lenta implementação dos dispositivos constitucionais de 1997, para descentralização. Sistema de governo local em meio a muitas mudanças, até 2010. Foram eleitos conselhos locais durante algum tempo, mas esses organismos co-existiam com unidades locais do governo central. Poderes executivos locais eleitos pelos conselhos. Governos locais mais fracos do que suas contra-partes administrativas em termos de poderes e funções. Em 2000, a participação local das receitas foi de apenas 12 %. Até 2007, isso deve aumentar para 35 %.
- Participação direta: assembleias dos pobres. A Constituição prevê a iniciativa popular nos processos legislativos locais. Organizações da sociedade civil (CSOs), principalmente nas cidades. Movimentos para eleição direta dos poderes executivos local falharam.
- Ação conjunta: algumas reclamações por meio das assembleias de pobres, mas uma lenta institucionalização da descentralização limitou o envolvimento cidadão na governança local, até o momento.

Filipinas

- Estrutura: Departamento de Interior e governo local fracos; história de oposição entre os governos central e local. Cerca de 40 % das receitas internas são transferidos para unidades de governo local, desde 1994; unidades de governo local podem solicitar e receber ajuda externa e impor novos impostos. Governos autônomos locais para a região muçulmana.
- Os conselhos tradicionais dos povos indígenas são reconhecidos pelas reivindicações de domínio ancestrais.
- Participação indireta: órgãos executivos e legislativos locais são eleitos em todos os níveis.
- Participação direta: ampla gama, desde conselhos populares institucionalizados, até coalizões temporais sobre temas específicos. Reivindicações por parte de grupos de movimentos sociais, algumas vezes aliados a reformadores do estado.
- Ação conjunta: participação legalmente obrigatória em órgãos locais especiais (que trabalham com o planejamento do desenvolvimento, educação, políticas de saúde, licitações e contratos, paz e ordem). Sistema de iniciativas populares e referendos. Planos de desenvolvimento participativo de *barangay* (unidade mais baixa da governança); colaboração dos cidadãos e do governo em projetos de desenvolvimento e implementação, geração de recursos. Capacitação paralegal por parte dos governos locais de representantes de organizações populares e da sociedade civil. Grupos da sociedade civil iniciaram a geração de recursos para governos locais, em alguns casos. Novas iniciativas para o fornecimento de serviços participativos.

Indonésia

- Estrutura: forte Ministério do Interior; tradição de prefeituras. Organização militar territorial em paralelo com unidades de governo, em todos os níveis. Regiões especiais autônomas em Aceh e Jogjakarta. O governo central atual vem reduzindo a descentralização, mas os governos locais estão resistindo.
- Participação indireta: eleição de representantes legislativos nos níveis provincial, municipal/da cidade, aldeia, urbano e de distrito eleitoral; os executivos são eleitos

Tabela 2.4.3 (Continuação)

-
- pelos membros do legislativo no nível municipal/da cidade.
 - Participação direta: fórum *warga* (fóruns dos cidadãos) como espaço para reivindicações. Assembléias tradicionais de aldeias reconhecidas por lei.
 - Ação conjunta: iniciativas selecionadas em planejamento participativo; algumas iniciadas pelo governo, outras pela sociedade civil. Delegação de poder fiscal do nível do distrito para as aldeias oferece oportunidades para participação. Pouca institucionalização das medidas até o momento, por causa da incerteza com relação à descentralização.
-

Leste da África

A participação na governança local tem sido relativamente fraca no Leste da África, com exceção de Uganda. No Quênia e na Tanzânia, os governos locais são limitados em seus poderes e dependentes financeiramente do governo central. Uganda tem um programa ambicioso de descentralização e pretende habilitar a participação, por meio de um sistema de cinco níveis de conselhos locais. Além das formas eleitorais e indiretas, existem formas diretas de participação, que incluem assembléias de aldeia e envolvem todos os seus membros, o nível mais inferior do governo local e de planejamento do desenvolvimento em Uganda e na Tanzânia, e conferências de orçamento, que solicitam informações dos cidadãos e da sociedade civil sobre orçamentos distritais em Uganda. A ação conjunta entre governos locais e sociedade civil pode ocorrer por falhas do governo central e local; nos três países, ONGs e organizações eclesiais prestam assistência à oferta de serviços antes fornecida pelo estado. Também houve ação conjunta com a sociedade civil no contexto de avaliações participativas sobre a pobreza.

Tabela 2.4.4: Governança Local – Leste da África

Uganda

- Estrutura: sistema de cinco níveis de conselhos locais (LC1–5), desde o nível de aldeia até o nível de distrito. Os principais papéis incluem planejamento de desenvolvimento e fornecimento de serviço, resolução de disputas e estatutos.
- Poderes para arrecadação de impostos nos níveis LC3 e LC5. Em princípio, existe um grau substancial de autonomia de planejamento, mas as finanças são restritas pelo tipo de impostos arrecadados, das baixas taxas de arrecadação e também porque a maioria dos subsídios é condicionada ao governo central.
- Participação indireta: comitês no nível LC1, LC3 e LC5 são eleitos diretamente; LC2 e LC4 são eleitos indiretamente. Um terço das cadeiras é reservado para mulheres eleitas em eleições separadas (nas quais mulheres e homens podem votar). Duas cadeiras em cada conselho são reservadas para jovens e deficientes, selecionados através de suas próprias estruturas representativas. Os cidadãos podem destituir representantes. Conselhos de mulheres e jovens, em paralelo com conselhos locais, oferecem um fórum para debates e discussões, mas eles têm poucos poderes e, como tal, podem deixar em segundo plano as preocupações das mulheres e dos jovens, ao invés de trazê-las para a agenda nacional.
- Participação direta: conselho de LC1 formado por todos os membros adultos da aldeia. Discute planejamento do desenvolvimento e uso dos recursos. Na prática, possui baixa participação e poder limitado. A conferência distrital que trata do orçamento é a oportunidade para que o povo e os grupos da sociedade civil façam seus comentários sobre os ensaios orçamentários. Um planejamento do desenvolvimento, que envolva todos os níveis, geralmente começa com plano de ação comuni-

Tabela 2.4.4 (Continuação)

tária local; as informações e os impactos são limitados, já que passam por diversas etapas de procedimentos burocráticos.

- Ação conjunta: Projeto Participativo de Avaliação da Pobreza em Uganda, executado em conjunto com grupos da sociedade civil, cujo objetivo é melhorar o conhecimento sobre a pobreza e o planejamento da capacidade do governo no nível distrital; o impacto sobre a política do governo central é forte; sobre os processos distritais é mais fraco. As diretrizes de planejamento estabelecem que os governos locais devem consultar a sociedade civil e as comunidades locais. Oferta de serviços realizada em conjunto entre a sociedade civil e o governo local e a sub-contratação de ONGs pelo governo local.

Tanzânia

- Estrutura: sistema de conselhos locais com cinco níveis, desde o nível de *kitongoji* (quadra) até distrito. Seus poderes incluem arbitragem, planejamento do desenvolvimento, estatutos, oferta de serviços. O nível distrital pode arrecadar impostos. As finanças são restritas pelo tipo de impostos. Os poderes e as finanças serão ampliados com o Programa de Reforma do Governo Local. Alguma autonomia em relação ao governo central.
- Participação indireta: eleição direta nos níveis de *kitongoji* e distrital. Os conselhos de aldeia são formados por presidentes de *kitongoji*, mais um quarto, no mínimo, de mulheres eleitas pela assembleia da aldeia. Um quarto das cadeiras no nível distrital é reservado para mulheres, eleitas através de eleições separadas (nas quais as mulheres e os homens podem votar). Os cidadãos podem destituir representantes.
- Participação direta: assembleia de aldeia, formada por todos os membros adultos, é 'a autoridade máxima no nível de aldeia'. Elege o conselho da aldeia e tem poder para destituir cargos, mas isso raramente ocorre. Pode discutir política e planejamento do desenvolvimento, mas atua mais como um colégio eleitoral. O planejamento do desenvolvimento 'de baixo para cima' começa no nível da aldeia e passa por 13 estágios burocráticos. Na prática, poucos são aprovados.
- Ação conjunta: fornecimento conjunto de serviços. Avaliação Participativa da Pobreza (PPA), um programa em andamento, no qual os cidadãos ajudam a moldar a compreensão dos construtores de política nacional sobre a pobreza e as necessidades, além de dar um retorno sobre os serviços.

Quênia

- Estrutura: conselhos distrital, de cidade e municipal. Em paralelo, existem comitês de desenvolvimento distrital indicados pelo governo central. Os poderes são limitados e incluem algum fornecimento de serviço e planejamento de desenvolvimento. As finanças são severamente restritas e dependentes do governo central. Possuem pouca autonomia em relação ao governo central.
- Participação indireta: os conselhos são eleitos diretamente, porém, sob Moi, os prefeitos foram indicados. Sob o novo governo NARC (eleito em 2003), cresceu a pressão pública por eleições diretas para prefeitos e a clareza sobre a elegibilidade das candidaturas para as eleições para prefeitos.
- Participação direta: planejamento de desenvolvimento 'de baixo para cima' significou que se originou no povo, mas passou por filtros burocráticos, limitando as informações e removendo o controle dos cidadãos.
- Ação conjunta: participação da sociedade civil no desenvolvimento do Documento sobre Estratégia de Redução da Pobreza, mas, apesar do envolvimento ativo da sociedade civil, as informações pouco refletiram no documento final.

Seleção de países do Norte

As formas de governo local e o nível de participação aí existente variam muito entre os países do Norte. Em alguns deles, como é o caso do Reino Unido, os conselhos locais possuem relativamente pouca autonomia do governo central, ao passo que em outros, como na Suíça, eles possuem sistemas altamente descentralizados. Embora a participação indireta através de eleições diretas seja comum a todos os países, as formas de participação direta variam de acordo com o país. No Reino Unido, Nova Zelândia e nos EUA, a participação ocorre através do 'software' de consulta pública e comunitária, mais do que através do 'hardware' de mecanismos legais. Na Finlândia, ao contrário, a participação é estruturada como um direito, apoiada por dispositivos legais, tais como iniciativa dos cidadãos e referendo e a inclusão de usuários de serviços em organismos municipais, ao passo que a Suíça permite a participação direta, por meio de assembleias comunitárias anuais de cidadãos.

Tabela 2.4.5: Governança Local – Seleção de Países do Norte

Reino Unido

- Estrutura: sistema unitário, com conselhos metropolitanos nas grandes cidades, autoridades unitárias em áreas urbanas menores e em condados, conselhos em municípios, distritos e paróquias. Os conselhos são estatutários e não organismos constitucionais, arrecadando aproximadamente só 40 % das receitas locais.
- Participação indireta: conselhos eleitos diretamente; alguns conselhos possuem um prefeito eleito diretamente.
- Participação direta: ênfase na consulta (por métodos decididos pelos conselhos locais), mais do que por exigência legal de participação. Referendos ocasionais sobre algumas questões (por ex., sobre ter um prefeito).
- Ação conjunta: alguma participação cidadã/de grupos da sociedade civil nas consultas.

Suíça

- Estrutura: federação com 23 cantões, com alto grau de autonomia. Os cantões se subdividem em comunidades.
- Participação indireta: conselhos eleitos diretamente no nível dos cantões e das comunidades.
- Participação direta: assembleia anual de cidadãos na maioria das comunidades, permitindo aos cidadãos votarem sobre orçamentos e questões importantes.
- Ação conjunta: —

Finlândia

- Estrutura: administrativamente dividida em regiões, condados e municípios, com governos locais operando no nível municipal.
- Participação indireta: Governos locais eleitos diretamente. Eleição de usuários de serviço para organismos municipais.
- Participação direta: referendos municipais; iniciativa de cidadãos e o direito de propor referendos.
- Ação conjunta: os conselhos são chamados para 'ajudar os moradores a administrar, preparar e planejar questões a partir de sua própria iniciativa'. Desenvolvimento de projetos de participação local em cooperação com ONGs, associações de moradores, comitês de aldeia, paróquias, empresas e organizações sem fins lucrativos.

EUA

- Estrutura: sistema federal; estados com suas próprias constituições, leis e impostos; conselhos de condados e cidades podem aprovar estatutos e fornecer serviços, tais como educação.

Tabela 2.4.5 (Continuação)

-
- Participação indireta: congressos estaduais e conselhos locais são eleitos diretamente.
 - Participação direta: alguns estados possuem dispositivos para a iniciativa cidadã, com relação a referendos.
 - Ação conjunta: (limitada) participação da comunidade em programas contra a pobreza e relacionada com a delegação de poder.
-

Nova Zelândia

- Estrutura: similar ao Reino Unido.
 - Participação indireta: conselhos eleitos diretamente.
 - Participação direta: ênfase na consulta. Os cidadãos podem submeter suas solicitações por escrito e devem ser informados das razões das decisões do conselho. Dispositivos especiais para grupos Maori.
 - Ação conjunta: —
-

2.5 Medidas de *Accountability*

Como pôde ser observado na Seção 1.2, a introdução de medidas de *accountability* pelos ajustes dos marcos legais provou ser uma maneira comum de modificar e melhorar as democracias representativas até o momento. Os diferentes estudos regionais e por países conduzidos nesta pesquisa focalizaram diferentes graus de existência e aplicação de medidas de *accountability* pelos governos com os cidadãos. O que é apresentado nas tabelas abaixo é uma soma do seguinte: medidas legais para responsabilidade pelo fornecimento de informações, o que é vital para os processos de *accountability*; medidas legais para exequibilidade; e iniciativas por parte dos cidadãos para exigir a *accountability*, aproveitando os dispositivos ou espaços legais existentes. Assim, esta seção não fornece uma visão uniforme de todos os países ou regiões, mas dá uma idéia de quão amplamente é reconhecido que os cidadãos devem receber poder para exigir a *accountability*, tanto em termos gerais como em relação às leis e direitos concernentes aos diversos tipos de participação, caso se deseje o cumprimento das leis e políticas sobre participação.

América Latina

Além dos espaços para a participação pública, como conselhos sobre política e orçamento participativo, os mecanismos para garantir a *accountability* na América Latina incluem consultas públicas, audiências públicas e ouvidorias para supervisionar as atividades do governo local e investigar reclamações.

Tabela 2.5.1: Medidas de *Accountability* – América Latina

Bolívia

- Consultas públicas e audiências públicas.
-

Brasil

- Ouvidorias; audiências públicas, consultas públicas e debates públicos (Estatuto da Cidade).
-

Chile

- Audiências públicas; ouvidorias.

Tabela 2.5.1 (Continuação)

<p>México D.F.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Consultas de bairros; audiências públicas.
<p>Estado de Oaxaca, México</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ —
<p>Uruguai</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Por lei, os prefeitos devem apresentar um relatório anual ao poder legislativo local e ao tribunal de contas relativo à execução do orçamento e ao cumprimento dos planos e programas do governo.

Sul da Ásia

Medidas de *accountability* no Sul da Ásia incluem dispositivos de ‘direito à informação’ no Nepal e na Índia e dispositivos para liberdade de expressão na Índia e em Bangladesh. Na prática, o acesso à informação ainda pode ser difícil. Na Índia, as assembleias de aldeia podem exigir uma auditoria sobre o desempenho do conselho e em Madhya Pradesh existe o direito de destituir representantes.

Tabela 2.5.2: Medidas de *Accountability* – Sul da Ásia

<p>Índia</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Gram sabha</i> pode exigir legalmente auditoria social e financeira do <i>panchayat</i> e de seu desempenho; esse processo geralmente é facilitado pelas organizações da sociedade civil. ■ O estado de Madhya Pradesh instituiu o direito de destituir os auto-governos locais. <i>Gram sabha</i> pode destituir seus representantes eleitos (um mínimo de dois anos após seu/sua eleição) acusados de não desempenharem suas funções ou por comportamento irresponsável.
<p>Bangladesh</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ O direito à liberdade de expressão é usado para iniciar processos de responsabilidade social no nível local.
<p>Nepal</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ O direito à informação é usado para iniciar processos que exijam a responsabilidade final no nível local. ■ Representantes estudantis foram incluídos nos comitês administrativos de escolas primárias, para assegurar a responsabilidade final aos professores e departamentos educacionais.

Sudeste Asiático

Apesar das tradições burocráticas que limitam a responsabilidade final no Sudeste Asiático, a região se caracteriza por uma forte defesa das coalizões que buscam a responsabilidade final e a mobilização em torno de uma reforma política. Na Tailândia e nas Filipinas isso conta com o apoio de garantias constitucionais de liberdade de informação. Outros mecanismos legais para a responsabilidade final incluem o direito à destituição de representantes locais eleitos na Tailândia e nas Filipinas, bem como de leis anticorrupção na Indonésia.

Tabela 2.5.3: Medidas de *Accountability*– Sudeste Asiático

Tailândia

- As Seções 58 e 59 da Constituição de 1997 fornecem garantias para a liberdade de informação.
- Tradição burocrática limita os direitos.
- Dispositivo Constitucional para destituição de membros do conselho de *Tambon* (sub-distrito).
- Fortes coalizões de defesa nacional das reformas políticas e das questões de política.

Filipinas

- Liberdade de informação na constituição, mas a implementação da lei ainda vem sendo considerada.
- Funcionários eleitos podem ser destituídos. Iniciativa popular e referendos, incluindo petições para priorizar o debate da legislação.
- Ouvidoria em cada um dos níveis do governo local.
- Audiências públicas, consultas e debates.
- Fortes coalizões de defesa nacional das reformas constitucionais, eleitorais e outras reformas políticas; questões sobre política econômica.
- Tradição burocrática limita os direitos.

Indonésia

- Lei anti-corrupção oferece acesso à informação; na prática, a tradição burocrática limita esse direito.
 - Liberdade de imprensa após 1998, jornalistas ativistas.
 - A Lei de Segurança Interna continua a limitar o direito à auto-organização.
 - Campanhas ativas de defesa da reforma política, mas a capacidade da sociedade civil não é tão ativa como nas Filipinas.
-

Leste da África

Os esforços para fortalecer a *accountability* no Leste da África manifestam-se de duas formas gerais: mecanismos legais e de procedimento para ocupar o governo local e prestação de contas dos funcionários do governo, além da mobilização e da defesa por parte da sociedade civil, de forma a fortalecer a responsabilidade social. Os mecanismos legais e de procedimentos para fortalecer a *accountability* incluem a destituição de representantes eleitos (em Uganda e na Tanzânia), transparência de acesso à informação (Uganda e Tanzânia) e organismos anticorrupção (Quênia). Tais mecanismos, entretanto, podem sofrer restrições em sua aplicação.

Tabela 2.5.4: Medidas de *Accountability* – Leste da África

Uganda

- Destituição de representantes pelos cidadãos.
- Liberdade de informação resguardada na constituição (mas na prática pode ser difícil ganhar).
- Os orçamentos devem ser expostos publicamente.
- Aumento de participação da sociedade civil no monitoramento da *accountability*. Os comitês de monitoramento da Rede de Dívidas de Uganda, PAF, controlam o uso dos fundos de ajuda à dívida.

Tabela 2.5.4 (Continuação)

<ul style="list-style-type: none"> ■ O envolvimento da sociedade civil é estimulado pelo governo central.
--

<p>Tanzânia</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Destituição de representantes pelos cidadãos (procedimento dessa exigência não é claro). ■ A liberdade de informação está resguardada pela constituição (mas na prática pode ser difícil ganhar). ■ Participação da sociedade civil na elaboração de leis territoriais, leis sobre assédio sexual e política de ONG.

<p>Quênia</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ No Quênia, a Autoridade Anticorrupção monitorava os organismos governamentais e de finanças (mas recentemente foi declarada inconstitucional). ■ Ação da sociedade civil para reforma eleitoral e constitucional. ■ Aumento das atividades de monitoramento por parte da sociedade civil (por ex., Grupo de Trabalho de ONG sobre o Banco Mundial).
--

Seleção de países do Norte

Existem leis sobre a liberdade de informação em diversos países do norte (incluindo a Finlândia, Nova Zelândia, os EUA e, recentemente, o Reino Unido), mas no Reino Unido e nos Estados Unidos muita informação permanece restrita ou deve ser especificamente solicitada. Na Nova Zelândia e na Finlândia, há uma exigência legal específica para o fornecimento de informações por parte das autoridades. Existem dispositivos para a iniciativa dos cidadãos na Finlândia e em alguns estados dos EUA.

Tabela 2.5.5: Medidas de *Accountability*– Seleção de Países do Norte

<p>Reino Unido</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ As leis permitem que o público tenha acesso a dados, mas as autoridades só o fazem quando há uma exigência.

<p>Suíça</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ —

<p>Finlândia</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Exigência legal explícita para o fornecimento de informações por parte das autoridades. ■ As leis obrigam o governo local a prestar contas aos cidadãos com relação ao que ocorre com as iniciativas encaminhadas por eles.
--

<p>EUA</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Sunshine laws</i> ou leis de transparência permitem que o público tenha acesso às informações. Muita informação é deixada no domínio público; algumas são fornecidas somente sob demanda.
--

<p>Nova Zelândia</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Exigência legal explícita para fornecimento de informações pelas autoridades.

3. PANORAMA GERAL RESUMIDO

Enquanto a seção anterior resumia alguns dos achados efetivos da pesquisa, esta seção apresenta os resultados de discussões resumidas, feitas pela equipe de pesquisa, quanto ao significado dos fatos constatados. Discute primeiramente os marcos legais em si, retornando à definição de trabalho enunciada na Seção 1.2, em vista de nossos achados e apresentando um conjunto de questões que abrangem ou precisam abranger, para promover eficazmente a participação cidadã. A seguir, passamos às outras questões necessárias, além de marcos legais abrangentes e progressistas. Exploramos a importância de várias questões contextuais na determinação da composição de um marco legal e o que efetivamente conseguem realizar: o terreno conceitual em que se situam os marcos legais; os contextos históricos nos quais emergiram; e os atores por detrás de sua gênese e reforma.

3.1 Marcos legais: Escopo, conteúdo e potencial

O que é um marco legal? Estudos de casos revelaram que qualquer análise de provisão jurídica para a participação cidadã deve levar em conta leis e políticas em vários níveis, que operam interdependentemente e que, em conjunto, constituem “marco” geral. Além de leis nacionais quanto à participação, o exemplo mais claro sendo a Lei de Participação da Bolívia, há constituições que fornecem um pano de fundo com o estabelecimento de direitos, liberdades e qualificações, e legislação descentralizadora, que conforma o que ocorre em nível local. Nossa pesquisa enfocou principalmente leis de participação, constituições e leis de descentralização.

Contudo, há outras áreas dentro da legislação que são – pelo menos potencialmente – pertinentes à existência e eficácia de provisões para a participação. Uma é a legislação local, formulada por governos locais, usando os poderes a eles conferidos por leis de descentralização, e que podem impingir sobre a participação cidadã. A outra trata das leis que não estão necessariamente relacionadas tematicamente à participação, mas que são inconsistentes com os marcos legais para a participação e limitam seu âmbito. Exemplos disto são as leis de descentralização incompletas ou imperfeitas, que não logram estabelecer qual nível de governo tem jurisdição sobre certos assuntos; e leis de segurança interna – dentro do jargão pós-11 de setembro “leis antiterrorismo” – que coíbem várias formas de ativismo político e organização da sociedade civil; ou constituições recentemente formuladas, que contêm provisões progressistas quanto à participação (entre outras questões), que não podem ser implementadas pelo fato de legislativos conservadores não terem aprovado a legislação apropriada. Conforme o comentário de um observador: ‘Parece que enquanto alguns redatores constitucionais pretendiam estabelecer mecanismos para uma democracia participativa, a parte conservadora da comissão de redação conseguiu desarmá-los’ (Orlandini 2003:10). O caso delineado abaixo ilustra alguns desses pontos.

Contradições legais: participação política de grupos indígenas no México

O estado mexicano de Oaxaca tem uma das maiores populações indígenas do país. Em Maio de 1998, foi aprovada a *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca* (Lei dos Direitos dos Povos e Comunidades Indígenas do Estado de Oaxaca). Esta permitia aos grupos indígenas usar suas próprias práticas e costumes (*usos*

y *costumbres*) na eleição de representantes políticos, e a participação em eleições estaduais e locais, sem a intermediação de partidos políticos. Conforme essas práticas indígenas, as mulheres não têm direito à igualdade de sufrágio. Em 18 % dos municípios com eleições regulamentadas por práticas e costumes locais, as mulheres não participam, e, na maioria dos mesmos, as mulheres não podem exercer cargos de autoridade.

A implementação dessa lei tem sido problemática. A legislação estadual está em contradição com o sistema eleitoral nacional, caracterizado por partidos políticos e sufrágio universal, livre e sigiloso. Não fica claro quem tem autoridade para determinar se a precedência em qualquer dada eleição deve ser dada ao procedimento constitucional ou práticas e costumes indígenas – uma questão de especial importância em municípios em que residem tanto grupos indígenas quanto não-indígenas.

Este estudo não exauriu o processo de identificação de todas as leis em nível nacional pertinentes à participação; mesmo no sentido positivo, de capacitação, encontra-se em sentido negativo, limitante. O âmbito do projeto também não permitia um exame detalhado dos estatutos em nível local e sua relevância à participação em todos os países cobertos. Nossa impressão, que não podemos confirmar sistematicamente a partir das provas coletadas, é que, na maioria dos casos (exceto estados em sistemas federais), os governos locais apenas podem legislar a respeito de assuntos práticos de governança, tais como serviços urbanos e rurais, ordem na comunidade e as sanções pela não-observação dos estatutos, e não quanto à relação entre governadores e governados em nível local, que tende a ser regulada por leis nacionais. Uma exceção notável a isso pode ser encontrada nas Filipinas.

Legislação local nas Filipinas: O caso da Câmara de Vereadores de Naga

O Regulamento de Capacitação aprovado pela Câmara de Vereadores de Naga, nas Filipinas, representa um caso de legislação local notavelmente progressista. Essa Regulamentação busca tornar realidade concreta as opções oferecidas pela legislação nacional existente. A Seção 2 declara que o Governo Municipal de Naga deve reconhecer que 'a vontade do povo sempre reinará suprema', e que o dever principal do governo é assegurar-se de que tal vontade seja executada. Continua com uma declaração de que a melhor maneira de alcançar isto é o povo organizar-se para tratar de assuntos de interesse comum ou setorial. Finalmente, reconhecendo que a governança é mais bem realizada quando as responsabilidades são compartilhadas com o povo, advoga 'um sistema de parceria entre o governante e os governados [o qual] garantirá que a soberania efetivamente seja do povo' (citado em Iszatt, 2002: 21). Em conformidade com isto, a Seção 3 contém uma *Declaração de Intenção de Celebrar Parcerias com ONGs e OPs* [Organizações Populares] na concepção, implementação e avaliação de todas as atividades e funções de governo. O âmbito dessa Regulamentação deixa claro que apenas aparentemente essa legislação tem por objetivo ir bem além da conversa inócua quanto a aumentar a participação cidadã na governança local.

Este caso sugere que, onde atos de descentralização transferem poderes legislativos significativos ao governo local, como nos sistemas federais, a legislação nacional ou federal poderá simplesmente determinar um 'padrão mínimo' nacional em termos de participação; poderia ser de real interesse o âmbito para que os governos locais introduzam leis que promovam, de forma ativa, ou, ao menos, não inibam, a participação do cidadão. Sendo de origem e participação local, essas leis poderiam constituir os elementos mais cruciais dos marcos legais para a participação na governança local, onde existem.

Com a pesquisa, ficou claro que, em alguns casos, as provisões operacionais, que regulam como as leis e políticas são outorgadas e diretrizes de apoio emitidas pelos governos para acompanhá-las e melhorar as chances de implementação bem sucedida, são tão importantes quanto as leis e políticas em si. O equilíbrio entre a promulgação de leis e a produção de

diretrizes operacionais de apoio parece parcialmente um produto da tradição legislativa e de política em dado país ou região. O exemplo a seguir contrasta a ênfase latino-americana quanto a leis que digam respeito à participação cidadã com a abordagem encontrada na maioria dos países do Norte que avaliamos, que tendem a fazer mais uso das políticas e diretrizes.

Abordagens mais ou menos legalistas: casos latino-americanos em contraste com casos do Norte

Nos países latino-americanos proliferam leis, enquanto no Norte os governos parecem dedicar-se mais a questões tais como participação cidadã por meio de diretrizes e, quando muito, mais a políticas do que a leis.

No Brasil, há cinco leis federais, que dizem respeito específica ou estreitamente à participação cidadã. Na Bolívia, há quatro leis nacionais, que se relacionam intimamente – uma delas, a Lei de Participação Popular. No México DF, há uma Lei de Participação. No Chile, a Lei Constitucional Orgânica dos Municípios inclui vários regulamentos quanto à participação cidadã e a conselhos consultivos.

Em contraste, no Reino Unido, há duas Leis de Governo Local (1999 e 2000), que estão relacionadas a, mas não se concentram na participação, e uma plethora de políticas, iniciativas e diretrizes. Essas incluem o Plano de Melhor Valor, a Avaliação de Desempenho Abrangente, as Novas Iniciativas para Comunidades e a iniciativa de Parceria Estratégica Local. Também houve o apoio de documentos, diretrizes e relatórios de comitês selecionados. As vantagens potenciais desses marcos legais mais flexíveis incluem a possibilidade de que as autoridades locais venham a ter mais espaço para inovações. As desvantagens incluem o fato de que muito fica por conta da discricção e interpretação das autoridades locais, e não dentro de formatos estipulados por lei sem ambigüidades.

Retornando à nossa definição, a pesquisa provou que uma forma útil de entender os ‘marcos legais’ para nossos fins é como um ‘feixe’ que abraça a constituição, leis e políticas nacionais especificamente relacionadas à participação, as diretrizes de apoio e políticas e leis que as acompanham, e outras leis locais ou nacionais mencionadas acima, que podem obrigar a participação cidadã, no sentido positivo ou negativo.

O conceito de ‘feixe’ tem algumas implicações importantes. Dentro do feixe haverá diferenças entre a maneira pela qual as leis e políticas componentes abordam a participação. Algumas o farão reservando provisões específicas para essa, legislando para o estabelecimento de tipos específicos de espaço ou processo que envolvem cidadãos. Outras o farão ao dar permissão implícita, deixando espaços abertos, nos quais os cidadãos poderão fazer exigências ou processos, em que se poderão insinuar, seja ao lado de atores do governo, seja apenas como atores da sociedade civil, mas trabalhando para atuar sobre processos de governo. Neste último caso, fica claro que os desfechos serão altamente determinados pelo grau de dinamismo, capacidade e maximização de oportunidades por parte dos atores da sociedade. Voltaremos a este assunto abaixo.

Desde o início da pesquisa, foi reconhecido que a existência de marcos legais era uma condição insuficiente para a participação cidadã. Um motivo desta insuficiência é que as leis nem sempre são aplicadas, ou não são aplicadas ao pé da letra. Como foi apontado previamente, a pesquisa de âmbito limitado, efetuada com o pesquisador sentado a uma escrivaninha, não poderia ter a pretensão de avaliar, nos casos estudados, até que ponto as leis que encontramos são realmente aplicadas na prática. O fato de que nossa definição de ‘marcos legais’ abraça não apenas uma, mas um feixe de leis, políticas, e diretrizes correlatas

implica não apenas uma, mas várias 'lacunas de implementação', em vários níveis, em qualquer país individual.

E quanto ao conteúdo e potencial dos marcos legais? A equipe de pesquisa testou numerosas maneiras de agrupar a pletera de medidas, processos e espaços estabelecidos pelas leis e políticas examinadas neste projeto. Nenhum dos dispositivos que testamos conseguiu captar por si mesmo a variedade disponível, e a maioria dos planos classificatórios provou ser imperfeita no sentido de que suas categorias provaram não serem mutuamente excludentes quando superimpostas sobre exemplos da vida real. Não obstante, a busca de rótulos nos permitiu identificar quatro conjuntos de questões que são essencialmente o campo dos marcos legais da participação cidadã:

- Quem está envolvido na governança local?
- O que os governos locais fazem em termos de fomentar ou permitir o envolvimento cidadão?
- Que estruturas de viabilização devem ser implantadas e mantidas para que essas coisas possam ser realizadas?
- Que recursos são necessários?

Discutimos cada um por vez, abaixo:

Quem está envolvido na governança local?

Esta é uma questão mais abrangente do que a de quem está incluído no *governo*, mas cobre aquele, bem como diversas formas de engajamento e interfaces outras que não as de governo formal. Os marcos legais revistos apresentam uma gama de abordagens quanto à mudança de quem está envolvido na governança.

Uma é o **fortalecimento e melhoria das instituições da democracia representativa, ao torná-las mais representativas**, especialmente de setores menos poderosos da população. Os casos abaixo ilustram as tentativas feitas pelos governos da Índia e de Uganda, no sentido de tornar a democracia local mais representativa.

Fortalecendo as instituições democráticas na Índia e em Uganda

As 73ª e 74ª emendas constitucionais da Índia, aprovadas em 1992, geraram um terceiro nível local de governo com uma ampla base democrática. Provisões contidas na 73ª emenda abriram espaços para a participação política de mulheres e grupos de castas marginalizadas nessas instituições *panchayati raj*.

Entretanto, em Uganda, a Constituição de 1995 prevê a representação minoritária em nível nacional. O Artigo 78 garante um assento no parlamento para mulheres, por distrito, e permite ao Parlamento proporcionar representação para pessoas com incapacidades, jovens e outros grupos desvalidos. A Constituição também estipula que um terço dos conselheiros em todos os níveis deve ser de mulheres. Isso teve o efeito imediato de introduzir 10 mil mulheres num sistema de governo local, até então dominado por homens (Ahikire, 2001: 1).

Em ambos os países, tentativas de utilizar esses novos caminhos de representação geraram tanto sucessos como fracassos. Em Uganda, conselheiras podem ser marginalizadas nas reuniões de conselhos (Brock *et al.*, 2003). Na Índia, conquanto a 73ª emenda tenha revolucionado a governança local em algumas áreas, seu impacto tem sido desigual ao longo do país.

Com efeito, isto é participação valorizada indireta nas instituições da democracia participativa pelos cidadãos marginalizados através da reforma de corpos eleitos, a fim de torná-los mais representativos. Como tal, essa abordagem não desafia ou se estende além dos limites das instituições da democracia representativa.

Uma segunda abordagem é o **fortalecimento e melhoria da democracia representativa pela valorização da qualidade de representação**, tornando possível aos cidadãos cobrar responsabilidade de desempenho dos seus representantes. Muitas medidas dirigidas à melhoria da qualidade da democracia representativa são, essencialmente, mecanismos de cobrança de responsabilidade. Por exemplo, em Uganda e Filipinas, ambos têm procedimentos para que os cidadãos destituam representantes eleitos.

Responsabilizando representantes em Uganda e nas Filipinas

Em Uganda, o direito de destituir representantes eleitos existe tanto em níveis local como nacional, e tem sido usado para destituir, por exemplo, presidentes corruptos de conselhos locais (Bazaara, 2002: 13). Em nível nacional, uma petição assinada por dois terços dos eleitores pode iniciar o processo de destituição (Artigo 84 da Constituição).

A Constituição das Filipinas inclui um sistema de destituição que prevê responsabilização imediata, tanto de dirigentes locais eleitos como nomeados por meio do término de sua gestão pelo voto popular. O Código de Governo Local de 1991 prevê duas formas de destituição:

- Por eleitores cadastrados. Qualquer eleitor da localidade pode iniciar uma destituição, usando uma petição assinada, pedindo destituição, devendo essa ser apoiada por 25 % do eleitorado.
- Por uma assembléia preparatória de destituição composta de funcionários locais (eleitos). A adoção de uma resolução pela maioria pode resultar na destituição de um gestor provincial, da cidade ou do município.

Enquanto em ambos os países a implementação dessas provisões para destituição tem provado ser muito difícil, não obstante, representam uma maneira de os eleitores cobrarem os funcionários eleitos. (Ver Brock *et al.* (2003) para mais constatações de Uganda.)

Uma terceira abordagem é a **complementação da democracia representativa com formas mais diretas de participação cidadã na governança**, através da promoção de mais pontos de acesso e interfaces, para que os atores da sociedade civil operem nos espaços e processos de governança, além dos limites das instituições representativas existentes. São exemplos as assembléias cidadãs na Índia e na Indonésia, ou o desenvolvimento de relacionamentos entre organizações de defesa ou *lobby* e atores do governo, tais como se encontra no Norte e em alguns países do Sul, em relação a áreas de interesse público, tais como questões ambientais. No primeiro caso, sendo em princípio abertas a todos, as assembléias de cidadãos raramente estão sujeitas a questionamento quanto à sua representatividade. Organizações de defesa e *lobby* estão, contudo, sendo cada vez mais questionadas pelos gestores eleitos, a quem visam demonstrar sua legitimidade como porta-vozes e representantes, já que geralmente não são eleitos por aqueles a quem dizem representar ⁸.

⁸ Ver Edwards (2002) neste ponto.

Promovendo a participação além das instituições representativas: democracia direta no estado indiano de Madhya Pradesh

Enquanto as 73ª e 74ª Emendas à Constituição da Índia tenham expandido a estrutura e inclusividade do governo local, ficou, em grande parte, a cargo dos estados individualmente a implementação do sistema *panchayati raj*. Isso foi alcançado ao se investirem os diferentes níveis de governo local com os poderes e autoridade que lhes permitissem funcionar. Contudo, essa abordagem tem significado que, em alguns estados, o nível mais baixo de governo – a assembléia participativa de uma aldeia (*gram sabha*) – tem pouco âmbito ou influência real. Tipicamente, pode estar limitada a um fórum para debate ou recomendação quanto a questões, tais como a seleção de beneficiários para programas de alívio de pobreza ou decisões quanto a obras, tais como a construção de estradas propostas pelo *grampanchayat*.

O estado de Madhya Pradesh provou ser excepcionalmente progressista. Em 2001, o governo do estado implementou a Lei *Gwam Swaraj*, que transferiu praticamente todos os poderes relativos ao desenvolvimento local às assembléias de aldeias. Muito do trabalho anteriormente executado pelo *gram panchayat* agora foi transferido ao *gram sabha*. Muitos dos deveres e poderes de diversos departamentos do Governo de Madhya Pradesh também foram investidos no *gram sabha*. Esses incluem poderes quanto a programas de desenvolvimento de aldeias, execução de orçamentos, cobrança de impostos, agricultura, saúde, gerenciamento de recursos naturais, segurança da aldeia, infra-estrutura, educação e justiça social (Bohare, sem data).

Enquanto ocorra num sistema de democracia representativa, a participação cidadã no *gram sabha* é individual e, em Madhya Pradesh, tem certos poderes decisórios. Portanto, poderia ser visto como um caso de democracia direta.

Ainda outra abordagem é a promoção em leis ou políticas de **um maior contato dos atores do governo nos espaços e processos da sociedade civil**; por exemplo, pela realização de audiências públicas e consultas do tipo recomendado por muitos governos do Norte, que analisamos. Isto também complementa as estruturas da democracia representativa, mas não pode ser considerado como promovendo participação cidadã direta em todos os casos, pois o envolvimento do governo muitas vezes toma a forma de fornecimento de informações e consultas do governo ao público, e não deliberações e tomadas de decisão conjuntas.

O que os governos locais fazem para incentivar ou permitir o envolvimento cidadão?

Algumas leis descrevem explicitamente certas formas de ação conjunta entre atores do governo e da sociedade civil em tarefas de governança; por exemplo, **processos de planejamento em nível local**. Os seguintes exemplos, tomados de diversos países incluídos no estudo, ilustram este tipo de ação conjunta:

Ação conjunta no planejamento local: casos da Índia, Filipinas e Brasil

No estado indiano de Kerala, legislação aprovada em 1996 transferiu 40 % do orçamento do estado a aproximadamente 900 conselhos de planejamento de aldeia *panchayat* (Fung e Wright, 2001). Para desembolsar o dinheiro, as aldeias devem elaborar planos detalhados, que, a seguir, são aprovados por voto direto em assembléias populares nas aldeias.

Nas Filipinas, o Código de Governo Local de 1991 exige participação cidadã em todos os níveis de governo local, por meio dos conselhos de desenvolvimento. Enquanto não existam corpos participativos correspondentes em nível nacional, o Código também exige que todas as agências nacionais de governo antes consultem os governos locais quanto a

todos os programas e projetos nacionais a serem implementados em suas localidades. Os coordenadores de planejamento e desenvolvimento municipais ou provinciais recebem, portanto, a tarefa específica de promover a participação popular no planejamento do desenvolvimento. O Código também inclui provisões para o treinamento de cidadãos locais, a fim de facilitar sua participação eficaz.

Finalmente, no **Brasil**, a Lei Orgânica dos Municípios prevê o sistema de planejamento participativo, que reúne câmaras de vereadores, sub-prefeituras e conselhos de bairro, e busca integrar suas contribuições com políticas setoriais e regionais. Este processo de planejamento está intimamente ligado à produção do orçamento municipal.

Em todos esses casos, nossa pesquisa determinou que a legislação por si só era insuficiente. As oportunidades legais de ação conjunta, em áreas como o planejamento local, tinham de ser aceitas e implementadas pelos funcionários públicos, e complementadas por compreensão e motivação por parte dos cidadãos, para que a iniciativa funcionasse.

Além de planejamento e orçamento em nível local, outra área de atividade de governo local para a qual alguns marcos legais oferecem provisões é a da **responsabilidade pelos atos**. Diferente da forma de responsabilidade citada acima, que trata de cidadãos que responsabilizam seus próprios gestores eleitos como representantes de seus pontos de vista, vários marcos legais contêm medidas que possibilitam aos cidadãos responsabilizar o governo pela correta execução das funções de governo, quer se relacionem à execução de orçamentos com probidade, realizando o número mínimo exigido de audiências públicas ou reuniões de conselho, ou implementando leis quanto a processos conjuntos de planejamento. Como demonstram os exemplos abaixo, diferentes países levaram essa forma de responsabilização a diferentes níveis.

Estruturas legais para a responsabilização do governo por seu desempenho

No **Brasil**, a Constituição Federal garante o direito dos cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos de denunciar irregularidades ou ações ilegais identificadas nas contas públicas. Este direito é operacionalizado, dando-se aos cidadãos um papel na elaboração e execução do orçamento público e na definição das prioridades no uso de recursos públicos.

Contudo, no **Chile**, o direito correspondente está limitado à obrigação das autoridades legais de disseminarem um relatório sumário das contas públicas anuais à comunidade. Enquanto as autoridades locais recebem uma 'forte recomendação' de ouvirem as reclamações dos cidadãos, assim como suas sugestões, não há mecanismo legal comparável, pelo qual os cidadãos podem responsabilizar as autoridades.

Na **Bolívia**, a Lei de Participação Popular de 1994 estabeleceu comitês populares de monitoramento em cada município. Entre outras coisas, estes têm poderes de congelar os orçamentos municipais, se a execução efetiva não se mantiver fiel ao orçamento planejado.

Certas provisões legais são **híbridas**, assumindo algumas das formas de democracia representativa e aplicando-as na arena complementar da democracia direta. Exemplos disto são os conselhos municipais de saúde, educação e juventude do Brasil, e a iniciativa do orçamento participativo introduzida por alguns municípios e estados brasileiros, mais notadamente, Porto Alegre.

Modelos Híbridos: Bolsões de participação dentro de sistemas representativos

Orçamento participativo em Porto Alegre

No caso do orçamento participativo, a lei estabelece a criação de assembléias cidadãs, e, acima desses, níveis de representantes eleitos com poderes diferentes em cada nível, de forma a facilitar o envolvimento direto e indireto de cidadãos, - que continuam cidadãos, não funcionários eleitos - na formulação de seu orçamento municipal. Numa democracia representativa padrão, a tarefa ficaria por conta de pessoas eleitas e funcionários públicos, e meramente seria ratificada pelo legislativo (eleito).

Conselhos municipais de saúde, educação e juventude.

No caso dos conselhos municipais de saúde, educação e da juventude; sua criação no nível municipal está prevista nas Constituições Federais e estaduais do Brasil, e há estipulações quanto à sua composição. A inclusão compulsória de conselheiros eleitos por voto popular e de assembléias periódicas para participação direta de cidadãos é fundamental à natureza dos conselhos, que existem para promover a participação popular na administração pública, como sendo fundamental ao desenvolvimento da democracia.

Esses casos, são de fato bolsões de democracia participativa operando dentro de sistemas de democracia representativa. Derrubam a noção convencional de que certas funções - deliberações quanto a conselhos setoriais, alocações de orçamentos municipais entre setores e vizinhanças - são assunto de governo e não de pessoas, e que o único papel das pessoas nessas funções é como um eleitorado para a escolha dos gestores responsáveis por sua execução.

Um papel chave enunciado para atores do governo local em alguns marcos legais é de permitir ou ativamente possibilitar **a participação cidadã na tomada de decisão**, o que tem sido tradicionalmente o papel do governo, ou, em alguns casos -explícita ou implicitamente -, governo com agências doadoras e credoras.

Cidadãos como tomadores de decisões conjuntas ...

... por determinação de instituições internacionais

Para países que buscam acesso ao alívio de dívidas sob a iniciativa HIPC II ou fundos concessórios do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, essas instituições tornaram obrigatória a produção de um Documento de Estratégia de Ampla Redução de Pobreza, gerado através de um processo participativo de base larga liderado pelo governo. Em princípio⁹, isto deveria envolver consultas em nível local e a tomada conjunta de decisões com comunidades pobres sobre prioridades quanto à ação pública e gastos públicos. Contudo, sendo uma iniciativa das instituições financeiras internacionais, e tendo sido instituída recentemente (1999), essa forma de mandado para a participação cidadã na tomada de decisão não está especificamente inscrita em qualquer dos marcos legais dos países cobertos por este estudo.

... ou convidados por governos nacionais

A Suíça tem uma cultura de participação cidadã profundamente arraigada. Em 90 por cento das comunas locais, uma assembléia anual de todos os seus cidadãos proporciona uma oportunidade de votar sobre assuntos importantes. Nas comunas maiores, em que essa forma de democracia direta não é prática, as decisões são tomadas por um conselho eleito. Os cidadãos suíços também têm o direito de propor sua própria legislação ou de rejeitar legislação já aprovada pelo Parlamento.

⁹ Na prática, os processos da Estratégia de Redução de Pobreza têm sido menos que participatórios na maioria dos países, detendo-se ao nível do compartilhamento de informações ou, quando muito, da consulta sem obrigatoriedade. Ver McGee et. al. (2002).

Em Uganda, em 2000, um referendo teve lugar quanto à questão cada vez mais fustigante de saber se o país deve ou não manter seu sistema de movimento 'sem partido' ou tornar-se uma democracia multipartidária, alinhando-se com a maioria dos países africanos, e as preferências das principais agências doadoras das quais a economia de Uganda tanto depende. A maioria dos eleitores optou por manter o sistema, por enquanto. A natureza da forma de governo será novamente referendada em 2005.

Obrigações no tocante à **provisão de transparência e informação** são exigidas dos governos por muitos marcos legais. Em alguns casos, estes são promovidos como direitos dos cidadãos por si mesmos; em outros, são vistos como pré-condições vitais para a participação informada e útil e/ou como necessários por motivos de consistência, numa estrutura que promove governança mais aberta. O grau com que são promovidos, e provavelmente ainda mais o ponto até o qual são cumpridos, varia com o grau em que a participação é percebida como um direito versus uma tática de melhoria de eficiência, e com as facilidades de que o governo dispõe. Por exemplo, em países de alta tecnologia, o estabelecimento de um website é uma maneira fácil e relativamente passiva de o governo se desincumbir de tais responsabilidades.

A transparência na tomada de decisão do governo apenas é possível com o acesso aberto aos documentos públicos. O direito à informação vem se tornando uma realidade legal num número crescente de países, mas sua implementação varia.

No **Reino Unido**, a Lei de Liberdade de Informação de 2000 deu aos cidadãos o direito de acesso a documentos públicos mediante pedido. Nos **EUA**, a Lei de Liberdade de Informação de 1966 foi seguida de várias "leis de luz solar" de estados, permitindo o acesso público a informações em posse do governo. Em ambos os países cabe ao cidadão solicitar a informação, não às autoridades oferecê-la.

Tanto a **Tailândia** como as **Filipinas** têm provisões constitucionais garantindo a liberdade de informação, mas a legislação que as implementa não foi ainda aprovada. Na **Indonésia**, a lei anticorrupção prevê acesso à informação. Na prática, a tradição burocrática limita o direito em todos três países.

Finalmente, na **Índia**, a liberdade de informação tem sido assunto de uma campanha da sociedade civil. O movimento liderado pelo grupo Rajasthani Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (Organização do Poder de Trabalhadores e Fazendeiros – MKSS) chamou a atenção para o elo entre a falta de transparência e a corrupção (Jenkins e Goetz, 1999). Após a legislação de liberdade de informação em vários estados, o governo promulgou uma Lei de Liberdade de Informação nacional em 2002.

Que estruturas de capacitação devem ser implantadas e mantidas?

Talvez o apoio mais importante seja a provisão de **informação** adequada, referida acima, e o 'degrau' mais baixo na escada de participação, mostrado na seção 1.2. Uma vasta gama de mecanismos de transmissão de informação está operando, desde meios passivos, como o estabelecimento de websites de governo em países com alta capacitação em tecnologia de informação até meios ativos, usando tecnologia muito inferior em países de tecnologia menos avançada.

O espaço para assumir oportunidades de participação cidadã depende muito de os cidadãos possuírem as **capacitações** corretas, e, até certo ponto, de os atores do governo estarem capacitados para acenarem aos cidadãos. Os atores da sociedade civil às vezes atuam como provedores de apoio, ou, algumas vezes, como o beneficiário. Um exemplo notável vem das Filipinas.

Compartilhamento de capacitações dentro da sociedade civil

Na sociedade civil filipina, altamente evoluída e diferenciada, um papel principal das ONGs é o fornecimento de treinamento a organizações baseadas na comunidade e grupos do público sobre como interagir com atores do governo. As ONGs também suprem treinamento aos atores do governo local, quanto ao modo de interagirem com a sociedade civil.

Parte do apoio necessário é **financeiro**: a participação custa dinheiro. Esta questão é discutida mais extensamente abaixo. É suficiente registrar aqui que, irônica, mas não surpreendentemente, mais fundos tendem a estar disponíveis para alimentar processos participativos em sociedades mais ricas, em que a barreira principal a que pessoas doem seu tempo é freqüentemente a apatia e o desinteresse do que nas sociedades pobres – ou comunidades pobres no seio de sociedades ricas – em que uma barreira maior tende a ser a perda de oportunidades de ganhar receitas enquanto participam.

Parece que, quanto mais sofisticadas as instituições num dado país, maior o reconhecimento da necessidade de estruturas de apoio e mais a provisão adequada das mesmas. Em países do Norte e países do Sul, com sociedades civis bem desenvolvidas, vemos a existência de maior número, e em países com sociedades civis fracas ou muito jovens vemos menor número.

Que recursos são necessários?

Alguns marcos legais estabelecem critérios e regulamentos para a **alocação de recursos** nos vários níveis de governo e para a **coleta de receitas** pelos vários níveis. Contudo, pronunciamentos sobre essas questões em marcos legais, freqüentemente marcaram o fato de que quantias a serem alocadas sob discrição dos governos locais são geralmente mínimas, e que a grande maioria das transferências do centro tendem a ser destinadas a certos setores, atividades ou destinos em particular, para assegurar que os governos locais tenham suficientes fundos para preencher suas obrigações como provedor de serviços, contratante ou regulador.

Torna-se conspícua por sua ausência a questão de como os mecanismos e processos da participação cidadã devem ser dotados de recursos, ou qualquer reconhecimento de cálculos de custo-benefício que os cidadãos farão ao decidir se devem ou não empreender processos de governança local. É uma suposição razoável – e apoiada por algumas provas encontradas neste estudo – que, quanto mais próximo ao povo local esteja o controle dos recursos, maior será o incentivo para que o mesmo participe e mais animada seja sua participação. No geral, essa área emergiu como definitiva, em termos de obtenção do interesse e participação cidadã, e criticamente importante em termos de saber se a participação cidadã pode ser ou não um diferencial na vida das pessoas. Contudo, há poucos casos em que o controle dos recursos está perto da base do sistema. Na maioria, o padrão de alocação de recursos mostra

uma forte tendência de financiamento das obrigações de provimento de serviços dos governos locais e insuficiente atenção à **geração de recursos para o estabelecimento e manutenção de interfaces com os cidadãos**. Isso sugere pouca compreensão das relações entre questões de recursos e a quantidade, qualidade e impacto da participação cidadã na governança local.

Provendo recursos para a participação cidadã

O Plano de Renovação de Vizinhanças do **Reino Unido**, lançado em 2001, contém apoio financeiro e organizacional para o aumento da participação cidadã na governança local. O plano fornece recursos especiais para 88 das autoridades locais mais carentes. Decisões quanto ao modo como o dinheiro deve ser usado são deixadas a cargo das autoridades individuais. Isso opera em conjunto com a parceria estratégica local, que visa a desenvolver novas maneiras de envolver o povo local na maneira em que os serviços são supridos.

Na **Tailândia**, a Constituição de 1997 inclui medidas de descentralização, que dão mais poder às autoridades locais 'com a finalidade de independência e autodeterminação dos assuntos locais' (citado em Rocamora, 2003: 14). Isto inclui ceder poderes de coleta de certos tipos de imposto ao governo local. Em 2000, a participação local nas receitas era somente de 12 %. Até 2007, deve aumentar para 35 %.

3.2 Contexto

Além da existência de marcos legais abrangentes e progressistas, o que mais é necessário para melhorar a intensidade e eficácia da interação entre atores cidadãos e de governo ao nível local? De fato, o que é necessário para que, desde já, estes marcos sejam abrangentes e para assegurar que tenham efeito? A premissa de que o contexto seria um determinante crítico dos marcos legais hoje em vigência e quanto viabilizam ou limitam a participação cidadã foi validada de forma total pelos estudos de casos. A história, política, estruturas sócio-culturais, economia e a configuração dos atores sociais são ressaltadas como influências maiores.

Várias lentes analíticas emergiram no decorrer de nossa pesquisa, para analisar a influência do contexto. Qualquer ou todas essas podem ser aplicadas a todo país ou região e, para entender completamente a importância do contexto, é útil usar mais de uma delas por vez. Sinteticamente, referimo-nos a elas aqui como terreno conceitual, contexto histórico, contexto de atores e contexto de regime.

Terreno Conceitual

Na maioria dos países, a governança, atualmente, é concebida, discutida e executada em termos de 'democracia', 'participação', 'cidadania', e 'descentralização'. Enquanto muitos dos marcos legais que examinamos busquem expressamente promover e consolidar esses princípios, relativamente poucos os definem. Além disso, as definições normativas que estão em leis ou políticas explícita ou implicitamente, frequentemente diferem dos conceitos populares que, em última análise, poderiam ser mais adequados, na prática, do que definições normativas.

É difícil, portanto, dar uma visão geral do terreno conceitual, de onde surgem os marcos legais, de onde derivam sua legitimidade e aos quais agregam significados. Contudo, o pon-

to é que esse terreno conceitual é formatado pelos discursos ‘globais’ sobre democracia, participação, cidadania e descentralização, que, de maneira geral, emanam de, e são propagados por instituições internacionais e agências bilaterais de ajuda. Marcos legais relativos à participação pouco têm que ver com manifestações nacionais e locais desses conceitos, apesar do fato de que estas existem e geralmente são anteriores à explosão generalizada de ‘discursos globais’ e apenas coincidem em parte com os mesmos.

Contexto histórico

Os contextos históricos do qual emergem os marcos legais da participação moldam-nas de duas maneiras principais. Primeiramente, na maioria dos países da Ásia, África e América Latina, a história colonial, assim como os padrões de governança estabelecidos após a independência, deram forma às próprias leis e aos espaços que suprem. As regiões do Leste da África e da América Latina oferecem um exemplo disso.

Heranças coloniais marcantes

No **Leste da África**, sistemas coloniais de governo operaram dentro de fronteiras nacionais artificiais, acomodando-se desconfortavelmente sobre estruturas tradicionais de governança em que as identidades étnicas e territoriais eram de importância preponderante. Tentativas de manter as instituições da democracia ocidental, posteriores à independência, em breve tiveram problemas, em muitos casos com forte matiz étnico. Essas tentativas foram sucedidas por regimes centralizados, autoritários, que davam pouco espaço à participação, e, mais recentemente, por regimes de partido único ou sem partido, que designam um papel limitado às instituições da democracia representativa, mas alegam ‘conter’ tensões étnicas e promover a participação do ‘povo’ – de todas as etnias.

Na **América Latina**, uma herança do colonialismo espanhol e português tem sido uma tendência repetitiva de intervenção militar na governança, desde o século XIX. A safra de constituições social-democratas e leis participativas vistas hoje ao longo do continente se origina das lutas de grupos oriundos da sociedade civil e da oposição política, para derrubar regimes autoritários. Assim, muitos destes dão um papel significativo à sociedade civil como fonte importante de limitações e de equilíbrio à forma de governo pós-autoritária, salvaguarda contra o autoritarismo e compensação pela exclusão dos civis de qualquer tipo de participação durante os regimes militares.

Um segundo aspecto vital do contexto histórico é até que ponto marcos legais para a participação surgem como consequência de exigências vindas de baixo ou são consequência da implantação vinda de cima. Por exemplo, conforme citado acima, na maioria dos países da América Latina, movimentos sociais que têm raízes na oposição a ditaduras deram o impulso inicial a grande parte da legislação sobre participação, mas há variações dentro daquela região, em termos da origem de tal exigência.

Exigência vinda de baixo ou implantação de cima?

O **Brasil**, onde provisões legais e constitucionais para a participação são preponderantemente fruto dos esforços de movimentos sociais, destaca-se como um caso em que as organizações da sociedade civil e agrupamentos fazem uso intensivo das oportunidades fornecidas pelos marcos legais.

Contudo, na **Cidade do México**, a lei de participação veio após 70 anos de ditadura institucionalizada – um sistema com um partido muito dominante institucionalizado que, não obstante, mantinha as aparências de uma democracia representativa – e foi introduzida pelo governo da cidade, como maneira de encorajar os cidadãos, politicamente apáticos, a participarem nos assuntos de sua cidade. O nível geral de engajamento de cidadãos com estes marcos legais é muito mais fraco que no caso do Brasil ou da maioria dos outros casos latino-americanos em que surgiram marcos, pelo menos parcialmente em resposta à demanda popular.

O fenômeno da introdução “de cima” de marcos legais para a participação reflete a difusão de discursos globais sobre a democracia e participação, conforme discutido acima.

De cima ou de fora?

Um caso compelido pelo discurso dos doadores ...

Em **Uganda**, como em outros países do Leste da África, o discurso dos doadores internacionais quanto à participação, em que a Lei de Governo Local (suporte central dos marcos de participação de Uganda) está baseada, é altamente generalizado, não apenas ao nível das instituições do governo central e em círculos internacionais de ajuda, mas também ao nível de distrito e abaixo deste. Contudo, nesses níveis inferiores, é notável a ruptura entre a retórica, a prática e as ausências de uma compreensão baseada em conhecimento de como o conceito deveria se traduzir na prática.

... versus um modelo criado nacionalmente, implantado de cima

Em 1992, foram aprovadas as 73ª e 74ª emendas à Constituição da **Índia**, introduzindo um terceiro nível de governança local com uma base democrática ampla. Esta era conhecida como a instituição Panchayatj Raj e incluía estruturas representativas até o nível da aldeia. Pela primeira vez, mulheres e grupos de castas marginalizadas tiveram a possibilidade de participar na política de nível local. Contudo, na prática, o sistema panchayat sofreu uma série de problemas de implantação. A participação das mulheres é freqüentemente tolhida por rígidas estruturas patriarcais. Muitos membros dos panchayats são analfabetos, e poucos têm experiência prévia de governança local. Houve progresso na participação a nível local, mas não na magnitude que esperavam os escritores das emendas.

Contexto dos atores

A gama de atores que têm papel significativo na adoção e implementação de marcos legais para a participação cidadã vai além dos dois óbvios, governo e sociedade civil. De qualquer forma, nesse contexto, o ‘governo’ deve ser visto como atores operando a vários níveis com diferentes contextos, espaço de manobra, conhecimento, estruturas de incentivo, e agendas políticas. A sociedade civil, conforme indicado por muitos comentaristas em outros lugares (por exemplo, Nelson e Wright (1995); Gaventa (2001)), é heterogênea e há diferenças marcantes entre atores da sociedade civil, baseados nas capitais e aqueles baseados em centros administrativos de nível baixo ou áreas rurais. Além desses dois grupos, já complexos, mais dois grupos de atores surgiram como tendo papel importante, enquanto menos central: as agências internacionais de doação e credores internacionais e os partidos políticos, classificados por alguns como parte da sociedade civil, mas, por outros, como distintos, pertencendo à ‘sociedade política’ (Howell, 2001: 54).

Cada um dos grupos de atores importa por dois aspectos: primeiramente, no sentido de que um ou todos eles podem ter papel ativo na adoção de marcos legais para a participação, e, em segundo lugar, no sentido de que marcos, uma vez implantados, apenas ganham vida através de seu uso pelos atores. Ao longo dos países, diferentes grupos de atores têm contribuído em vários graus à adoção – e em alguns casos (por exemplo, o Brasil) na efetiva formulação – de marcos legais. Onde atores da sociedade civil participaram na formulação de marcos legais, isso pode ser visto como forma de participação cidadã em governança não-local (nível nacional, federal, ou estadual), que serve para facilitar a participação cidadã na governança local.

Conhecendo a lei

Na sociedade civil da **Indonésia** ou das **Filipinas**, uma considerável familiaridade com as leis de descentralização, especialmente suas provisões para maior participação, deram poderes a grupos da sociedade civil, e geraram uma utilização mais intensa das oportunidades do que em outros países em que a percepção pública e das organizações da sociedade civil (OSC) são mais baixas.

A interpretação e o uso de marcos legais podem ser, num extremo, reativas, minimalistas e uma mera observação da lei por fórmulas, ou no outro, pró-ativas, maximalistas, e a exploração criativa de todas as oportunidades explicitamente oferecidas pela lei – mais algumas que não oferece, mas implicitamente permite ou não proíbe explicitamente. O modo como os diferentes grupos usam os marcos legais está intimamente ligado a outras questões de contexto consideradas acima; particularmente, se foram ou não essenciais em obter sua adoção e, no caso das organizações da sociedade civil, se estas se desenvolveram como contrapeso desafiador ao governo (como em grande parte da América Latina, parte do Sudeste Asiático e do Sul da Ásia) ou foram ‘desenvolvidos’ por atores mais poderosos – governos e doadores – para preencher uma lacuna percebida na estrutura de governança. A capacidade dos atores da sociedade civil de explorar os marcos legais também é contingenciada pelo status que os marcos legais conferem a eles: se os coloca ou não como atores com direitos legais (ou mesmo uma responsabilidade) de participar. Abaixo, segue descrição das posições contrastantes de governo, como pode ser visto nos casos avaliados no Norte.

A participação como um direito?

Os governos da Suíça e da Finlândia têm a obrigação constitucional de incentivar a participação cidadã na governança local. Ambos os países interpretam a participação como um direito e buscam promovê-la, além de simplesmente legislar para permiti-la. Neste meio tempo, no Reino Unido e na Nova Zelândia, ambos os governos promovem ativamente a provisão de informações e as consultas, mas nenhuma forma mais intensa de engajamento. A Lei de Governo Local do Reino Unido se refere ao ‘dever de consultar’ dos conselhos locais, e linguagem semelhante é usada na Lei de Governo Local de 2002 da Nova Zelândia.

Posições contrastantes de sociedade civil são encontradas na Indonésia e nas Filipinas.

A sociedade civil na Indonésia e nas Filipinas

Na **Indonésia**, a sociedade civil está apenas agora confrontando os desafios da participação na governança local e ainda está insegura quanto ao modo de melhor aproveitar as oportunidades legalizadas.

Contudo, nas **Filipinas**, uma sociedade civil experiente, altamente sofisticada e adaptável, explora espaços legais e efetua cobranças do governo quanto às muitas provisões de participação existentes de várias maneiras. A maximização de oportunidades de participação nos processos de governo local está diretamente ligada às exigências feitas por esses grupos de cidadãos.

Após a derrota da ditadura Marcos por um movimento baseado na sociedade civil, em 1986, uma nova constituição foi ratificada em 1987. Esta incluía uma forte carta de direitos e compromissos com a descentralização, e aumentou a participação cidadã na governança. Em 1991, foi aprovado um código de governo local, provendo diretrizes claras para a descentralização. Suas complexas provisões representam a descentralização mais cuidadosamente delineada e mais extensa dos três países do Sudeste Asiático incluídos neste estudo.

A descentralização fiscal tem sido acompanhada pela transferência de alguns poderes legislativos para o governo local. Este código progressista criou muitas oportunidades, tanto explícitas quanto implícitas, para a participação cidadã na governança local. Por sua vez, mais de uma década de trabalho da sociedade civil em governança local organizada deu a muitos grupos de cidadãos a capacidade de explorar essas novas oportunidades.

Em grande parte, a maneira pela qual o governo e a sociedade civil interagem com os marcos legais para a participação pode ser percebida como refletindo o estado da democracia e nível de desenvolvimento da cidadania em qualquer país, enquanto a ausência de marcos comparativos universais para calibração destes fenômenos torne difícil a generalização. Contudo, assim como no tocante ao estado da democracia ou cidadania, o engajamento com marcos legais deve ser entendido como uma situação dinâmica, e não estática. Os marcos em si afetam a composição interna e a natureza dos grupos atores, por exemplo, ao designar aos cidadãos o direito de participar ou estabelecer estruturas representativas como mecanismo de participação. Em muitos marcos, a ênfase está justamente em *quem* pode participar em *quais* processos democráticos ou espaços e várias abordagens são usadas para tal. Tem sido observado também que a introdução de formas organizadas de participação podem originar dinâmicas perversas na formação da sociedade civil organizada e das relações no seu interior. Dois desses casos são registrados abaixo.

Transformando a 'sociedade civil' em órgãos de participação: ilustrações oriundas da Bolívia e do Sudeste Asiático

A Lei de Participação Popular de 1994, na **Bolívia**, introduziu a figura da Organización Territorial de Base ou OTB, como a unidade reconhecida de organização para a sociedade civil atuar nos canais de participação popular criados pela lei. A figura é jurídica, enfatizando identidade ou interesse territorial, mais do que social ou política, superimposta sobre organizações sociais existentes. Sua introdução desconcertou as organizações já existentes na sociedade civil e indicações anedóticas sugerem que teve um papel na queda de participação observada ao final dos anos 90, em comparação com a situação quando a lei foi introduzida.

Na **Tailândia**, observadores expressam preocupação quanto à 'democrasujeição', ou a sujeição das pessoas a formas imaginárias de auto-governo (Connors, 2001, citado em Rocamora, 2003). Este termo assinala 'um processo de cooptação das resistências locais em que seções moderadas são submetidas e integradas à sociedade' (Orlandini, 2003: 15) em espaços criados oficialmente ou programas de grandes agências de fomento. Na **Indonésia**, nos últimos anos, desde que as novas reformas democráticas iniciaram, surgiu uma nova classe de ONG à qual outros, na sociedade civil e em outras partes, designam como 'consumidores de democracia'.

Acentuando a natureza dinâmica do engajamento cidadão na governança local, existe o fato de que alguns dos espaços e processos para os quais foi legislado efetivamente promovem ações conjuntas entre o governo e a sociedade civil, que poderão afetar a dinâmica interna de cada grupo e a relação entre ambos os grupos.

Passando aos grupos de atores cujo papel é menos óbvio, em vários casos no Sul cobertos por este estudo, a influência de agências de doação e credoras foi repetidamente registrada. Talvez a forma mais difundida em que essa influência é exercida, enquanto a menos percebida, seja a produção e promoção de discursos abrangentes, universalizantes, naturalizantes¹⁰.

A influência de discursos de doadores

Em países específicos, o papel dos doadores têm sido muito destacado. Por exemplo, na **Indonésia**, reformas democráticas, após a queda de Suharto, em 1998, foram recompensadas com financiamentos maciços por doadores. Muito está sendo destinado a uma sociedade civil nascente sem, até o momento, um projeto claro e com uma baixa capacidade de absorção. O afluxo de fundos de doadores gerou milhares de ONGs novas, e incentivos maiores, para que todas as organizações da sociedade civil se ocupem da defesa quanto a questões de política, mesmo as mais antigas, cuja verdadeira competência está no fornecimento de serviços. Muitas das novas ONGs, agindo em resposta às oportunidades de acessar financiamento obtidos com doadores, são, na realidade, operações de caloteiros estabelecidas pelas elites locais.

Os partidos políticos também merecem ser discutidos. Como órgãos da democracia representativa formal, existem quase em toda parte (exceções de nota são Uganda e, até recentemente, a Indonésia). A maioria agora tomou medidas para melhorar sua representatividade interna, promovendo a participação e ocupação de cargos no partido por atores pertencentes a grupos de minoria ou relativamente sem autoridade. Mas, no decorrer desta pesquisa, a equipe deu-se conta de que estava fazendo distinções entre ‘partidos políticos progressistas’ e outros; os primeiros, denotando partidos que têm suas raízes nos movimentos sociais e não nas elites sociais e econômicas, e que promovem ativamente um modelo participativo de democracia, em lugar de operar como órgãos da democracia representativa minimalista. Exemplos foram o Akbayan nas Filipinas e o PT (Partido dos Trabalhadores) do Brasil. Apesar da pesquisa não tenha focado partidos políticos, a identificação desses dois ‘progressistas’ levanta questões quanto ao papel potencial de partidos em revigorar a democracia onde a mesma está tendendo a estagnar – como em vários países do Norte e alguns países da América Latina – ampliando seu papel para além do concebido para os mesmos em modelos de democracia representativa.

Partidos políticos e representação

Muitos dos países examinados durante este estudo adotaram ou testaram políticas que fizessem com que seus partidos se tornassem mais representativos de seus eleitores. Por exemplo, o Labor Party do **Reino Unido** chegou ao poder em 1997 com uma política de quotas para Membros de Parlamento do sexo feminino.

No **Nepal**, o Artigo 114 da Constituição exige que pelo menos 5 % dos candidatos de um partido que busque a eleição sejam mulheres.

¹⁰ Discussões interessantes sobre tais discursos são encontradas em Cornwall 2001 e Brock et al 2001.

Contexto do Regime

A questão do tipo de regime está intimamente ligada ao contexto histórico e do ator, ou de fato, talvez isso seja meramente uma forma alternativa de apresentação. A fim de entender o escopo e eficácia da participação cidadã na governança local, os países podem ser aproximadamente classificados conforme seus graus de caráter autoritário ou democrático. De forma geral, podem-se distinguir três tipos:

- **Regimes autoritários:** sem instituições de democracia representativa ou direitos civis e políticos ou liberdades eficazes.
- **Democracia de elite** (ou democracia eleitoral): existem instituições formais de democracia representativa e direitos civis ou políticos, mas prevalecem limites à participação cidadã eficaz.
- **Democracia participativa:** democracia representativa mais formas impostas por lei de democracia direta e participação cidadã em mecanismos de responsabilização dos funcionários indicados ou eleitos.

A tipologia pode ser aplicada a todos os países, mas talvez seja especialmente útil na compreensão dos que estão em processo de emergir de governos autoritários relativamente recentes, o que inclui a maioria dos que cobrimos na América Latina e Sudeste Asiático. Refere-se tanto ao desenvolvimento legislativo quanto ao surgimento de atores e (re)posicionamento. Nenhum país coberto no estudo representa o tipo ideal de democracia participativa, mas muitos se situam em algum ponto do espectro entre a democracia de elite e um ideal mais participativo – e em anos recentes têm se deslocado para este último. Esses três tipos não deveriam ser necessariamente percebidos como pousados sobre um contínuo ao longo do qual países automaticamente progridem com o tempo. De fato, alguns têm avançado e retrocedido, em lugar de progredir de forma linear da democracia autoritária à de elite, e dessa para a democracia participativa.

Uma limitação à caracterização do tipo de regime é ser de nível nacional, e, portanto, um instrumento contundente, obscurecendo o fato de que um país pode demonstrar características diferentes no nível nacional daquelas em algumas localidades, ou poderá demonstrar participação cidadã intensa em certas áreas (por exemplo, responsabilização fiscal) e muito pouca em outras (por exemplo, formulação de política). Abaixo, ilustramos este ponto, usando exemplos do Sudeste Asiático:

Perspectivas para a transição de democracias de elite a participativas

Todos os três casos de países do Sudeste Asiático estudados podem ser classificados como democracias de elite, conquanto tenham todos passado por transições democráticas recentes. Novas iniciativas quanto à participação cidadã estão mais desenvolvidas nas Filipinas, mas é na Indonésia e na Tailândia que as possibilidades futuras de participação cidadã são maiores, pois ambos os países estão num processo bastante substancial de descentralização. Por outro lado, enquanto as Filipinas são, no nível nacional, uma democracia de elite, dentro desta há bolsões promissores de experimentação em democracia participativa mais progressista em certas localidades.

Não obstante, a caracterização de tipo de regime pode ser útil ao visualizar países, correlacionando contextos de história e ator à natureza corrente de uma democracia e tentando extrapolar de situações correntes a cenários futuros.

O que fica claro a partir do acima citado é que vários fatores contextuais são variáveis significativas na determinação de que tipo de marcos legais emergem em um dado contexto, e até que ponto funciona, na prática, a viabilização da participação cidadã na governança local. Na seção final e concludente, tiramos algumas lições dessa discussão dos marcos legais e seus contextos.

4. LIÇÕES E CONCLUSÕES

Nesta seção, primeiro voltamos aos objetivos apresentados no Box 1.1, e aferimos até que ponto foram cumpridos e depois resumimos lições e conclusões que podem ser tiradas em conformidade com esses objetivos.

Previsivelmente, considerada a natureza desta pesquisa, efetuada por pessoas sentadas numa escrivaninha, o segundo objetivo deste estudo tem sido difícil de executar de forma satisfatória ou com qualquer uniformidade ao longo dos estudos de caso. A necessidade de sintetizar o conhecimento existente quanto ao funcionamento prático dos marcos permanece, e informa intensamente nossas conclusões abaixo quanto a áreas para pesquisa futura. Há, contudo, várias conclusões, às quais podemos agora chegar quanto ao primeiro e terceiro objetivos. Nossas conclusões tangem questões relativas aos marcos legais em si, e outras questões contextuais, fatores acompanhantes e replicação potencial. Que tipo de marcos legais melhor capacitam a participação cidadã na governança local? E, dado que mesmo com marcos legais no lugar, a quantidade e eficácia da participação cidadã que ocorre em consequência está sujeita a diversas outras variáveis, que fatores adicionais foram identificados nessa pesquisa que limitem ou possibilitem a participação cidadã? Estas duas perguntas são tratadas abaixo.

4.1 Que tipos de marcos legais são mais eficazes na promoção da participação cidadã na governança local?

Várias dimensões dos marcos legais analisados podem ser colocadas ao longo de contínuos e os extremos mais viabilizantes ou mais limitantes podem ser identificados. A tabela abaixo apresenta as dimensões nas quais os marcos diferem um do outro, num arranjo que demonstra quais parecem viabilizar mais e quais limitam mais a participação cidadã.

Tabla 4.1.1

Características viabilizantes dos marcos legais		Características limitantes dos marcos legais
Promulgado ante resposta a demanda vinda de baixo com inputs dos cidadãos.	↔	Imposto de cima sem uma pressão de demanda popular e abertamente inspirado pelo discurso internacional prevalecente, com tendências a ignorar o discurso doméstico, aspirações internas ou regionais e fontes de inspiração.
Busca fortalecer ou melhorar instituições da democracia representativa pela melhor representação daqueles com menor voz, melhor qualidade de representação e desempenho, e pela complementação com mecanismos de democracia participativa.	↔	Busca apenas um melhor funcionamento das instituições da democracia representativa; não desafiá-las ou estender as relações de governança para além das mesmas.

Tabela 4.1.1 (Continuação)

Características viabilizantes dos marcos legais		Características limitantes dos marcos legais
Reconhece pessoas e organizações da sociedade civil como cidadãos com direitos, inclusive o direito de participar da governança e direitos auxiliares.	↔	Trata as pessoas e as organizações da sociedade civil como sujeitos relativamente passivos a serem engajados apenas com consultas sem compromisso, num estágio relativamente tardio da tomada de decisão.
Constrói medidas de responsabilidade que asseguram que os representantes possam ser destituídos e atores do governo responsabilizados pelo baixo desempenho.	↔	Sem medidas de responsabilização, ou medidas que sejam impraticáveis em situações reais.
Provê ou contempla para o futuro um grau significativo de descentralização fiscal e participação cidadã nos processos fiscais, ambos como incentivo à participação cidadã na governança e segurança de que o governo local possa alocar recursos para os processos participativos.	↔	Poder centralizado quanto a assuntos fiscais – levantamento e alocação de receitas – ou nenhuma participação prevista nas mesmas, contradizendo o espírito da descentralização e participação cidadã e reduzindo incentivos ao envolvimento cidadão na governança local.
Lei(s) acompanhada(s) por um conjunto de diretrizes operacionais, políticas ou medidas que fortaleçam as capacidades para assegurarem que os atores relevantes estejam capacitados para aplicá-las.	↔	Confiança excessiva em leis e numa abordagem legalista à negligência de diretrizes operacionais ou a provisão de apoio prático e criação de capacidade para a implementação.

4.2 O que mais é necessário, além de marcos legais?

Além da natureza dos marcos legais em si, fatores adicionais que foram identificados nessa pesquisa como limitantes, ou que viabilizem a participação cidadã são relativos ao ambiente histórico e cultural, natureza e pano de fundo dos atores envolvidos e disponibilidade (através da legislação ou outros canais) de ‘auxiliares’ para facilitar a operacionalização de leis e promover a participação cidadã. Novamente essas dimensões de contexto podem ser representadas como contínuos, conforme demonstrado abaixo.

Tabela 4.2.1

Fatores de contexto viabilizantes		Fatores de contexto limitantes
Assim como a disposição e o compromisso de participar vindos de cima, uma forte demanda dos cidadãos e dos atores da sociedade civil abaixo, que implica uma sociedade civil relativamente madura e forte ou fortalecendo-se.	↔	Uma sociedade civil fraca, imatura ou inexperiente e um governo com compromisso fraco, com participação na governança local.

Tabela 4.2.1 (Continuação)

Fatores de contexto viabilizantes		Fatores de contexto limitantes
Processo avançado de descentralização política, administrativa e fiscal.	↔	Descentralização limitada ou precoce de todos os tipos ou descentralização fiscal muito restrita.
Relacionamento relativamente aberto e confiante entre os cidadãos e o estado.	↔	Relações entre o estado e a sociedade marcadas por desconfiança mútua e falta de familiaridade, como logo após um regime autoritário.
Discursos de participação, governança, descentralização e democracia de derivação local ou de outra parte, fortemente apropriada e adaptada ao contexto nacional.	↔	Discursos de participação, governança, descentralização e democracia, tomados por empréstimo no atacado, sem esforços de tradução e adaptação ao contexto nacional.
Existência de partidos políticos progressistas, com suas raízes nos movimentos de democratização e/ou movimentos sociais e forte compromisso com a representatividade interna e transparência e a democracia participativa.	↔	Sem partidos políticos (como em estados sem partidos) ou liberdade limitada para partidos de oposição política que tende a favorecer o conservadorismo e coíbe pressão por mudanças de tipo progressista sobre o governo.
Uma cultura de 'higiene burocrática', abertura e transparência, incluindo política de abertura de informações e medidas ativas de revelação de informações.	↔	Uma cultura de corrupção e/ou falta de transparência, que gera resistência à abertura dos processos de governança ao escrutínio ou interferência.
Outras leis e políticas que são de apoio, ou ao menos consistentes com a legislação participativa.	↔	Contradições entre legislação participativa e outras leis e políticas, ou legislação incompleta que leva a ambigüidades e paralisações na sua implementação.
Impulso continuado e compromisso com o movimento, ao longo do espectro que vai da democracia de elite à participativa.	↔	Transição política (ex.: de regime autoritário a democracia de elite) vista pelo governo e/ou a sociedade civil como processo finito, agora concluído, conformidade com o status quo.
Oportunidades de experimentação, adaptação e inovação dentro e fora dos espaços proporcionados pelos marcos legais, por atores estatais e não estatais.	↔	Sem espaços para a experimentação ou inovação através de marcos excessivamente apertados e restritivos.

E o que dizer do escopo de replicar ou transferir um dado marco de um contexto a outro? O número de marcos em existência hoje, e a análise dos mesmos neste relatório, fornecem uma base para designar 'bons' marcos com máxima probabilidade de serem eficazes. Contudo, não importa quão cuidadosamente se elaboram marcos legais para que reflitam a análise mais recente do que funciona e do que não funciona; a eficácia depende do contexto em que serão aplicados.

Assim, é de utilidade e estratégico para os países sem marcos legais que a participação cidadã (ou em que estes são fracos ou incompletos) lance mão dos marcos relativamente eficazes existentes e das lições aqui sintetizadas, já que, em assim fazendo, podem evitar a repetição

de aspectos limitantes e promover aspectos viabilizantes. Ao mesmo tempo, é vital que a projeção de marcos legais – e expectativas correlatas – esteja baseada numa análise sólida e realista do contexto. Também está claro que, para o máximo de eficácia, marcos legais não devem ser desenhados e aplicados por si, mas com um conjunto de medidas complementares, particularmente quanto à provisão da construção de capacidade, transparência e informação. De todos os fatores contextuais registrados acima, estes são talvez os que menos resistência encontrarão e são os mais passíveis de melhora em curto espaço de tempo.

4.3 Áreas para pesquisa adicional

Consoante à forte validação da premissa de que marcos legais são importantes, mas não suficientes, e que fatores contextuais são de importância vital na determinação do que funciona em qualquer lugar, este estudo iluminou com grande clareza várias áreas que carecem de mais trabalho futuro. Algumas dessas áreas-chaves são:

Como marcos para a participação na governança local são percebidos na prática, por qualquer dos grupos de atores envolvidos

Esta pesquisa exigiria uma abordagem empírica e a adoção de uma perspectiva multi-ator, que lançasse mão dos pontos de vista e experiências, não apenas de atores da sociedade civil e do governo, mas também dos dois conjuntos de atores cuja influência poderá ser considerável, mas é menos visível – agências doadoras e credoras e partidos políticos. Além disto, considerando todos os níveis múltiplos de governo freqüentemente abrigados dentro da ‘governança local’ e as diferenças consideráveis entre organizações da sociedade civil nos vários níveis, este tópico de pesquisa é mais adequado a uma abordagem de ‘corte vertical’, que corta através da ‘governança local’, vindo do nível mais alto do governo local (distrito, província, departamento), passando por camadas intermediárias até o nível mais micro da comunidade ou vizinhança. Pesquisas sobre tal assunto forneceriam percepções quanto ao uso dos espaços por grupos marginalizados ou deficiências dos marcos legais para participação, a fim de conseguir participação mais eficaz na governança local, seja por estratégias de defesa ou exploração oportunista dos espaços e lacunas restantes.

Papéis históricos e contemporâneos de vários atores na introdução de marcos e como influenciar seu escopo e provisões

Em alguns países, com histórico recente de distúrbios cívicos contra o autoritarismo, há uma grande gama de literatura secundária disponível, que trata de uma comparação entre países ou mesmo regiões, que poderiam lançar luz sobre este assunto. Fazer uma avaliação contemporânea dos papéis dos vários atores exigiria, contudo, uma pesquisa empírica, lançando mão novamente das perspectivas dos atores oriundos de diferentes posições, que, inevitavelmente, difeririam nas suas versões de eventos e responsabilização quanto a resultados e influências.

A ocupação pela sociedade civil dos espaços abertos pelos marcos legais, e particularmente a participação que ocorre, apesar de, não devido a marcos legais

Nossa pesquisa sugere que alguns casos de participação cidadã na governança local ocorrem apesar de, não devido a marcos legais. Um caso particularmente interessante que ilustra isto, é a mobilização social e protesto que têm agitado a Bolívia desde 2000, apesar de este país ter o que talvez sejam os marcos legais mais extensos e sofisticados do mundo para

a participação cidadã. Alguns avanços já foram feitos na pesquisa e elaboração de teorias sobre os vários espaços – institucionalizados e não-institucionalizados – em que ocorre a participação cidadã e na compreensão de sua dinâmica e escopo (Brock *et al.*, 2003; Brock *et al.*, 2002; Brock, Cornwall e Gaventa, 2001; Cornwall, 2002; IDS, 2002; Jones e SPEECH, 2001; McGee, 2002), mas esses tendem a ser estudos de caso de um único país ou mesmo de uma localidade específica, em nível bastante abstrato. Pesquisa sistemática em escala maior, empírica e secundária em casos de levantes civis e distúrbios sociais, aparentemente espontâneos e autônomos do estado, seja quais provisões aquele estado possa fazer para o engajamento legal e institucionalizado com a sociedade civil, enriqueceria muito o material existente e ofereceria novas perspectivas das escolhas feitas pelos atores da defesa e do ativismo.

Descentralização fiscal e sua relação com a participação cidadã

Nesta pesquisa surgiram questões fiscais, tanto como limitante-chave quanto como fatores-chave de viabilização. Parece haver uma relação positiva entre o grau de autoridade fiscal (tanto para levantar receitas quanto para alocar recursos) descentralizada para níveis locais e o ponto até o qual os cidadãos sentem um incentivo para participar na governança local. Por outro lado, a participação cidadã em espaços fiscais (tal como a formulação, execução e monitoramento de orçamentos de governo locais) parece mais limitada do que em outras áreas, por uma série de motivos, entre os quais o conhecimento e a capacitação no campo os instrumentos de política fiscal. Além disto, a questão de necessidades de recursos para estimular a participação ainda não foi abordada nem solicitada na maioria dos casos que estudamos. A análise do grau e extensão da participação cidadã nas dimensões fiscais da governança local, e atitudes e perspectivas quanto a obter participação cidadã naqueles níveis poderia, em última instância, contribuir para o alívio de várias limitações à participação cidadã identificadas nesta pesquisa.

Algumas destas questões em aberto estão sendo abordadas em trabalhos atuais dentro do LogoLink e suas organizações parceiras. Um projeto de pesquisa multi-país sobre 'Participação e Espaços Fiscais' está sendo lançado pelo LogoLink em 2003, a ser desenvolvido em conjunto com parceiros regionais e outros. Visa a melhorar o conhecimento da participação cidadã nos processos da descentralização fiscal; gerar lições para analistas, elaboradores de políticas, e ativistas da sociedade civil sobre experiências bem sucedidas de contextos de países específicos; e desmistificar questões fiscais pela abertura do debate quanto à política, prática e oportunidades maiores para a participação cidadã. O parceiro regional do LogoLink para o Sudeste Asiático vem dando seguimento à pesquisa de 'Marcos Legais', com um projeto de pesquisa sobre 'Engajamento da Sociedade Civil com Governo Local, nas Filipinas, Indonésia e Tailândia'. Está previsto que outras questões em aberto serão levantadas e abordadas nas atividades do LogoLink na fase bianual vindoura do programa, e que o trabalho de outros atores e redes em prol de sua abordagem será monitorado com interesse pelo LogoLink.

Concluindo, marcos legais eficazes podem, portanto, contribuir para a promoção da participação cidadã na governança local. O grau em que podem fazê-lo depende de uma série de fatores contextuais, que determinam até que ponto os marcos legais representam uma tentativa de realçar a democracia representativa com medidas participativas ou simplesmente servem para melhorar a eficiência das instituições da democracia representativa. Podemos reafirmar nossa premissa de que a existência de marcos legais não é condição suficiente para a participação efetiva. Tendo, porém, examinado os marcos legais em si, em vez das situações em que são inexistentes, não podemos julgar quão necessários são os marcos nem uma

série de questões subsidiárias e correlatas, que emergiram no decorrer da pesquisa (em 4.3 acima). Esta é, portanto, apenas uma contribuição prévia ao que esperamos que seja um diálogo longo, sustentado com parceiros colaboradores e estudantes de governança local; esperamos também o exame futuro das questões em aberto.

ANEXO I: REFERÊNCIAS PARA LEIS E POLÍTICAS EXISTENTES

Todos os impressos aqui listados se encontram na coleção de recursos do LogoLink no Instituto de Estudos de Desenvolvimento, no Reino Unido.

América Latina

Bolívia

Ardaya S., Rubén. *Procesos de Gestión Municipal Participativa* - Volumen 1. La Paz: Proyecto Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana/USAID, 2000.

Cruzada Nacional contra la Pobreza/Jóvenes contra la Pobreza. *Legislación Municipal 2001 - Digesto*. Cochabamba: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación/Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, 2001.

Brasil

Pólis. *The Statute of the City: New tools for assuring the right to the city in Brasil*. São Paulo Pólis, 2001.

Pólis. *El Estatuto de la Ciudad': Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. São Paulo: Pólis, 2001.

Saule Jr., N. *Marco Legal da Participação Popular no Brasil*. www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks, 2002.

Pólis. *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. São Paulo Pólis, 2001.

Chile

Ministerio Secretaria General de Gobierno - División de Organizaciones Sociales. *Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks, 2001.

Presidencia de la República. *Instructivo Presidencial (Compromisos Ministeriales de Participación Ciudadana en Políticas y Programas Públicos 2000-2001)*. www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks, 2001.

Rodríguez M.A. & M. Olguin. *El Municipio Chileno (basado en Ley 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 1992)*. www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks, 2000.

México D.F.

Ciudad de México - Jefe de Gobierno del Distrito Federal. *Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2000. Trabalho não publicado.

PRI. *Proyecto de Reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Legislativa del Distrito Federal. *Decreto por el que se adiciona la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Sem data. Trabalho não publicado. Sem data. Trabalho não publicado. Asamblea

PRD. *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Tidisa: PRD, 1999.

Estado de Oaxaca

Sánchez, C. *Relación de reformas a la constitución y a leyes del Estado de Oaxaca que incorporan aspectos relacionados con los indígenas*. Trabalho não publicado. www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks, 2002.

Uruguai

Intendente Municipal de Montevideo. *Ley de descentralización territorial de la Gestión Municipal*. www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks, 1990.

Sul da Ásia

Índia

Jain, L.C. *Cry the Beloved Self-Gobierno*. Delhi: PRIA, 2002.

Sem autor. *Gram Swaraj in Madhya Pradesh*. Sem data. Documento não publicado.

Sudeste Asiático

Filipinas

Nolledo, J. *The 1991 Local Government Code with Basic Features*. Manila: National Book Store Inc, 1991.

Tailândia

OCCC. *Constitution of the Kingdom of Thailandia*. Governo da Tailândia, 1998.

Indonésia

Presidente da República da Indonésia. *Law of the Republic of Indonesia Number 22/1999 on Local Governance*. 1999. Documento não publicado.

Presidente da República da Indonésia. *Law of the Republic of Indonesia Number 25/1999 on the Financial Distribution between Central and Local Governments*. 1999. Documento não publicado.

Presidente da República da Indonésia. *Republic of Indonesia Government Regulation Number 25/2000*. Documento não publicado, 2000.

Leste da África

Quênia

República do Quênia. *The Constitución of Kenia*. Nairobi: Republic of Kenia, 1992.

Marcos Legais para a Participação Cidadã: Relatório Síntese

República do Quênia. *Kenia Gazette Supplement - The Land Disputes Tribunals Act 1990*. Nairobi Republic of Kenia, 1991.

República do Quênia. *The Local Government Act; Chapter 265*. Nairobi: Republic of Kenia, 1986.

Seleção de Países do Norte

Reino Unido

www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks

Suíça

www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks

Finlândia

www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks

EUA

www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks

Nova Zelândia

www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks

ANEXO II: ESTUDOS COMPONENTES DESSE PROJETO DE PESQUISA E COMO ACESSÁ-LOS

A seguir, são listados todos (no momento da redação desse Relatório Síntese) os relatórios de pesquisa não publicados. Aqueles que constituíram relatórios regionais para o estudo estão disponíveis no endereço eletrônico do LogoLink (www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks); pode ser efetuado o download. Aqueles que constituíram estudos de países ou de casos não estão disponíveis no endereço eletrônico do LogoLink. Para cada um deles, fornecemos os dados para contato da respectiva organização sócia regional que encomendou o estudo de país ou de caso, de forma que as partes interessadas possam buscar esse acesso, contatando a organização que o encomendou.

Relatórios regionais

Bazaara, N. *Legal and Policy Framework for Citizen Participation in East Africa: A Comparative Analysis – Regional Report*. Centre for Basic Research. Uganda, outubro, 2002. Não publicado. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks>

Gaventa, J. *Legal and Policy Frameworks for Citizen Participation in Local Governance in East Africa: A regional report*. Brighton, setembro, 2002. Não publicado. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks>

Rai, M. *Legal Framework and Citizen Participation in South Asia: Regional Report (India, Nepal and Bangladesh)*. PRIA. India, agosto, 2002. Não publicado. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks>

Rocamora, J. *Legal and Policy Frameworks for Participation in Southeast Asia*. Institute for Popular Democracy. Filipinas, março, 2003. Não publicado. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks>

Saule, N., Meraz, A. y Arashiko, Z. *LogoLink Latin America – Legal and Policy Frameworks for Citizen Participation: Regional Report*. PÓLIS, Brasil, agosto, 2002. Não publicado. Disponível em: <http://www.logolinkla.org> e <http://www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks>

Williams, E. *Report on Frameworks for Citizen Participation in Local Governance in the North*. IDS. Brighton, agosto, 2002. Não publicado. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/logolink/legalframeworks>

Relatórios de Estudos de Países e de Casos

América Latina

Os trabalhos abaixo podem ser encontrados em: www.logolinkla.org

Marcos Legais para a Participação Cidadã: Relatório Síntese

Bello, D. y M. A. Rodríguez. *Estado de la participación social en Chile*. 2002. Trabalho não publicado.

do Carmo, M. *Participação cidadã no Brasil hoje*. 2002. Trabalho não publicado.

Caruso, A. *Informe preliminar: Participación ciudadana en los ámbitos de gobierno local: La incidencia de los marcos legales y políticos*. 2002. Trabalho não publicado.

Renjel R., L. M. *Marcos legales y políticas para la participación ciudadana en gobiernos locales: El caso de Bolivia*. 2002. Trabalho não publicado.

Sanchez, C. *La participación ciudadana en el gobierno local del Estado de Oaxaca: El caso de los municipios indígenas*. 2002. Trabalho não publicado.

Saule Jr., N. *Marco Legal da participação popular no Brasil*. 2002. Trabalho não publicado.

Zermeño, S. *La participación en el Distrito Federal: La normatividad y sus resultados*. 2002. Trabalho não publicado.

Zermeño, S. *Dos ejemplos de participación social en México: El Distrito Federal y Oaxaca*. 2002. Trabalho não publicado.

Sul da Ásia

Os trabalhos abaixo podem ser encontrados em: www.pria.org

Chouhan, B. *Legal and policy framework for decentralization of local self-government in Uttar Pradesh through Gram Panchayat*. 2002 Trabalho não publicado.

Krishna Reddy, G. *Citizen participation in local governance: Andhra Pradesh region*. 2002. Trabalho não publicado.

Rijal., M.I. *Framework for participation in local governance in Nepal*. 2002. Trabalho não publicado.

Sudeste Asiático

Os trabalhos abaixo podem ser encontrados em: www.ipd.ph

Antlov, H. *Civic engagement in local governance: The Indonesian case*. Trabalho apresentado na oficina do LogoLink Sudeste Asiático sobre Participação da Sociedade Civil com o Governo Local nas Filipinas, Indonésia e Tailândia. IPD, abril, 2003.

Fabros, A. *Civil society engagements in local governance: The case of the Philippines*. Trabalho apresentado na oficina do LogoLink Sudeste Asiático sobre Participação da Sociedade Civil com o Governo Local nas Filipinas, Indonésia e Tailândia. IPD, abril, 2003.

Iszatt, N. *Legislating for citizens participation in local governance: The Philippines experience*. 2002. Trabalho não publicado.

Orlandini, B. *Civil Society Engagements in Local Governance: Thailand*. Trabalho apresentado

na oficina do LogoLink Sudeste Asiático sobre Participação da Sociedade Civil com o Governo Local nas Filipinas, Indonésia e Tailândia. IPD, abril, 2003.

Leste da África

Os trabalhos abaixo podem ser encontrados em: www.cbr-ug.org

Adams, O. y K Kanyinga. Oloo Adams. *Citizen Participation in Local Governance: The Case of Kenya*. 2002. Trabalho não publicado.

Bazaara, N. *Decentralization and citizen participation in local governance in Uganda*. 2002. Trabalho não publicado.

Ndumbaro, L. y A. Kweyamba. *Legal and policy frameworks for citizen participation in local governance in Tanzania*. 2002. Trabalho não publicado.

Seleção de países selecionados do Norte

(Não foram produzidos trabalhos de estudos de países ou de casos individuais para esta região.)

ANEXO III: REFERÊNCIAS E OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÕES IMPORTANTES

Abers, R. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Reinner Publishers, Inc., 2000.

Abrahamsen, R. *Disciplining democracy: Development discourse and good governance in Africa*, Londres: Zed Books, 2000.

Ahikire, J. "Gender equity and local democracy in contemporary Uganda: Addressing the challenge of women's political effectiveness in local government". *Working Paper*, 64. Kampala: Centre for Basic Research, 2001.

Alvarez, S. "Deepening democracy: Popular movement networks, constitutional reform and radical urban regimes in contemporary Brazil". Fisher and Kling (eds), *Mobilising the community: local politics and the era of the global city*. California: Sage Publications, 1993.

Arnstein, S. R. "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of Planners*, 35: 216-24, 1971.

Blackburn, J. "Popular participation in a prebendal society: A case study of participatory municipal planning in Sucre, Bolivia", 1999. Trabalho não publicado.

Blair, H. "Participation and responsibility at the periphery: Democratic local governance in six countries". *World Development*, 28 (1): 21-39, 2000.

Bohare, S. "The Gram Swaraj Handbook", Sarmathan, Bhopal, sem data. Trabalho não publicado.

Brock, K., Cornwall, A. e Gaventa, J. "Power, knowledge and political spaces in the framing of poverty reduction policies". *Working Paper*, 143. Brighton: Institute of Development Studies, 2001.

Brock, K., McGee, R.; Adong Okech, R. e Ssuuna, J. "Poverty knowledge and policy processes in Uganda: Case studies from Bushenyi, Lira and Tororo districts". *Research Report*, 54. Brighton: Institute of Development Studies, 2003.

Bucek J. e Smith, B. "New approaches to local democracy: Direct democracy, participation and the 'third sector'". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18 (1): 3-16, 2000.

Bur, A. M., Stevens, A. e Young, L. "Local government reform" e "Tension between representative and participatory democracy". Bur, A. M.; Stevens, A. e Young, L. (eds). *Include us in: participation for social inclusion in Europe*. Canterbury: EISS, University of Kent, 1999.

Centre for Rural Development and Training. *ICITRAP: Training exercise for examining participatory approaches to project management*. Reino Unido: University of Wolverhampton, 1998.

Connors, M. K. "Ideological aspects of democratisation: Mainstreaming localism". *Working Papers Series*, 12. Hong Kong: Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong, 2001.

Cooke, B. e Kothari, U. (eds). *Participation: The new tyranny?*. Londres: Zed Books, 2001.

Cornwall, A. "Making spaces, changing places: Situating participation in development". *IDS Working Paper*, 170. Brighton: Institute of Development Studies, 2002.

Cornwall, A. *Beneficiary, consumer, citizen: Perspectives on participation for poverty reduction*. Sida Study, 2, 2001.

Cornwall, A. e Gaventa, J. "Bridging the gap: Citizenship, participation and responsibility". *PLA Notes*, 40: 32-5, 2001.

Datta, P. e Sen, P. B. "Participatory rural governance in India". *Indian Institute of Public Administration*, Vol. XLVI (1): 38-49, janeiro-março, 2000.

De Souza, P. R. "Decentralisation and local government: The 'second Wind' of democracy in Índia". Trabalho apresentado em conferência: *Constitucional Ideas and Political Practices: Fifty Years of the Republic*, 23-25. Nova Deli: janeiro, 2000.

Edwards, M. "NGO legitimacy - voice or vote?". *Global Future*, fourth quarter, p. 3, 2002.

Edwards, M. e Hulme, D. *Beyond the magic bullet: NGO performance and responsibility in the post-cold war world*. Londres: Save the Children Fund/Kumarian Press, 1995.

Fung, A. e Wright, E. "Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance". *Politics and Society*, 29 (1): 5-41, 2001.

Gaventa, J. "Towards participatory local governance: Six propositions for discussion", 2001. Trabalho não publicado.

Gaventa, J. e Valderrama, C. "Participation, citizenship and local governance: background note prepared for workshop on 'strengthening participation in local governance'". Brighton: Institute of Development Studies, junho, 1999.

Goetz, A. M. e Jenkins, R. "Hybrid forms of responsibility: citizen engagement in institutions of public sector oversight in India". *Public Management Review*, 3 (3), 2001.

Gross, A. e Kaufmann, B. "IRI Europe country index on citizen lawmaking: A report on design and rating of the I & R requirements of 32 European states". Amsterdam: Initiative and Referendum Institute Europe, 2002.

Horst, M. "Decentralisation and participation in the federal constitution of 1998". *Urban management, participation and the poor in Porto Alegre, Brazil*. Birmingham: D.Phil Dissertation, School of Public Policy, University of Birmingham, pp. 62-9, 1995.

Houtzager, P. "We make the law and the law makes us: Some ideas on a law in development research agenda". *IDS Bulletin*, 32 (1): 8-19, Brighton: Institute of Development Studies, 2001.

IDS. "Making rights real: Exploring citizenship, participation and responsibility". *IDS Bulletin*, 3 (2), abril, Brighton: Institute of Development Studies, 2002.

Iszatt, N. "Legislating for citizens' participation in local governance: The Philippines experience". IPD, 2002. Trabalho não publicado.

Jenkins, R. "Mistaking governance for politics: Foreign aid, and the construction of civil society". Kaviraj and Khilnani (eds), *Civil society: histories and possibilities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Jenkins, R. e Goetz, A.M. "Constraints on civil society's capacity to curb corruption: Lessons from the Indian experience". *IDS Bulletin*, 30 (4): 39-49. Brighton: Institute of Development Studies, 1999.

Jenkins, R. e Goetz, A. M. "Accounts and responsibility: theoretical implications of the right-to-information movement in India". *Third World Quarterly*, 20 (3), 1999.

Jones, E. e Speech. "Of other spaces: Situating participatory practices - A case study from South India". *IDS Working Paper*, 137, Brighton: Institute of Development Studies, 2001.

Mander, H. "Towards direct democracy: Gram Sabhas and the law", minuta, 1999.

McGee, R. "Conclusion - participatory poverty research: Opening spaces for change". Brock and McGee (eds), *Knowing poverty: Critical reflections on participatory research and policy*, Londres: Earthscan, 2002.

McGee, R. e Norton, A. "Participation in poverty reduction strategies: A synthesis of experience with participation approaches to policy design, implementation and monitoring", *IDS Working Paper*, 109. Brighton: Institute of Development Studies, 2000.

McGee, R. e Levene, J. y Hughes, A. "Assessing participation in poverty reduction strategies: A desk-based synthesis of experience in sub-saharan Africa". *IDS Research Report*, 52. Brighton: Institute of Development Studies, 2002.

Narayan, D. "The contribution of people's participation: Evidence from 121 rural water supply projects". *Environmentally sustainable development occasional papers series*, 1, Washington D.C.: World Bank, 1995.

Nelson, N. e Wright, S. *Power and participatory development: theory and practice*. Londres: Intermediate Technology Publications, 1995.

Newell, P. e Bellour, S. "Mapping responsibility: Origins, contexts and implications for development", *IDS Working Paper*, 168. Brighton: Institute of Development Studies, 2002.

Nierras, R., Bishop, E.; Abao, C. e Ross-Millianos, K. "Making participatory planning in local governance happen". LogoLink/Institute of Development Studies, janeiro, 2002. Trabalho não publicado.

- ODA. *A guide to social analysis for projects in developing countries*. Londres: HMSO, 1995.
- Orlandini, B. 'Civil society engagements in local governance: Thailand', 2003. Trabalho não publicado.
- PRIA. "Functioning of Gram Panchayat and Gram Sabha: Myth or Reality?". *PRIA Occasional Paper*, 2, 1998.
- Pretty, J. N. "Participatory learning for sustainable agriculture". *World Development*, 23 (8): 1247-63, 1995.
- Rocamora, J. "Legal and policy frameworks for participation Southeast Asia", 2003. Trabalho não publicado.
- Rohmann, C. *A World of Ideas: A Dictionary of Important Theories, Concepts, Beliefs, and Thinkers*, New York: The Ballantine Publishing Group, 1999.
- Schonwalder, G. "New democratic spaces at the grassroots? Popular participation in Latin American local governments". *Development and Change*, 28: 753-70, 1997.
- Schumpeter, J. A. *Capitalism, socialism and democracy*, Londres: Allen & Unwin, 1976.
- VeneKlasen, L. e Miller, V. *A new weave of power, people and politics: The action guide for Advocacy and citizen participation*, Oklahoma City: World Neighbors, p.29, 2002.
- Weeks, E. 'The practice of deliberative democracy: Results from four large-scale trials'. *Public Administration Review*, 60 (4): 360-72, 2000.
- White, S. C. "Depoliticising development: The uses and abuses of participation". *Development in practice*, 6 (1): 6-15, 1996.
- World Bank. "Bringing the state closer to the people". *World Development Report 1997: The state in a changing world*. Washington DC: World Bank, 1997.

SÓCIOS DO LOGOLINK



PÓLIS (Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais)
José Carlos Vaz
PÓLIS
Rua Araújo, 124 - Centro
São Paulo - SP
01220-020 Brasil
Tel: +55.11.3258.6121
E-mail: logolink@polis.org.br
www.polis.org.br
www.logolinkla.org



IPD (Institute for Popular Democracy)
Joel Rocamora
Executive Director
Institute of Popular Democracy
45 Matintiman Street
Teachers' Village
Diliman, Quezon City
Philippines
Tel: +63.2.921.8049 o 434.6674
Fax: +63.2.926.2893
E-mail: logolinksea@ipd.org.ph
www.ipd.ph
www.ipd.ph/logolinksea/index.html



CBR (Centre for Basic Research)
Nyangabyaki Bazaara
Executive Director
15 Baskerville Avenue, Kololo
P.O. Box 9863
Kampala
Uganda
Tel: +256.41.231.228 o 342.987
Fax: +256.41.235.413
E-mail: cbr@cbr-ug.org
www.cbr-ug.org



PRIA (Society for Participatory Research in Asia)
Manoj Rai
42, Tughlakhabad Institutional Area
New Delhi 110062
India
Tel: +91.11.2995.5677 o +91.112995.6872
Fax: +91.11.608.0183
E-mail: lsg@pria.org
www.pria.org
www.pria.org/cgi-bin/lsg.htm



IDS (Institute of Development Studies)
Rose Marie Nierras
LogoLink Coordinator
Institute of Development Studies
University of Sussex
Brighton BN1 9RE
United Kingdom
Tel: +44.1273.606.261 ext 7532
Fax: +44.1273.621.202
E-mail: LogoLink@ids.ac.uk
www.ids.ac.uk/logolink