PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E POLÍTICAS SOCIAIS: NEXOS, POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Teresinha Rodrigues de Oliveira¹

RESUMO

116 Trata-se de um estudo exploratório em que a participação cidadã nas políticas sociais é o objeto de análise, com foco no crescente reconhecimento da importância dessa premissa na formulação e gestão de programas sociais. Emerge na tentativa de se encontrar explicações relativas aos modelos teóricos e metodológicos comumente utilizados no campo da gestão e da avaliação de políticas sociais, à vista da recente expansão das políticas sociais no Brasil, acompanhada de uma efervescência de modalidades de programas sociais, o que requer o desenvolvimento de uma maior acuidade analítica para a compreensão dos seus objetivos e alcances. Nesse sentido, a partir de um recorte teórico-metodológico, discutem-se diferentes concepções, razões, potencialidades e possibilidades da participação social, destacando-se os principais atores em cena no ambiente das políticas sociais no Brasil. Recorre-se, também, a alguns exemplos, ainda que de forma tangencial, dos recursos que veem sendo utilizados para efetivação da participação no contexto de programas de cunho territorializado.

Palavras-chave: Participação Cidadã. Políticas Sociais. Movimentos Sociais. Gestão de Programas Sociais. Avaliação de Políticas Sociais.

1. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Doutoranda em Educação, no Programa de Formação Avançada em Educação, da Universidad de La Empresa/ Montevideu/Uruguai; Professora de Ensino Superior da Universidade do Estado de Minas Gerais, atualmente, na Direção da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, Campus de Belo Horizonte/UEMG.

CITIZEN PARTICIPATION AND SOCIAL POLITICS: NEXUS, POTENTIALITIES AND DEFIANCES.

ABSTRACT

This paper is an exploratory study whose object of analysis is the citizen participation in social politics, focalized in the growing recognition of the importance of this premise in the formulation and management of social programs. It emerges from the attempt to find explanations concerning to theoretical and methodological patterns generally utilised in the field of administration and evaluation of social politics, in consequence of the recent expansion of social politics in Brazil followed by an effervescence of social programs modalities, what demands the development of a larger analytic acuity for the comprehension of its objectives and aims. Therein, based in a theoretic and methodological cutting, different conceptions, reasons, potentialities and possibilities of social participation are discussed, putting in relief the principal agents of the ambient of social politics in Brazil. The study also refers, although tangentially, to some examples of the resources that have been utilised for the effectiveness of that participation on the context of programs characteristically territorial.

117

Key words: Citizen Participation. Social Politics. Social Movements. Administration of Social Programs. Social Politics Valuation.

1. INTRODUÇÃO

O reconhecimento do caráter eminentemente político das políticas públicas² não é novidade. Esse traço tem sido destacado por pensadores que analisam as políticas públicas destacando-se, notadamente, as contribuições de Lowi (1972) ao apontar que a política produz políticas, e elas, por sua vez, criam política. Essa via de mão dupla remete aos

2. Numa perspectiva pluralista, política é concebida como uma arena onde uma pluralidade de atores, movida por uma multiplicidade de causas, se encontra para transacionar (COIMBRA, 1987, p.97). Entendemos por política pública o processo complexo (no que se refere à configuração dos arranjos institucionais e das características dos processos de decisão e de planejamento) de definição, elaboração e implantação de estratégias de ação por parte dos governos, no qual há identificação e seleção de determinados problemas sociais que, na visão dos gestores públicos, merecem ser enfrentados.

diversos atores (com seus distintos interesses e valores) e aos processos políticos que engendram a formação de uma determinada política (ou por extensão, aos programas e projetos). Por outro lado, remete ao fato de que a trajetória de implementação de uma determinada política implica na conformação de novos processos políticos, a partir de sua repercussão, especialmente junto aos atores direta ou indiretamente interessados ou envolvidos. O autor, numa perspectiva, afirma que as várias áreas de políticas públicas ou intervenções governamentais constituem arenas de poder distintas, que circunscrevem atores, grupos e relações, tendendo a desenvolver seu próprio campo e seus processos políticos.

Nessa perspectiva, as políticas públicas constituem espaços centrais de mediação e de gestão dos conflitos sociais no contexto das sociedades contemporâneas – complexas, plurais e diferenciadas. Historicamente resultam da atividade política, em campos ou arenas específicas, dos diferentes atores sociopolíticos que, a partir de suas demandas, pressões e atuação, procuram influir na formação da agenda e no curso das intervenções governamentais (BRUGUÉ e GOMÀ, 1999; SUBIRATS e GOMÀ, 1998).

118

Entende-se que as políticas públicas assumem, na prática, a forma de estratégias de ação, ou seja, planos, programas ou projetos que geralmente contêm um diagnóstico sobre determinado problema e uma proposta para solucioná-lo. Explicitam uma visão sobre o problema e uma proposição para enfrentá-lo e, além disso, significam a escolha de determinados problemas e a exclusão de outros. Daí, longe de representar consensos, as políticas públicas são arenas de disputas sobre projetos políticos em competição (LOWI, 1972), visto que ideias e interesses dissonantes geram disputas sobre as prerrogativas de orientação da ação dos governos, bem como configuram a autonomia relativa destes na definição de suas próprias estratégias de ação. Portanto, as políticas públicas tornam-se estratégias que viabilizam e orientam a intervenção do Estado (OFFE, 1984).

Por outro lado, a dimensão política nas políticas públicas, quer no âmbito analítico, quer no âmbito de sua formulação e gestão, regula-se a partir da atuação dos atores envolvidos ou afetados, de seus interesses e

valores, assim como dos processos políticos engendrados. Essa dimensão apresenta-se em todo o ciclo de uma política, desde os processos de formação da agenda e de construção do problema a ser enfrentado pela intervenção, até os processos de implementação e de avaliação. Apresenta-se, também, desde o desenho das políticas públicas até à gestão dos seus instrumentos (programas, projetos e instrumentos regulatórios).

Vários autores têm apontado a importância de se levar em consideração, na formulação e gestão de programas e projetos sociais, a sua dimensão política, ou seja, os atores envolvidos ou afetados, seus interesses, objetivos e valores distintos (e, não raro, conflitantes), além dos seus recursos distintos (materiais ou simbólicos), bem como da sua interação, das alianças e conflitos potenciais. Nesse contexto, e com a incorporação de novos paradigmas na política pública, levanta-se como uma questão-chave a identificação, não apenas dos possíveis *ganhadores*, mas também dos *perdedores* no curso de uma dada intervenção pública (COSTA, 2004). Portanto, além da identificação de atores envolvidos, que se faz necessária nas estratégias de formulação e de gestão de políticas e programas sociais, um passo significativo se refere às formas de incorporação da participação desses atores no processo, na busca de caminhos viáveis para dotar os cidadãos de recursos que os possibilitem a participar do mercado e das esferas comunitária, política e cultural.

Barba (2004), ao refletir sobre os paradigmas da política social a partir de 1990, afirma que, junto aos equilíbrios macroeconômicos, é necessário começar a se preocupar com os macrossociais e, em sintonia às reflexões de Carlos Sojo (2002) quanto à adequação da ideia de cidadania para enfrentar os desafios sociopolíticos da América Latina, destaca que “la ciudadanía no se refiere únicamente a la estructura formal de una sociedad, indica los avances en el reconocimiento de los otros como sujetos com intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas” (COSTA, 2004, p.115).

2. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO

No Brasil, notadamente a partir dos anos 60, no bojo das reivindicações de atores coletivos quanto à implementação efetiva dos direitos sociais e políticos, verifica-se a disseminação do termo *participação*

no vocabulário sociopolítico. No entanto, a previsão de processos participativos nos programas e projetos sociais não chega a ser um fato histórico novo, assim como a percepção de sua relevância ainda que por razões bem distintas. A participação integra a estratégia de organismos internacionais, especialmente a partir do final dos anos 1970, sob diversos rótulos e premissas tais como desenvolvimento de comunidades, planejamento participativo e desenvolvimento participativo³, que chegam a ser incorporados a várias experiências no cenário brasileiro⁴ (TEIXEIRA, 2002; LICHA, 2002).

Licha (2002), ao se referir ao desenvolvimento participativo afirma que esse pode ser considerado como um modelo de participação que, de um lado, pressupõe a participação como um direito dos cidadãos e, de outro, considera as comunidades como um instrumento de desenvolvimento. O modelo coloca em foco, especialmente, a dimensão territorial e comunitária, pressupondo o desenvolvimento das capacidades dos atores, dos potenciais solidários e cooperativos locais. Esse enfoque tem, atualmente, incorporado a perspectiva de mobilização das comunidades para a gestão de seus recursos econômicos, implicando no reconhecimento dos valores e identidades locais ao lado de ações destinadas ao fortalecimento do capital social.

120

Acrescente-se que a participação em programas e projetos sociais tem sido crescentemente incorporada às pautas das instituições multilaterais e bilaterais, por vezes apresentando-se como requisito nos financiamentos. Com destaque aparece nas agendas da ONU construídas nos anos 1990, associando-se a um novo repertório de noções, como

3. Em comum essas noções apontam para uma dimensão comunitária da participação. Destaca-se o recorrente emprego da expressão “*desenvolvimento participativo*” desde os anos 60, inicialmente a partir de instituições internacionais, tais como a ONU e, mais recentemente, associada aos movimentos sociais e ONGs.

4. Exemplo ilustrativo: a) Programa BH Cidadania/MG/Brasil – programa de regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais, voltado para a inclusão de famílias em vulnerabilidade e exclusão social; b) Orçamento Participativo da Habitação – BH/MG/Brasil, criado em 1996, destinado à alocação de recursos para construção de novas unidades habitacionais por meio de programas de autogestão ou de gestão pública.

capital social⁵, empoderamento e governança.

Nas duas últimas décadas, participação tem sido enfatizada, vinculada às transformações do Estado contemporâneo (sobretudo de cunho descentralizante) e de suas relações com a sociedade (de cunho democratizante). Conforme aponta Cunill-Grau (1998), os anos 80 inauguraram um chamado à participação – não circunscrito ao circuito teórico, mas também fundado nas práticas dos atores sociais, no bojo dos processos de democratização – como instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação de democracia participativa, em caráter de complementaridade aos mecanismos de representação.

Nessa perspectiva, uma questão nuclear refere-se às diferentes conotações da participação nas políticas e programas sociais, pois, dependendo do que entendem seus promotores e agentes e dos objetivos almejados, ela pode se traduzir por processos fundamentalmente diferenciados quanto à qualidade e amplitude dos processos participativos e quanto ao seu alcance deliberativo. Assim, pode-se tomar como horizonte a possibilidade de influência efetiva dos cidadãos nos processos macro e micro de decisão, em todo o ciclo das políticas e programas, desde a formação da agenda até a avaliação.

121

3. APLICAÇÃO DO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO

Com base nos aportes clássicos, vários papéis e potenciais têm sido atribuídos à participação como o de influência ou intervenção nos processos de tomada de decisão. Acrescentam-se outros presentes no

5. Conforme analisa Basco e outros (s/d), embora não exista consenso sobre a noção de capital social, o marco conceitual recorrente tem sido calcado na visão minimalista de Bourdeau, que consiste na distinção entre três formas de capital – o econômico, o cultural e o social – significando este último no conjunto de recursos reais ou potenciais que se vinculam com a posse de uma rede duradoura de relações mais ou menos institucionalizada de interconhecimento e de inter-reconhecimento que um ator pode mobilizar em proveito próprio e de sua comunidade. Em documento do Banco Mundial, capital social se refere às redes, associações, normas e valores que permitem às pessoas atuar em forma coletiva para produzir uma externalidade positiva em favor das mesmas e da comunidade agregando o que lhes interessa. Uma discussão mais aprofundada encontra-se em AHN(2003).

debate contemporâneo, como o controle público, a função educativa e integrativa, o aprendizado social que remete à cidadania e à dimensão pública, conforme analisa Pateman (1992), apontando Rousseau e Stuart Mill.

A democratização do Estado (e suas relações com a sociedade) e as possibilidades de aprofundamento democrático têm sido os argumentos fundamentais mobilizadores de debates recentes relativos à participação nas políticas públicas. Por outro lado, a associação da participação com a perspectiva dos direitos sociais, com as possibilidades de inclusão e de redução das desigualdades se constitui noutra questão-chave, especialmente, no contexto dos países periféricos, marcados por profundas desigualdades sociais que se entrecruzam com assimetrias do poder político de diversos grupos sociais.

Cunill-Grau (1998) destaca que a participação se afirma no bojo dos processos de democratização como instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação de democracia participativa, em caráter de complementaridade aos mecanismos de representação.

122 A recuperação de figuras da democracia direta, a participação cidadã na formulação de políticas e decisões estatais e a possibilidade de deliberação pública constituem os conteúdos evocados na noção de democracia participativa, assim como a manutenção de um sistema institucional relativamente aberto para propiciar a experimentação. A participação concebida nos marcos da noção de democracia participativa remete, desse modo, ao fortalecimento e à democratização da sociedade e do Estado, bem como à redefinição das relações entre Estado e sociedade sob o ângulo da última.

Nesse sentido, o termo *participação cidadã*, empregado na literatura relativa a políticas públicas, cujo conceito Cunill-Grau (1998) procura delimitar “se refere à participação política, embora se afaste dela por pelo menos dois sentidos: abstrai tanto a participação em partidos políticos, como a que o cidadão exerce quando elege representantes”(p.64). Trata-se da intervenção, de diversas formas, dos agentes sociais no curso das atividades públicas, permitindo sua influência nas decisões estatais ou na produção de bens públicos, constituindo-se expressão de interesses sociais. Pressupõe o envolvimento de todos os atores

envolvidos nos processos de transformação territorial, nos instrumentos de gestão e planejamento das políticas públicas, visando a construção de um ambiente saudável, o bem-estar da coletividade. Enfim, a participação implica em sentimento coletivo e de ajuda mútua, em torno dos interesses coletivos. Nesse processo, as pessoas identificam problemas e apontam possíveis soluções, levando em consideração os diversos olhares daqueles envolvidos no processo de negociação.

O conceito de *participação cidadã* aponta como elemento central a participação da sociedade civil de forma organizada e não episódica. Entretanto, na perspectiva de Teixeira (2000), fundamentalmente, o conceito de participação cidadã, concebida como autônoma e auto-limitada, ultrapassa espaços. Assim, refere-se ao

processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações (TEIXEIRA, 2000, p.46).

Algumas distinções conceituais, para delimitar o conceito de *participação cidadã*, são estabelecidas por Teixeira (2000) e Cunill-Grau (1998). Uma primeira é a da *participação comunitária*, expressão empregada principalmente nos anos 1980, no âmbito de programas governamentais destinados à provisão de bens públicos, que envolviam a participação de associações comunitárias correlatas em atividades estritamente vinculadas à implementação ou execução de atividades. Os balanços críticos dessa forma de participação enunciam diversos problemas e limites, como a possibilidade de cooptação das entidades ou do estabelecimento de relações tradicionais clientelistas. Para os autores, a noção de *participação comunitária* aponta para as relações da sociedade civil com o Estado em um caráter restrito, assistencial, ou voltado para o atendimento de demandas mais imediatas.

A *participação social* é outra noção discutida, e os autores destacam a dimensão organizativa e mobilizatória da sociedade civil como aspecto que essa noção privilegia. A *participação social* é caracterizada por Cunill-Grau (1998) como a participação em organizações da sociedade civil voltada para a defesa de interesses sociais. No entanto, Teixeira

(2002) define a participação social a partir de sua inscrição nos domínios da sociedade civil e dos processos de organização e mobilização societários.

Adicionalmente, Teixeira (2002) procura caracterizar a noção de *participação popular*, entendida como a ação desenvolvida pelos movimentos (grande parte reivindicativos), visando ao atendimento a demandas ou realização de protestos. Para a autora, dois elementos podem ser destacados na cunhagem do conceito de participação popular: a marcação de um posicionamento anti-Estado e a sua circunscrição aos segmentos sociais explorados (favelados, trabalhadores, desempregados).

124

Tendo em vista os motivos da participação, Brugé, Font e Goma (2008) estabelecem uma distinção entre as justificativas tradicionais e as da nova geração, sendo que as principais correspondem à legitimidade política e à melhoria das decisões. Analisando a importância de se considerar a incorporação de colaboradores e a geração ou fortalecimento de capital social na abordagem de questões complexas, eles argumentam que as decisões tomadas a partir da escuta a múltiplas vozes tendem a maiores possibilidades de sucesso, não apenas pela incorporação de novas perspectivas, mas pelo próprio consenso gerado, que permitiria atenuar resistências e, também, maior oportunidade de êxito. Nesse sentido, defendem que a participação cidadã representa uma forma de superar os déficits administrativos e políticos que acompanham a crise do Estado keynesiano⁶, por meio do impulso de cogestão e do capital social, bem como representa um processo de amadurecimento democrático.

A tendência na primeira categoria de argumentos é privilegiar o ambiente institucional, podendo ser considerada como um enfoque

6. As idéias intervencionistas de John Maynard Keynes, o criador da Macroeconomia, chocaram-se com as doutrinas econômicas vigentes em sua época e estimularam a adoção de políticas intervencionistas sobre o funcionamento da economia. A escola keynesiana se fundamenta no princípio de que o ciclo econômico não é autorregulador como pensavam os neoclássicos, uma vez que é determinado pelo "espírito animal" dos empresários. É por esse motivo, e pela ineficiência do sistema capitalista em empregar todos os que querem trabalhar que Keynes defende a intervenção do Estado na economia. No entanto, as prescrições políticas da versão do keynesianismo que inicialmente obtiveram prestígio e apoio acadêmico nos EEUU não foram as que obtiveram êxito político (WEIR y SKOCPOL, 1993).

mais instrumental, que tem em vista, sobretudo, três potenciais: o aprimoramento das decisões, a sustentabilidade das ações e a consequente obtenção de melhores resultados. Melhoria das decisões associada, principalmente, à incorporação de perspectivas dos diversos atores envolvidos, que contribuiriam para a definição de problemas e das opções para o seu enfrentamento.

Em relação à sustentabilidade e à solidez das ações, a literatura da área tem destacado que a participação propiciaria a apropriação das propostas pelos atores envolvidos e, conseqüentemente, o seu maior comprometimento. Além disso, que a participação favoreceria melhores condições de continuidade para as intervenções, não raramente interrompidas por governos subsequentes (MOLINA, 2002; LICHA, 2002; CARNEIRO, 2004).

Uma segunda categoria de argumentos privilegia a dimensão societária e tem se apresentado, sobretudo, a partir da perspectiva do capital social. Segundo Licha (2002) a participação propiciaria o fortalecimento da solidariedade social, o fomento de ações cooperativas e democráticas, o fortalecimento das capacidades comunitárias de intervenção e a construção de redes. Em outros termos, a participação é associada aos processos de aprendizagem coletiva, de fortalecimento da cultura democrática e das identidades coletivas e, ainda, às possibilidades de inovação nas políticas e programas. Assim, esse enfoque confere ênfase aos aspectos sociopolíticos da participação e às possibilidades de inclusão e aprofundamento democrático.

Nessa segunda linha de argumentos, a participação não estaria necessariamente associada a uma rota mais simples de formulação e de gestão de programas e projetos, já que pressupõe a manifestação dos interesses e valores dos diferentes atores e, ainda, negociação dos conflitos nos processos participativos. Portanto, à vista da intervenção efetiva na tomada de decisão, a participação poderia implicar em maior complexidade nos processos de formulação e gestão. Essa linha de argumentação coloca em relevo uma racionalidade fundada nos processos de interação comunicativos, que podem tencionar lógicas tradicionais de atuação estatal (centralizadas, tecnocráticas e pouco permeáveis aos segmentos mais vulneráveis e excluídos, dentre

outras características), apresentando, no mínimo, o desafio de maior flexibilidade nas formas de planejamento e de intervenção.

Abordada, também, a partir de sua associação com modelos e pressupostos distintos em relação ao Estado, aos seus papéis e lógicas de intervenção, distinguem-se duas concepções mais gerais da participação institucionalizada. A primeira refere-se à concepção da participação como meio de assegurar a governabilidade com vistas à eficiência, por meio do redirecionamento das formas de protesto e pressão dos movimentos sociais para formas controladas de participação e pela focalização das políticas nos extratos mais pobres da população. Portanto, a participação seria, assim, o meio de reforçar a tendência de desresponsabilização do Estado. A segunda lógica enfatiza a dimensão pública e a política da participação, uma vez que as instâncias participativas se constituem em espaços de publicização de conflitos, de negociação de interesses distintos dos segmentos sociais e de afirmação e construção de identidades coletivas. Nesse sentido, a participação é considerada um ponto de partida para a democratização das políticas públicas, vinculadas à perspectiva da garantia dos direitos sociais e da possibilidade de redução das desigualdades (SANTOS, 2002).

126

Constata-se, pelos aportes teóricos aqui destacados, que “*os por quês*” e “*para quês*” da participação são múltiplos e complexos, de natureza diversa e não excludentes. Podem se situar numa perspectiva que privilegie os melhores resultados que se pode obter nas intervenções, como os possíveis ganhos relativos à sua eficácia e eficiência, à sustentabilidade e legitimidade das ações, ou mesmo relativos ao aprimoramento da concepção dos programas e projetos. Podem, ainda, se situar numa perspectiva que privilegie aspectos relativos à democratização das políticas públicas e de seus instrumentos a partir da inclusão de novos atores nos âmbitos decisórios. Nessa ótica, incluem-se os aspectos relativos ao fortalecimento da sociedade civil e das identidades coletivas.

4. EMBATES ACERCA DO CONCEITO PARTICIPAÇÃO

Na abordagem social-psicológica da escola de Chicago, paradigma dominante até os anos 70, a ação coletiva era entendida em termos

de ruptura e *breakdown*, concebidos como respostas irracionais à mudança social e desorganização social, quadro teórico que contrapõe ação institucional convencional e não institucional coletiva, formada a partir de situações não estruturadas e não guiadas por normas. A inadequação dessa perspectiva evidencia-se a partir da pluralidade das novas formas de ação coletiva, emergentes à época, que não podiam ser enquadradas como respostas disruptivas às crises e envolviam atores sociais integrados nos movimentos pacifistas ecológico, feminista e de autonomia local.

Especificamente no âmbito da teoria social, destacam-se as abordagens contemporâneas da ação coletiva, que se caracterizam por concepções dicotômicas e se estruturam, principalmente, em torno de duas correntes competitivas: o modelo norte-americano de mobilização de recursos e as abordagens européias de novos movimentos sociais. Cada linha desenvolveu um quadro teórico que excluía o foco principal do outro, implicando alternativas distintas da ação coletiva, em que se interpretava a ação coletiva em termos estratégicos – de organização de estruturas para pressionar os domínios institucionais – ou em termos dos processos de construção de identidade coletiva e formas associativas societárias.

127

Mais recentemente, autores norte-americanos reformularam o respectivo quadro teórico introduzindo aspectos relativos à mobilização política e incorporando elementos da corrente européia, como o reconhecimento dos processos de estruturação de significados compartilhados. Nessa perspectiva, McAdam, Mc Carthy e Zald (1999) identificam três conjuntos de fatores para a análise da emergência e desenvolvimento dos movimentos: a) estrutura de oportunidades políticas, com ênfase nos processos políticos; b) formas de organização formal e informal; e c) processos coletivos de interpretação e de construção social. Segundo os autores, a combinação dos dois primeiros fatores pode potencializar a ação coletiva, mas, o papel da construção de significados compartilhados seria insuficiente e, para tal, assinalam que se constitua um elemento de mediação entre oportunidade, organização e ação.

Cohen e Arato (1992; 2001), *apud* Carneiro (2004), a despeito das diferentes concepções de ambas as correntes, apresentam premissas

que se contrapõem às abordagens clássicas da ação coletiva da escola de Chicago. Dentre outros pontos de interface, assumem que a ação coletiva é normal; insistem na racionalidade do conflito; supõem racionais e integrados os participantes dos movimentos; localizam a base da ação coletiva em grupos organizados, associações autônomas e redes sociais, reportando, assim, a dois níveis distintos: o das mobilizações e o das formas de participação e organização *a priori* dos atores. Na percepção dos autores, com suas associações e organizações intermediárias, a sociedade civil constitui o espaço de aglutinação, de organização e de mobilização dos atores sociais, independentemente dos alvos e objetivos da ação coletiva.

128

A reconstrução do conceito de sociedade civil, assim elaborada, se mostra relevante para a discussão da participação, ao voltar-se para a compreensão das novas formas de organização social e de ação coletiva, que se desenham no contexto contemporâneo. Citando Cohn e Arato (2001), Carneiro (2004) afirma que a idéia de defesa e de democratização da sociedade é a melhor forma de caracterizar as formas contemporâneas de autoorganização, e o conceito de sociedade civil permite focalizar as formas de ação coletiva emergentes, a partir dos segmentos mais reflexivos dos movimentos sociais, geralmente, não calcadas no recorte de classe, tampouco, na perspectiva de *destruição do Estado*, mas orientadas para a defesa e a expansão dos domínios societários e para as instituições legais, bem como para o controle da economia de mercado e do Estado burocrático.

Assumindo ser a democratização da sociedade civil e a defesa de sua autonomia objetivo central dos atores coletivos, os autores *op.cit.*, ressaltam a possibilidade de atuação ofensiva e de aquisição de influência sobre os sistemas econômicos e políticos e insistem na ampliação das possibilidades de democratização das instituições políticas e econômicas. Argumentam que as duas lógicas não são necessariamente incompatíveis e que o próprio autoentendimento dos atores coletivos indica, não só os processos de construção da identidade, mas, também, as metas, os objetivos e estratégias de ação coletiva. Desse modo, defendem que os movimentos sociais podem envolver todas as formas de ação coletiva – da orientação estratégica instrumental à normativa e expressiva – e, ainda, que nenhuma ação

é estritamente pró-ativa ou reativa, ofensiva ou defensiva. Para eles, os movimentos podem acomodar várias dimensões: (a) tematizar questões e identidades; (b) defender normas; (c) contestar interpretações sociais de normas; (d) formular novos problemas; (e) propor ações alternativas em relação ao seu ambiente e (f) lutar, simultaneamente, para defender e democratizar a sociedade civil, assim como para promover a inclusão e a expansão da sociedade política.

Esses fundamentos, bem como os princípios teóricos de Habermas (1997), têm sido agregados aos debates da teoria democrática contemporânea, no que se refere à noção de participação política. À teoria social *habermasiana* são tributadas as bases para conceber a democracia, ancorada nos processos de interação e comunicação localizados nos domínios societários, conferindo espaço para a emergência de novos atores e construção de novas práticas, bem como possibilitando a reconexão entre democracia e a noção do bem comum. Segundo Avritzer (1996), ela aponta para a possibilidade de expansão e aprofundamento democrático, visto que

se baseia na percepção de que a democracia está ligada a um processo discursivo que tem suas origens nas redes públicas de comunicação com as quais os processos de institucionalização legal e utilização administrativa do poder estão indissolúvelmente ligados (p.15).

129

Todavia, Santos e Avritzer (2002) atentam para o entendimento alternativo da democracia concebida em termos substantivos e normativos como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e sociedade, em que o reconhecimento da pluralidade humana não se dá apenas a partir da suspensão da idéia de bem comum, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural, e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional.

Por outro lado, nota-se a prevalência, em geral no século XX, da concepção realista e elitista, que concebe a democracia como um “método político, ou seja, [...] um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas legislativas e administrativas” (PATEMAN, 1992, p.28). Nessa perspectiva, argumenta-se sobre a necessidade

de relativa autonomia do Estado para governar e sobre o despreparo ou desinteresse da maioria para o exercício ativo de participação nos processos decisórios. Por conseguinte, a participação política assume um papel menor, ficando circunscrita aos mecanismos de competição política via representação, ou mais especificamente, ao voto⁷.

Os debates contemporâneos recolocam a questão da participação nas formulações de democracia participativa a partir das reflexões precursoras efetuadas por Pateman (1992) e por Macpherson, citado por Teixeira (2000). Ainda que situadas nos debates relativos à democracia industrial, os autores desafiam os limites do modelo elitista e recuperam os papéis mais amplos da participação, desde a intervenção no âmbito decisório até às dimensões de aprendizagem e integração.

A noção de democracia participativa delineada não implica o descarte da validade dos mecanismos de representação, mas aponta para a sua complementaridade com formas ampliadas de participação nos processos decisórios e de deliberação. A recuperação de figuras da democracia direta, a participação dos cidadãos na formulação de políticas e decisões estatais e as possibilidades de deliberação pública constituem os conteúdos evocados na noção de democracia participativa, assim como a manutenção de um sistema institucional relativamente aberto

130

7. Coube a Schumpeter (1942), no pós-guerra, a cunhagem das bases dessa concepção minimalista de democracia. Nessa perspectiva, não apenas se estreitam os papéis e a dimensão central atribuída à participação pelos teóricos clássicos como se enfatizam os riscos antevistos na ampliação da participação. Santos e Avritzer (2002) sustentam que a concepção hegemônica de democracia apoiada estritamente na representação não responde aos seguintes questionamentos: se as eleições esgotam os procedimentos de autorização e se os procedimentos de representação esgotam a representação da diferença, apontando para as dificuldades de representação de agendas e interesses específicos da pluralidade de atores sociais. Uma abordagem posterior constitui-se no pluralismo democrático, que retoma a questão da participação como parâmetro da qualidade da democracia. Dentre os requisitos para alcançar decisões voltadas para o interesse comum, o autor coloca o direito de definir e controlar a agenda pública e de informação referente às diferentes alternativas. O modelo poliárquico sustenta ainda a ampliação da competição política e da participação pela via da atuação de grupos de interesse, ou grupos de pressão, pressupondo-se sua neutralização recíproca – decorrente de cálculo estratégico dos atores políticos – e uma certa simetria dos recursos do poder no mercado político. Contudo, a concepção pluralista não chega a distender significativamente as fronteiras da democracia liberal-representativa ou a incorporar as dimensões substantiva e normativa da democracia como valor e construção coletiva.

para propiciar a experimentação.

Assim, a participação política concebida nos marcos da noção de democracia participativa implica na redefinição das relações entre Estado e sociedade, no fortalecimento e na democratização da sociedade e do Estado. Nesse sentido, Avritzer e Pereira (2005) apontam o espaço entre a sociedade e o Estado como o local por excelência da democracia participativa e de deliberação, representando a possibilidade de soberania popular procedimentalizada na conjunção entre participação e representação. Em outros termos, conforme Teixeira (2002), essas instâncias correspondem a espaços híbridos, quer pela conjugação de mecanismos de representação com formas deliberativas, quer pela composição mista com atores estatais e da sociedade civil.

As novas formas de organização coletiva e de ação coletiva, assinaladas nos enfoques apresentados, enfatizam uma lógica dual que implica dimensões distintas de participação e de influência nas políticas públicas. As questões destacadas acerca da democracia permitem situar a participação política nos marcos de diferentes quadros teóricos, bem como sinalizam o alargamento das formas de participação política na concepção de democracia participativa. Acrescente-se que, a partir das bases habermasianas, vislumbram-se possibilidades de articulação entre inovação social e inovação institucional, sob o ângulo da ação coletiva e da democracia, que o termo *participação cidadã* tem sido utilizado na literatura recente relativa às políticas públicas.

131

Para Santos (1998), no âmbito da tomada de decisão, a participação cidadã pode ser definida “como possibilidade de intervir nas decisões relativas às escolhas de políticas públicas, independente do caráter convencional ou não convencional”(p.123), tendo o seu curso nos espaços públicos e nas instâncias de interlocução entre o poder público e a sociedade.

Cunill-Grau (1998), no esforço de delimitar essa concepção, coteja o conceito de participação política, destacando que a participação cidadã se refere à participação política, embora dela se afaste por dois

sentidos: abstrai tanto a participação em partidos políticos, como a que o cidadão exerce quando elege representantes.⁸

Cunill-Grau (1998) e Teixeira (2002) convergem-se ao delimitarem esse conceito tendo como referência dois elementos: a expressão de interesses sociais e a intervenção nas atividades públicas, tendo como base a sociedade civil, considerada como autônoma e autolimitada. A participação cidadã trata da intervenção dos agentes sociais, de diversas formas, no curso das atividades públicas que permitem sua influência nas decisões estatais ou na produção de bens públicos, constituindo expressão de interesses sociais.

Para Teixeira (2000), o conceito assim forjado ilumina duas dimensões da participação, sendo que a primeira é vislumbrada nos domínios da sociedade civil – concebida como autônoma e autolimitada – e se constitui das diversas formas associativas e de mobilização societária, além de servir de base para a segunda dimensão que aponta para os espaços institucionalizados de participação e para as relações entre Estado e sociedade. Nessa perspectiva, a participação cidadã refere-se a um

132

processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento

8. Tendo por objetivo delimitar o conceito de *participação cidadã*, Teixeira (2002) e Cunill-Grau (1998) fazem algumas distinções conceituais. A primeira noção examinada é a de participação comunitária, expressão empregada principalmente nos anos 1980, no âmbito de programas governamentais destinados à provisão de bens públicos que envolviam a participação de associações comunitárias e correlatas em atividades estritamente vinculadas à implementação ou execução de atividades. Os balanços críticos dessa forma de participação enunciaram diversos problemas e limites, como as possibilidades de cooptação das entidades ou do estabelecimento de relações tradicionais clientelistas. Para os autores, a noção de *participação comunitária* aponta para as relações da sociedade civil com o Estado em um caráter restrito, assistencial ou voltado para o atendimento de demandas mais imediatas. A *participação social* é outra noção discutida pelos autores. Ambos destacam a dimensão organizativa e mobilizatória da sociedade civil como o aspecto que essa noção privilegia. Ela é caracterizada por Cunill-Grau (1998) como a participação em organizações na sociedade civil voltada para a defesa de interesses sociais. Teixeira (2000) ainda procura caracterizar a noção de *participação popular*, entendida como a ação desenvolvida pelos movimentos – em grande parte em caráter reivindicativo –, visando ao atendimento a demandas ou realização de protestos. Para o autor, dois elementos podem ser destacados na cunhagem no conceito de participação popular: a marcação de um posicionamento anti-Estado e a sua circunscrição aos segmentos sociais explorados (trabalhadores, desempregados, favelados).

da sociedade civil, através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações (p.46).

Para Esteve (2009), a participação cidadã é compromisso e colaboração cidadã e deve ser entendida como um conjunto de processos que têm por finalidade o envolvimento da cidadania no desenvolvimento da cidade, isto é, que cidadãos se sintam parte da cidade. “[...] Participação não é, na governança, um simples processo para canalizar demandas, sugestões ou recomendações à administração municipal” (*Ibdem*, p.189).

Assim, o emprego mais recente do termo *participação cidadã* ocorre em sintonia com a criação de novos arranjos institucionais voltados para a participação, mas, também, com uma abordagem da ação coletiva contemporânea que pressupõe uma lógica dual dos atores sociopolíticos: defensiva e ofensiva. Ou seja, de um lado, referida aos próprios processos de construção de identidades coletivas, de organização e mobilização societária e, de outro lado, à aquisição de influência no sistema político, inclusive por meio da atuação em espaços institucionais de participação.

133

Assim, constata-se a complexidade de formas e bases associativas e a emergência de novos atores e formas de ação coletiva no ambiente das últimas décadas (TEIXEIRA, 2000; DAGNINO, 2002). E, notadamente no contexto brasileiro, observa-se a multiplicação de instâncias e de espaços institucionais, que propiciam processos participativos de maior ou menor amplitude referida à capacidade deliberada no âmbito dos processos decisórios. A participação cidadã tem evoluído favoravelmente, institucionalizando espaços permanentemente direcionados para o desenvolvimento, onde os aspectos fundamentais são a identificação e a priorização de problemas, para definir as alternativas necessidades dos setores mais pobres e antes marginalizados. As organizações da sociedade civil têm-se apoderado do processo e existe uma mobilização cada vez mais importante, permitindo que os termos orçamentais, que antes eram apenas dos tecnocratas do Estado, se convertessem numa linguagem popular. Paralelamente, os meios de comunicação utilizam a informação pública para acompanhar e controlar a gestão dos gastos públicos.

5. INSTÂNCIAS E ARRANJOS DA PARTICIPAÇÃO

As mudanças no Estado contemporâneo e nas suas lógicas de intervenção têm-se nucleado, em especial, por processos e arranjos de descentralização, expressos sob várias formas e eixos. Constituem expressão desses processos a revalorização de dimensão local e a noção de *gestão de proximidade*, a inclusão de novos atores na produção, gestão e avaliação de políticas e programas sociais, seja pela via de parcerias com a sociedade civil, quer pela participação cidadã. No caso da participação, tem-se forjado uma multiplicidade de arranjos e de canais para essa finalidade.

134

Em razão da sua diversidade, Brugué, Font e Gomà (2008) buscam construir uma tipologia de fórmulas participativas, identificando variáveis constitutivas das instâncias e dos arranjos de participação. Primeiramente, apontam os aspectos do processo decisório sobre os quais a participação pode incidir: elaboração de diagnósticos, processos decisórios de formulação ou gestão de equipamentos e serviços. Segundo, referem-se às bases sociais mobilizadas nos processos de participação: trata-se de um processo de base associativa, canalizado por intermédio de grupos organizados, ou da participação individual de cidadãos, ou, ainda de conjunção das duas possibilidades. Apresentam, ainda, duas outras questões: a lógica territorial ou setorial e o caráter intensivo ou extensivo.

Sabe-se, no caso brasileiro, que a Constituição Federal de 1988 avançou no reconhecimento dos direitos sociais e estabeleceu novos arranjos de cunho descentralizante e democratizante, enquadrados no conjunto das políticas públicas, que balizam novas modalidades de formulação e de gestão assentadas na redefinição das relações entre o Estado e a sociedade.

A trajetória de construção democrática brasileira é marcada pela emergência de novos atores coletivos que se organizaram, articularam-se entre si e empreenderam ações coletivas voltadas para a sociedade. A atuação desses atores sociopolíticos tem sido atribuída ao alargamento da agenda política, e aos avanços no terreno das políticas públicas e das inovações institucionais. Constituem expressões de tais processos que

denotam conexões entre as inovações sociais e as instituições: o texto constitucional; a legislação, que regulamenta as políticas públicas e os arranjos que organizam os sistemas setoriais no âmbito nacional; a profusão de experiências inovadoras cunhadas especialmente na esfera local, referente às políticas, programas e projetos voltados para a inclusão social e as novas formas de planejamento (AVRITZER, 1996; DAGNINO, 2002; TEIXEIRA, 2000; AVRITZER e PEREIRA, 2005).

Uma vertente das inovações refere-se aos canais de participação institucional que se multiplicaram sob distintos formatos, escalas e arranjos desde a Constituição Federal Brasileira, de 1988, e constituem um conjunto diversificado e heterogêneo, de amplitudes e alcances diferenciados quanto aos processos participativos e às possibilidades de intervenção no curso dos processos decisórios. Compõem esse universo os conselhos gestores, conselhos temáticos ou de políticas públicas, conferências, orçamento participativo e outras formas de gestão orçamentária participativa, audiências, consultas e debates públicos, arranjos colegiados como comissões e comitês, dentre outros mais especificamente desenhados, destinados à participação nos programas e projetos sociais.

135

Tendo em vista a diversidade de arranjos constitutivos desses espaços no contexto brasileiro, Bittar e Coelho (1997) sugerem variáveis para a sua caracterização. A primeira delas é o *grau de institucionalização*, que alude à formalidade ou informalidade dos arranjos estabelecidos: no primeiro caso, corresponderia às instâncias, constituídas e regulamentadas por meio de legislação que define atribuições, funções e procedimentos; no segundo caso, corresponderia às relações e dinâmicas menos formalizadas, que podem se apoiar na deliberação mais ampla, inclusive quanto ao funcionamento dos processos. Outra variável é o *poder decisório*, ou seja, o caráter deliberativo ou consultivo (ou mesmo misto, como pode ocorrer) das instâncias de participação. A terceira variável remete à periodicidade dos *encontros entre sociedade e Estado*, que pode assumir uma feição regular e processual ou eventual e episódica (que corresponderia ao caráter intensivo ou extensivo do processo). Finalmente, os autores mencionaram a questão da *escala de planejamento ou de gestão* para a qual a instância de participação está voltada (pode ser uma escala de planejamento global ou de elaboração

de políticas setoriais, de gestão de programas e projetos específicos, ou de gestão territorializada; ou ainda, de equipamentos e serviços).

Os elementos propostos pelos autores, (*op.cit*) podem contribuir para o âmbito analítico assim como para a concepção dos espaços de participação, uma vez que o desenho institucional, de certa forma, influi nas dinâmicas participativas. Por exemplo, ao se prever um papel apenas consultivo para uma determinada instância, pode-se supor que a motivação dos autores sociais em participar deve ser consideravelmente menor que no caso de um espaço deliberativo, no qual existe, de fato, a possibilidade de intervenção em processos decisórios.

No caso da periodicidade da interlocução entre Estado e sociedade, afirmam, ainda, os autores (*op.cit*) que se pode supor a sua recorrência e regularidade favorecendo as dinâmicas das instâncias de participação e o fortalecimento de seus papéis na medida em que possa ser delineada uma trajetória de avanços associados ao seu funcionamento. Acrescente-se a possibilidade de maiores oportunidades de aprendizagens coletivas dos atores sociais no interior desses espaços e, até mesmo, o fortalecimento dos atores e da sua identidade coletiva a partir dos embates e da influência que logram obter.

136

Quanto ao grau de formalização, Bittar e Coelho(1997) supõem que o polo mais formalizado perde em termos de poder de deliberação – caso dos conselhos, que usualmente são criados por legislação e também apresentam as regras de funcionamento regulamentadas. Contudo, vale destacar que, dependendo do arranjo estabelecido, a formalização não impede que, a partir dos processos participativos, se alterem os papéis e as regras de funcionamento, passando-se por um novo processo de regulamentação legal o que, de fato, poderá ocorrer em consequência do próprio funcionamento dos conselhos.

Por outro lado, sugerem que o caráter mais institucionalizado favorece a continuidade, visto que experiências num polo oposto de informalidade estariam mais expostas ao risco de descontinuidade, por exemplo, em momentos de mudanças de governos. Finalmente, os autores denominam escalas, apresentam papéis diferenciados e, eventualmente, complementares para as diversas instâncias, com os alcances e limites

daí decorrentes (BITTAR e COELHO, 1997).

Nessa perspectiva, destacam-se três instâncias, empregadas principalmente pelos municípios brasileiros: os conselhos, as conferências e o orçamento participativo. Os canais mencionados compartilham alguns elementos constitutivos como espaços híbridos de interlocução entre Estado e sociedade, que permitem a intervenção dos atores sociais nos processos decisórios e que apresentam mecanismos de deliberação e de representação porém, se prestam a distintas finalidades, com papéis distintos e complementares. Os conselhos voltam-se principalmente para deliberação de aspectos relativos à gestão das políticas, embora possam se destinar aos aspectos decisórios relativos à formulação. As conferências vocacionam-se, especialmente, para alimentar a agenda pública, estabelecer diretrizes e efetuar, de certa forma, uma avaliação participativa das políticas em curso. E, finalmente, no orçamento participativo está em foco a participação na gestão de uma parte dos recursos orçamentários (AVRITZER e PEREIRA, 2005).

Segundo os autores, essas instâncias podem se diferenciar pelo escopo dos atores incorporados e remetem a diferentes dimensões do conflito social. Os conselhos implicam a participação de atores inseridos numa determinada arena de políticas públicas, ou seja, de atores especializados num determinado corte setorial ou temático. Nesse sentido, apresentam uma participação mais restrita em termos dos atores envolvidos, quando se consideram os arranjos de representação de segmentos; entretanto, apresentam um maior espectro político, pois, uma maior contraditoriedade de interesses e de valores faz-se presente. Exemplificam tal situação com os conselhos de políticas urbanas e ambientais, que têm representação expressiva de atores ligados às atividades privadas, constituindo um eixo de conflitos entre interesses privados (geralmente concentrados) e públicos (podendo ser difusos ou direcionados para determinados segmentos sociais vulneráveis). Entretanto, contrapõem a exemplificação citando o caso do orçamento participativo, em que ocorre uma maior incorporação de atores a partir da possibilidade do livre acesso dos interessados, e os conflitos giram em torno da definição dos beneficiados. Enfatizam que, nas conferências, existe a possibilidade da incorporação mais ampla de atores em um primeiro momento (como no orçamento participativo) e que essa

incorporação implica (como nos conselhos) clivagens de interesses mais contraditórias e, às vezes, bipolares.

A problematização do funcionamento, da efetividade, dos problemas e dos limites dessas instâncias de participação tem sido, também, indicada por outros autores, na literatura específica, apresentando-se sob o prisma da sociedade, bem como do poder público que, por vezes, desde o desenho, impõe constrangimentos à participação efetiva e à capacidade deliberativa desses canais. Em geral, os problemas no funcionamento e na efetividade dessas instâncias de participação, quanto às intervenções nas tomadas de decisão, indicam que os processos são contraditórios e os avanços na maioria dos casos são lentos – o que pode ser esperado ao se considerar a contraditoriedade de interesses e valores e a dimensão cultural, dentre outros. No entanto, acredita-se que as dificuldades apontadas não invalidam o potencial dos espaços que vêm sendo instituídos e construídos. Essas dificuldades, inclusive, podem revelar aprendizagens coletivas e processos de amadurecimento e fortalecimento dos atores e desses canais.

- 138 Especificamente, quanto aos programas e projetos sociais, acredita-se que os conselhos e as conferências possam contribuir, de forma mais geral, para os aspectos referidos à agenda e à definição do problema ou objeto de intervenção, bem como para aspectos relativos ao seu desenho e acompanhamento. Paralelamente, ainda, podem se prever formas de participação dos destinatários das intervenções, nos diversos momentos de seu ciclo, que não estejam restritas aos processos de implementação, voltando-se também para a identificação e seleção de alternativas. Nesses casos, as formas de participação dependerão das especificidades das intervenções e de seu público-alvo, podendo mobilizar bases associativas ou mistas, articular processos intensivos e extensivos e ser definidas por meio de deliberação no decorrer dos processos⁹.

9. Pode-se referir ao experimentalismo das formas e metodologias de participação para apoiar os processos de formulação, implementação e acompanhamento de programas, ao lado do emprego de instrumentos e recursos na linha de pesquisa-ação participativa, ancorados na perspectiva emancipatória de Paulo Freire. A esse respeito ver Licha (2002).

Acredita-se, ainda, que os programas e projetos sociais de cunho territorializado (ou seja, que recorram à territorialidade como um critério alternativo de focalização e à lógica de gestão de proximidade)¹⁰ favorecem a mobilização de seu público e os processos participativos. Esses potenciais associam-se às relações cotidianas e aos espaços públicos primários, das práticas de reciprocidade e de ajuda mútua, e, também, às formas de organização e de mobilização emergentes a partir de precárias condições de vida¹¹.

Mesmo que o desenho dos projetos sociais possa influir, às vezes, de forma decisiva, nos processos participativos, uma questão nuclear a ser considerada é a centralidade dos atores sociais que participam, que constituem a base fundamental dos diálogos entre Estado e sociedade. Nesse sentido, Daniel (1994), adverte que o funcionamento dos canais de participação e a qualidade dos processos participativos dependem duplamente dos arranjos estabelecidos pelo poder público e da disposição e capacidade dos atores da sociedade civil em participar.

10. Para a discussão da noção de território e das territorialidades nas políticas sociais, dos potenciais e problemas dessa perspectiva, bem como de sua associação com novas formas de intervenção descentralizadas, intersetoriais e enraizadas na participação, ver Brasil (2004). O trabalho recorre à distinção efetuada na literatura entre políticas territorializadas e territoriais: “Michel Autés [...] efetiva uma distinção valiosa entre *políticas territoriais* e *políticas territorializadas*, embora as fronteiras entre as duas categorias possam não se mostrar tão claras. [...]” As políticas territorializadas correspondem à aplicação local de uma política a um território, o que, em certa medida, ocorre em face dos processos de descentralização. Constituem-se como alternativa aos modelos tradicionais das políticas sociais, implicando a incorporação da intersectorialidade nas lógicas de intervenção. Essas políticas remetem, portanto, à redefinição do mecanismo de focalização a partir da dimensão do território. As políticas territoriais assumem a centralidade do território como espaço privilegiado de formulação e de gestão territorializada, implicando a mobilização dos recursos locais para tratar os problemas sociais. Sua originalidade assenta-se na possibilidade de experimentalismo na gestão social a partir da dimensão concreta do lugar e de seus personagens.

11. Koga (2003) afirma que o território também representa o chão da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. Afirma, ainda, que o direito a ter direitos é expresso ou negado, abnegado ou reivindicado a partir de lugares concretos: o morar, o estudar, o trabalhar, o divertir-se, o viver saudavelmente, o transitar, o opinar, o participar. Santos (1995) aponta para as relações sociais espacialmente constituídas, relevantes no contexto das sociedades periféricas. Refere-se ao espaço da comunidade (ancorado na vizinhança e nas organizações societárias de base), constituído pelas relações sociais desenvolvidas em torno da produção e reprodução dos territórios físicos e simbólicos, de identidade e identificações com referências às origens e destinos comuns.

Portanto, a participação em políticas, programas e projetos sociais remete à dimensão organizativa da sociedade civil e à multiplicidade de canais e possibilidades de participação que pode estar vinculada aos diversos momentos do seu ciclo, bem como ao longo desse processo, e pode ser realizada de diferentes maneiras, com mobilização de distintos atores. Ao se observar os atores envolvidos numa dada política ou programa, pode-se notar que o quadro tende a se diferenciar no decurso de seu ciclo. Ou seja, o processo decisório encampa diversos momentos, desde a tematização dos problemas relacionados à construção de parâmetros para nortear as ações e a criação de alternativas, até a escolha da melhor solução, implementação, acompanhamento e controle (TEIXEIRA, 2002).

Portanto, atores distintos, situados numa determinada arena sociopolítica, intervêm em momentos distintos: alguns no momento de tematização e de formação da agenda, podendo haver um realinhamento ou alteração no quadro das macrodefinições e, ainda, noutra momento, de mudanças nos microprocessos referidos à gestão, tendendo a encampar os beneficiários das intervenções ou os atores mais diretamente envolvidos.

140

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito das conotações e concepções distintas que o termo tem assumido, bem como das divergências detectadas nas diferentes linhas de argumentação apresentadas, relativas às razões e aos potenciais da participação, não se pode discordar da afirmação de Sedano e Botero (2002) de que a participação do cidadão deixou de ser uma boa idéia para ser considerada um direito fundamental. Percebe-se que a participação tem vindo a converter-se num novo paradigma de desenvolvimento sustentável.

Os aportes teóricos e reflexões, articulados na tessitura deste texto, indicam que as oportunidades de participação nas diversas instâncias institucionais, embora com seus limites, têm potencialidades, alcances e papéis distintos, possibilidades de influência e de intervenção nos processos de formulação, gestão e avaliação de políticas e programas.

Elas possibilitaram o fortalecimento dos distintos sistemas de controle para que as entidades do Estado sejam transparentes na gestão dos gastos, promovam a prestação de contas e respeitem os acordos e compromissos assumidos no processo.

Indicam, ainda, que os processos de organização e de mobilização podem ampliar a agenda pública e influir na concepção de políticas e programas, bem como agregar apoio social às estratégias e políticas públicas, caracterizando-se como instrumentos fundamentais da governança democrática. Por outro lado, dependendo da concepção do programa, dos processos participativos previstos e de sua implementação, os programas sociais favorecem a mobilização da participação envolvida ou focalizada para além dos possíveis ganhos no processo da respectiva implementação, visto que nessa dinâmica ocorre o fortalecimento dos espaços públicos primários e dos sujeitos sociais.

Todavia, ainda há muito para fazer, considerando-se que a participação cidadã implica necessariamente na criação de cidadania para a deliberação, pois existe uma longa trilha a percorrer quanto à respectiva qualidade, efetividade e aprofundamento dessa, bem como em relação a seu espaço no que tange à ampliação: (a) dos processos decisórios específicos à implementação e, também, (b) da incorporação dos segmentos não organizados da população. (MC ADAM; MC CARTHY; ZALD, 1999).

141

Cenário desafiador, que depende da concepção de participação em jogo e, sobretudo, que implica em vontade política e comprometimento efetivo dos quadros governantes com projetos democratizantes. Situação diretamente relacionada ao perfil dos atores que sustentam ou apoiam os processos de participação no quadro político-burocrático, bem como que se opõem a ele.

Assim, para os atores sociopolíticos, apresenta-se como desafio central sustentar de forma reflexiva as possibilidades de participação gradual nos novos espaços institucionais forjados para essa finalidade, sem perder a autonomia, a dimensão interativa expressiva da participação cidadã.

REFERÊNCIAS

AHN, Elinor Ostrom Y.T.K.; Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, [S.l.], ano LXV, n.1, p.155-233, enero/marzo, 2003.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva, 1996.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*, número especial, 2005.

BARBA, Carlos. Los enfoques latinoamericanos sobre la política social. *Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, v. XI, n.31, p.85-130, Guadalajara/México, septiembre/diciembre, 2004.

BASCO, Mercedes Caraciolo; LAXALDE, Maria Del Pilar Foti; *Economía solidária y capital social: contribuciones al desarrollo local*. Buenos Aires; Barcelona; México: Paidós, [s.d.].

142

BITTAR, Jorge; COELHO, Franklin Dias. Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Flavia de Paula Duque. Território e territorialidades nas políticas sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo L.; COSTA, Bruno L.D. *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard. *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998.

BRUGUÉ, Quim; FONT, Joan; GOMÀ, Ricard. *Participación y democracia: asociaciones y poder local*. Disponível em: <http://www.funea.org/>

masterco/hemotea/participaciondemoc>. Acesso em: 22 fev. 2008.

CARNEIRO, Carla Bronzo L. Intervenção com o foco nos resultados. In: CARNEIRO, Carla Bronzo L.; COSTA, Bruno L. D. *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: Mit Press, 1992.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. The utopia of civil society. In: SEIDMAN, Steven; ALEXANDER, Jeffery. *The new social theory reader: contemporary debates*. New York: Routledge, 2001.

COIMBRA, Marcos Antonio. Abordagens Teóricas ao estudo das Políticas Sociais. In: ABRANCHES, Sérgio (Org.). *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

COSTA, Bruno L. D. Política, instituições e estratégia de implementação. Elementos para análise de políticas sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo L.; COSTA, Bruno L.D. *Gestão social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

143

CUNILL-GRAU, Nuria. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Enap, 1998.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil, espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. *Revista Polis*. Participação popular nos governos locais, n. 14, p. 21-41, São Paulo, 1994.

ESTEVE, Josep M. Pascual. *Governança Democrática: Construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre factilidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

LICHA, Isabel. (Ed.). El debate actual sobre el desarrollo participativo. In: INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL. *Gerencia social en América Latina: enfoques y experiencias innovadoras*. Washington D. C.: BID, 2002.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, and choice. *Public Administration Review*, [S.l.] n. 32, p. 298-310, jul. aug.1972.

MC ADAM, Doug; MC CARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: University of Cambridge, 1999.

MOLINA, Carlos G. Modelo de formación de políticas y programas sociales. In: INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL. *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington D. C.: Indess, 2002.

144

OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o Welfare State Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. IN: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. São Paulo: Tempo Universitário, 1984.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós- modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado e sociedade. In: *SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO*, 1998, Brasília, Brasília: Maré, 1998(Anais).

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Orgs.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Mauro Rego dos. *Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: Fase, 2002.

SEDANO, Ricardo; BOTERO, Dario. Función de las formas innovadoras de gerencia social en las relaciones entre el Estado y la sociedad. In: LICHA, Isabel (Ed.). *Gerencia social en la América Latina: enfoques y experiencias innovadoras*. Washington D.C.: BID, 2002.

SUBIRATS, Joan; GOMÀ, Richard. Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. In: SUBIRATS, Joan; GOMÀ, Richard (Org.). *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel, 1998.

SOJO, Carlos. La Noción de Ciudadanía en el Debate Latinoamericano. *Revista de La CEPAL*, n. 76, FLACSO/Chile, abr. 2002, p. 25-38.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Atuação das organizações não governamentais: entre o Estado e a sociedade. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador, UFBA, 2000.

145

WEIR, Margaret y SKOCPOL, Theda. *Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la Gran Depresión*. *Zona Abierta*, n.63-64, p.73-153, Madrid/ España,1993, p. 73-153.