

---

# DILEMAS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS\*

**Frederico Lustosa da Costa**

---

Doutor em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Portugal.  
Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas.

**Augusto Paulo Cunha**

---

Mestre em Administração pela Fundação Getúlio Vargas.  
Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas.

**Resumo:** Por que alguns grupos realizam seus objetivos e outros não? Por que grupos semelhantes obtêm resultados tão diferentes? O que faz os indivíduos cooperarem para atingir objetivos comuns? Essas questões tornam-se bem mais instigantes quando se detêm na análise da participação dos indivíduos e grupos sociais na definição, execução, avaliação e controle das políticas públicas. As imposições das agências internacionais no tocante à participação cidadã em projetos de desenvolvimento reavivam a importância desses questionamentos, tornando mais premente a busca de respostas. O mundo globalizado, com sua carga de homogeneização cultural, chegou também ao mundo das relações Estado/Sociedade, criando um problema adicional para os governos e burocracias latino-americanas: Como tornar operacionais exigências de democratização e participação, quando até mesmo a noção de *accountability* ainda é estranha ao nosso universo linguístico? Este artigo não ambiciona solucionar as questões levantadas. Seu intento é apenas contribuir para a reflexão, cada vez mais urgente e indispensável, sobre a viabilidade e os limites da participação cidadã nas decisões referentes às políticas públicas, tomando-se como foco de estudo os conselhos de políticas públicas. Nas considerações finais, discute-se até que ponto, dadas

---

\* Este trabalho foi originalmente apresentado no GT 6 – Gestão Pública Participativa do XII Encontro de Ciências Sociais Norte e Nordeste, realizado na Universidade Federal do Pará (UFPA), em Belém, de 17 a 20 de Abril de 2005. Uma versão bastante preliminar discutida no VI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Publica, realizado em Buenos Aires, Argentina, de 5 a 9 de Novembro de 2001, com o título “Termos de referência para uma avaliação da participação induzida na gestão de políticas públicas”.

as especificidades brasileiras, a participação cidadã pode ser útil à educação política e à formação de uma cultura cívica capaz de promover a democratização da sociedade. Finalmente, são propostas algumas hipóteses para investigação futura.

**Palavras-chave:** Participação cidadã. Políticas Públicas. Brasil. América Latina.

*DILEMAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

**Resumen:** *¿Por qué algunos grupos realizan sus objetivos y otros no? ¿Por qué grupos semejantes obtienen resultados tan diferentes? ¿Qué hace que los individuos cooperen para alcanzar objetivos comunes?. Estas preguntas se vuelven mucho más intrigantes cuando se detienen en el análisis de la participación de los individuos y grupos sociales en la definición, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas. Las imposiciones de las agencias internacionales con relación a la participación ciudadana en proyectos de desarrollo aumentan la importancia de esas cuestiones, haciendo más urgente la búsqueda de las respuestas. El mundo globalizado, con su carga de homogenización cultural, llegó también al mundo de las relaciones Estado/Sociedad, creando un problema adicional para los gobiernos y burocracias latino-americanas: ¿cómo hacer operacionales exigencias de democratización y participación, cuando hasta mismo la noción de accountability aun es extraña a nuestro universo lingüístico?. Este artículo no ambiciona solucionar las cuestiones levantadas. Su intención es contribuir a penas para la reflexión, cada vez más urgente e indispensable, sobre la viabilidad y los límites de la participación ciudadana en las decisiones que se refieren a políticas públicas, tomándose como foco de estudio los consejos de políticas públicas. En las consideraciones finales, se discute hasta que punto, dadas las características brasileñas, la participación ciudadana puede ser útil a la educación política y a la formación de una cultura cívica capaz de promocionar la democratización de la sociedad. Finalmente, son propuestas algunas hipótesis para la investigación futura.*

**Palabras-llave:** *Participación ciudadana. Políticas Públicas. Brasil. América Latina.*

## INTRODUÇÃO

Por que alguns grupos realizam seus objetivos e outros não? Por que grupos semelhantes obtêm resultados tão diferentes? O que faz os indivíduos cooperarem para atingir objetivos comuns? Como estimular a participação individual e garantir a eficácia da ação coletiva?

Essas questões inquietam os estudiosos da ação coletiva e são das poucas indagações que aproximam as duas correntes antagônicas de pensamento ainda dominantes no campo das ciências sociais. De um lado, os adeptos de teorias que nascem do individualismo metodológico, o qual supõe a liberdade dos sujeitos, e do individualismo possessivo, o qual proclama as virtudes do auto-interesse. Aqui prosperam metateorias e práticas teorizadas situadas entre o weberianismo mais sofisticado e o mais tacanho institucionalismo. De outro, os defensores de variadas correntes estruturalistas, os quais tentam conferir inteligência aos movimentos dos atores sociais através de determinismos de variados conteúdos e intensidade, sejam eles estruturas, configurações ou *habitus*.

O debate torna-se bem mais instigante quando se detém na análise da participação dos indivíduos e grupos sociais na definição, execução, avaliação e controle das políticas públicas. Nesse caso, divergências metodológicas e axiológicas se expressam em dúvidas quanto à forma da participação, se direta ou através da representação; à sua natureza, se induzida ou espontânea; aos seus efeitos, meramente pragmáticos ou transformadores de padrões existentes das relações Estado/Sociedade. Confrontam-se também dois mundos separados por racionalidades aparentemente inconciliáveis – a racionalidade instrumental da esfera administrativa estatal e a racionalidade comunicativa do mundo social.

Todas as discussões buscam, em essência, responder a uma mesma questão: Como garantir a prática da democracia entendida como a combinação de igualdade política, respeito à deliberação coletiva e salvaguardas contra a tirania da maioria, dentro de um sistema socioeconômico baseado na atomização dos interesses, na supremacia de grandes organizações burocráticas e na assimetria de poder no tocante às decisões sobre o que e como produzir e, principalmente, de que forma distribuir a riqueza produzida?

Essa preocupação, que começou a agitar os países centrais nos anos 1960, acabou transplantada para as sociedades latino-americanas durante os anos 1990, quando muitas delas lutavam para sair de regimes polí-

ticos autoritários e superar a acentuada desigualdade na distribuição da riqueza social. Os avanços teóricos e empíricos obtidos na Europa e nos Estados Unidos, no que respeita à democracia direta e a democracia social (Bobbio, 1995, p.152-57), começaram então a difundir-se, seja entre pequenos círculos de intelectuais, políticos e cidadãos mais engajados, ainda aturdidos com o fracasso dos projetos calcados no socialismo real e no nacional-desenvolvimentismo, seja entre os grupos dirigentes pressionados por agências internacionais provedoras de recursos para investimentos ou fiadoras de propostas de renegociação de dívidas.

Concebidas em contexto cultural, social, político e econômico diverso, essas matrizes conceituais alienígenas passaram a servir como referência hegemônica para a compreensão da realidade latino-americana e a criação de novos instrumentos de engenharia institucional, remetendo a velhas e nunca satisfatoriamente resolvidas perguntas: É possível transplantar as experiências institucionais dos países centrais para os países periféricos? É legítimo pautar os mesmos conteúdos nas agendas políticas? Pode-se utilizar, com igual potencial heurístico, classificações e categorias empregadas por cientistas sociais dos países centrais no estudo de outras sociedades?

As imposições das agências internacionais no tocante à participação cidadã em projetos de desenvolvimento reavivam a importância desses questionamentos, tornando mais premente a busca de respostas. O mundo globalizado, com sua carga de homogeneização cultural, chegou também ao mundo das relações Estado/Sociedade, criando um problema adicional para os governos e burocracias latino-americanas: Como tornar operacionais exigências de democratização e participação, quando até mesmo a noção de *accountability* ainda é estranha ao nosso universo linguístico? (Campos, 1990).

Os ventos hoje favoráveis à democracia direta abrem possibilidades para criar uma dinâmica de soma positiva no relacionamento Estado/Sociedade em países latino-americanos (Cunill, 1997, p.149), mas sua concretização não é garantida em face de idiosincrasias ancestrais. Aspectos normativos das teorias hoje correntes sobre a participação cidadã, embora úteis para a caminhada latino-americana, podem transformar-se em fatores limitantes para uma adequada análise dos progressos porventura obtidos em nossos países. Se isso não for levado em conta, podem surgir ruídos de comunicação capazes de prejudicar os esforços de autonomia e afirmação da sociedade civil, sem considerar os prejuízos para a eficiência

e eficácia de projetos de desenvolvimento.

Este artigo não ambiciona solucionar as questões levantadas. Seu intento é apenas contribuir para a reflexão, cada vez mais urgente e indispensável, sobre as possibilidades e os limites da participação cidadã nas decisões referentes às políticas públicas.

Na primeira parte do trabalho, esboçam-se, em traços gerais, questões teóricas e práticas ligadas à participação cidadã na gestão das políticas públicas, tomando-se como foco de estudo os conselhos de políticas públicas. Na segunda parte, são examinadas as limitações para o adequado fortalecimento da democracia social no caso brasileiro, tendo em vista a complexa combinação de “gramáticas” políticas que permeiam as relações Estado/Sociedade (Nunes, 1997). Nas considerações finais, discute-se até que ponto, dadas as especificidades brasileiras, a participação cidadã pode ser útil à educação política e à formação de uma cultura cívica capaz de promover a democratização da sociedade. Finalmente, são propostas algumas hipóteses para investigação futura.

## 1.A TRANSFORMAÇÃO DO ESTATAL EM PÚBLICO

A caminhada para a democracia nos países europeus e nos Estados Unidos pode ser interpretada como um longo e sempre renovado processo de conflitos e acordos sobre invenções institucionais, as quais procuram impedir, por um lado, a concentração de poderes políticos nas mãos de um único grupo social ou facção e, por outro, resguardar e ampliar a autonomia da Sociedade Civil.

A extensão da cidadania, o princípio de “cada cidadão um voto”, a divisão e independência de poderes, atendiam ao primeiro quesito. A liberdade de associação, na forma de partidos políticos, sindicatos e outras organizações representativas de interesses particularistas, procurava responder ao segundo. A democracia representativa e a democracia política combinavam-se para preservar esferas autônomas de atuação do Estado e da Sociedade e impedir o despotismo.

Apesar das ameaças vindas com a crise econômica dos anos 1930 e das vitórias esporádicas de ideologias antidemocráticas, a democracia representativa provou sua força adaptando-se para incorporar o atendimento de direitos sociais e uma participação cada vez mais intensa dos trabalhadores nos resultados do progresso econômico capitalista e na vida política.

Resolvido o impasse totalitário com as derrocadas do fascismo e

do socialismo real, percebeu-se, no entanto, que a principal ameaça à democracia advinha das mudanças efetuadas nos aparelhos administrativos do Estado e nas agremiações partidárias para tentar acomodar as demandas sociais crescentes. Hierarquização, especialização técnico-funcional e corporativismo acabaram por permear os mecanismos de representação e de atuação política, comprometendo as possibilidades de acesso de grupos menos organizados às informações e ao processo decisório (Michels, 1982).

A racionalização da vida social e política experimentada, tanto nos países do *welfare-state* quanto nos que buscavam adaptar suas instituições formais em processos de modernização retardatária, provocou uma série de esforços de resistência, a princípio difusos mas que acabaram por se orquestrar em movimentos os mais diversos, cujo ponto em comum era o desejo de ampliar seus espaços de influência nas decisões estatais, ao mesmo tempo em que tentavam praticar formas de deliberação nas quais predominassem a construção de consensos em torno de práticas guiadas por princípios e valores.

Trata-se, para alguns, de reintroduzir no espaço público a vigência de uma ética comprometida com a humanização do homem e não corrompida pela racionalidade instrumental do mercado e da burocracia estatal.

A participação societária, ampliada nas decisões políticas, deve ser baseada numa

institucionalidade [que] não se reduz a formalidades [mas, em] regras e procedimentos que traduzem determinados conteúdos, frutos de um processo de interlocução e negociação entre diferentes atores [e que] através da identificação das necessidades modifica a natureza dos filtros pelos quais o sistema tradicional processa as demandas da população, sistema que está voltado principalmente para interesses particularistas ou corporativos (Teixeira, 2000, p.104).

A expectativa em torno dessa nova institucionalidade é que se revele capaz de fazer do Estado um autêntico espaço público, no qual prevaleça a vontade direta dos cidadãos e um controle social efetivo das ações estatais.

O que predomina nessa perspectiva é uma visão negativa do Estado, compreendido como um lugar pouco democrático e submetido ora a uma racionalidade que privilegia a adequação calculada entre meios e fins, ora se afasta da soberania do povo para submeter-se aos interesses de

grupos preferenciais. Assim, a democracia representativa e política do *welfare-state* redundam em tecnoburocratização e em “anéis burocráticos”, favorecendo o uso do Estado como meio de conservar e reforçar privilégios distributivos.

Não por acaso, a participação cidadã encontra defensores tanto entre neoliberais como entre marxistas e anarquistas. Os três grupos têm em comum a suspeita em relação ao Estado, entendido pelos liberais como um mal necessário, sempre disposto, por sutis artimanhas, a sufocar a liberdade do mercado, fundamento da sociedade civil; pelos marxistas e anarquistas, como instrumento dos grupos privilegiados e predestinado a sufocar a solidariedade e o potencial de autogestão do povo (Bobbio, 1995, p.128-133).

A visão negativa do Estado é talvez um dos principais óbices nos referenciais teóricos sobre a participação social na gestão das políticas públicas. Dificilmente conseguem fugir a um discurso no qual se apregoa, de modo pouco crítico, as virtudes da descentralização, a ampliação dos poderes de fóruns e conselhos comunitários e a obrigatoriedade de inserção dos grupos beneficiários na formulação, execução e acompanhamento de políticas setoriais ou globais. Ao final, acabam por se mostrar incapazes de resolver um paradoxo essencial: Como garantir a participação em políticas nas quais não se pode, por princípio, confiar e através de instituições também pouco confiáveis?

Outro cuidado desses referenciais é a caracterização dos atributos das organizações sociais que atuam na gestão de políticas. Os mais mencionados são:

a)Autonomia em relação aos recursos e à ingerência estatal e dos partidos;

b)Legitimidade dos dirigentes assegurada por mandatos eletivos facilmente revogáveis, se houver desacordo entre sua atuação e os interesses da maioria dos representados, e por estrito controle comunitário de suas ações;

c)Capacidade de ampliar seu escopo de representatividade, incluindo um número crescente de indivíduos do grupo social representado nas deliberações internas;

d)Capacidade de mobilizar o grupo na defesa dos seus interesses, bem como de articular ações com outros sujeitos políticos;

e)Predominância da tomada de decisões internas por via dialógica e respeitando a formação de consensos alicerçados em valores comparti-

lhados.

Enfatizam-se, assim, os procedimentos para a constituição de espaços deliberativos democráticos e o engajamento e ação motivados por adesão a sistemas de crenças e valores altruísticos. O altruísmo não significa, aqui, desprezo ao auto-interesse, mas um empenho na luta comum que tem por prioridade a máxima apropriação coletiva do benefício a ser alcançado.

Percebem-se, porém, as fraquezas dos referenciais pelo que geralmente omitem ou por perguntas que não se revelam capazes de responder sem colocar em xeque os pressupostos que adotam. Dentre as questões habitualmente pouco exploradas ou mesmo levantadas merecem destaque:

a) Se a participação estimula a solidariedade e leva à confiança mútua, por que ela se mostra mais eficaz quando já existe um estoque acumulado de capital social?

b) Se o Estado é dominado por uma lógica contraposta à da autogestão da sociedade civil, como considerar legítima a participação por ele induzida através das leis?

c) Se a lógica da ação coletiva nas organizações sociais autônomas deve fundar-se no altruísmo, como explicar as deserções quando elas não logram obter benefícios diretos imediatos para os grupos que representam?

d) Como formar organizações democráticas para atuar em defesa da cidadania, em sociedades nas quais predomina uma cultura política autoritária?

e) Se a sustentação do engajamento depende de benefícios diretos e se estes dependem, por sua vez, do beneplácito estatal, como evitar a cooptação e o clientelismo?

f) Se as políticas macroeconômicas se mostram dominantes nas decisões dos Estados nacionais e a participação cidadã está restrita a políticas setoriais descentralizadas, qual a eficácia da participação para melhorar a qualidade de vida dos beneficiários?

g) Como abrir à participação processos decisórios em torno de programas e projetos que envolvem conhecimentos técnicos altamente especializados?

h) Como conciliar a democracia representativa, simbolizada pela atuação dos partidos, com a democracia direta preconizada pelas teorias de participação, sem criar zonas de atrito que inviabilizem a tomada de decisões?



i) Como tornar a burocracia estatal uma parceira confiável em processos de co-gestão das políticas públicas, se ela encarna uma racionalidade meramente instrumental?

A elaboração de um referencial sobre a gestão participativa que busque responder essas questões exige, em primeiro lugar, a análise do contexto socioeconômico, sociopolítico e cultural de cada país, a fim de compreender como as representações e práticas dos diversos grupos sociais envolvidos podem delimitar tais respostas. É o que nos propomos fazer para o caso brasileiro.

## 2. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL

A construção do Estado nacional brasileiro, ao longo do século XIX, implicou um cuidadoso esforço de engenharia institucional da elite política que controlava o Governo central para submeter as tendências centrífugas dos grandes proprietários rurais, habituados a exercer absoluto comando sobre as vidas das populações locais que lhes eram subordinadas, e para preservar o monopólio que esses senhores de *plantations* detinham sobre a terra e a mão-de-obra (Cunha, 2001).

Educada na tradição do iluminismo português e socializada segundo os princípios personalistas e clientelistas das famílias que controlavam a propriedade fundiária, a elite política cuidou, desde o princípio, de conciliar os interesses nacionais com os dos mandatários regionais e locais, modelando um “Estado de compromisso” em que o governo central concentraria os meios de patronagem e de autorização para o emprego da força, ao mesmo tempo em que consentia em deixar os mandões locais relativamente livres para exercer seu despotismo. A centralização de meios administrativos por parte do Governo central obteve a anuência dos chefes políticos, pois entendiam que seria este o único meio de arbitrar os conflitos entre eles, evitando uma luta fratricida que poderia representar a desestabilização da ordem social (*Ibidem*).

O compromisso foi mantido e atualizado constantemente durante o período republicano, sob igual fundamento: manter sob controle as lutas intra-oligárquicas e preservar o monopólio dos meios de produção. Mesmo na República Velha (1889-1930), quando os mandatários locais conseguiram recuperar um elevado grau de controle sobre os meios de violência e patronagem, concordou-se em uma acomodação de interesses com o Governo central, para que um poder acima das facções locais pudesse funcio-

nar como árbitro e sustentáculo da ordem.

A Revolução de 1930 e o Primeiro Governo de Getúlio Vargas (1930-1945) cuidaram de preservar o compromisso, embora, à semelhança do verificado no século XIX, restabelecendo o predomínio do Governo central. As razões para isso foram a necessidade de enfrentar os efeitos da crise econômica deflagrada em 1929 e o descontentamento de alguns grupos oligárquicos com a manutenção de arranjos políticos nos quais eram mantidos alijados, quase que de forma permanente, dos esquemas de poder.

A principal mudança introduzida diz respeito ao modo encontrado pela elite política para incorporar sob sua tutela os novos grupos sociais que se fortaleceram com o surto de industrialização desencadeado pelas restrições que a Grande Depressão e a 2ª Guerra Mundial provocaram às importações de produtos primários brasileiros: empresários e trabalhadores industriais. A forma encontrada foi a inclusão corporativista de tais grupos no próprio aparelho do Estado, mediante a criação de agências governamentais incumbidas de patrocinar e defender seus interesses específicos e, ao mesmo tempo, conciliá-los sob os auspícios do Poder Executivo.

A coalizão de grupos sociais que sustentou o primeiro Governo Vargas e foi mantida durante o período que se seguiu (1946-1964) caracterizou-se, assim, por um compromisso de atender às demandas sociais e agregar interesses através do Poder Executivo e de seu aparelho burocrático. De acordo com razões conjunturais ou com o grupo a quem se pretendia atender, utilizava-se, de forma não exclusiva, o insulamento tecnocrático, o universalismo, o corporativismo e o clientelismo (Nunes, 1997).

O exercício dos direitos de cidadania dava-se segundo critérios funcionais e controlados de perto pelo Estado, a fim de evitar que desigualdades entre os grupos admitidos ao jogo político pudessem colocar em risco o delicado equilíbrio de poder e a hierarquização social. Aos grupos porventura excluídos, principalmente os trabalhadores rurais, restavam a submissão, o esforço para conquistar as sobras do clientelismo ou, se ousassem contestar o sistema, a pura e simples repressão.

O golpe militar de 1964 e o período autoritário por ele inaugurado não fugiram a esse padrão de múltiplas gramáticas, cuidando apenas de coibir tentativas dos grupos sociais de adquirir autonomia em relação ao Estado e de ingressar na vida política por outros canais e práticas senão aqueles que confirmassem a manutenção do *status quo*.

A longa transição democrática (1975-1989) e a denominada Nova República não modificaram em substância a forma de relacionamento Esta-

do/Sociedade, apesar de apelos formalísticos à democracia participativa. O fator novo é a conformação de um híbrido cultural, em que uma cultura política autoritária e uma cultura democrática se confrontam não somente dentro do Estado como na Sociedade Civil, sem que se possa prever qual delas acabará por tornar-se hegemônica.

Os principais avanços no sentido de uma institucionalização democrática, visando a democracia direta, dizem respeito à exigência de formação de conselhos de gestão de políticas públicas com a inclusão de representantes de organizações da Sociedade Civil.

Os conselhos atuam em áreas de política social (educação, saúde, assistência social, proteção à infância e adolescência), em gestão de programas governamentais (alimentação escolar, ensino fundamental), em áreas de direitos difusos (direitos humanos, discriminação contra mulheres, negros e deficientes) e, mais recentemente, na gestão de políticas de desenvolvimento sustentável.

A estrutura dos conselhos embora seguindo, de modo geral, normas fixadas pelo Governo Nacional, varia conforme sua área de atuação e territorialidade (governos subnacionais – estados, municípios). Ao lado de conselhos de existência obrigatória para o repasse de recursos federais, como os de Saúde, Educação e Assistência Social, estados e municípios têm liberdade para criar outros que atendam suas políticas específicas.

Observa-se uma crescente pulverização e multiplicação de conselhos, privilegiados como forma de promover a participação cidadã, tendo em vista, principalmente, a proliferação de programas e projetos para atendimento a problemas sociais desencadeados com a crise de ajustamento brasileiro ao processo de mundialização econômica:

Para cada situação de exclusão social, cria-se um programa e, em geral, para cada programa cria-se um Conselho. Estes Conselhos, com a sobrecarga e o acúmulo de tarefas, têm, em grande parte, uma existência meramente formal, sem condições de participação efetiva da sociedade civil na política adotada. A multiplicidade de Conselhos e o caráter setorial das ações conduzem a um processo constante de desgaste para esta instância. O que prometia ser um elemento de democratização se tornou uma panacéia inócua, sem nenhuma sinergia ou ação coordenada. (Teixeira, 2000, p.114)

Talvez o fato mais dramático para os conselhos seja o seu caráter de *órgãos oficiais*, com uma composição e funcionamento fixados pelo

Estado. Isso facilita seu engessamento e subordinação ao poder estatal, delimitando uma atuação circunscrita a políticas setoriais de âmbito municipal.

A descentralização e a excessiva focalização acabam não somente por prejudicar a gestão integrada de políticas públicas, como retiram o poder dos conselhos sobre a alocação dos recursos. Estes continuam, em geral, centralizados no nível do Governo federal, o que garante a subordinação dos governos e comunidades locais bem como a continuidade de ações cujos recursos podem ser modificados a qualquer momento, segundo os caprichos dos ministérios que em Brasília cuidam da área econômica.

Inúmeros fatores contribuem para transformar os conselhos e a possibilidade de participação cidadã através deles em mera ficção legal. Cabe destacar entre esses fatores: a submissão aos ditames de alocação de recursos por parte dos dirigentes políticos; a dependência às normas e diretrizes técnicas fixadas pelas burocracias federal, estadual ou municipal; a difícil convivência com os partidos graças à atração que os recursos destinados a políticas sociais têm para o exercício do clientelismo; o reduzido nível educacional e de renda de muitos beneficiários e o puro e simples desinteresse de parte da população em atuar na escolha de representantes ou no controle de suas atividades.

Não se pode negligenciar também o fato de que os servidores públicos designados para participar dos conselhos ou mediar sua intervenção junto ao Poder Executivo foram moldados ora pelo insulamento tecnocrático, ora pelo autoritarismo clientelista, o que dificulta sobremaneira sua compreensão quanto à importância ou mesmo ao valor de um processo decisório participativo e democrático.

Se os servidores são vulneráveis, o mesmo se aplica aos dirigentes de organizações populares e aos representantes por eles escolhidos para atuar nos conselhos. A falta de controle ou de interesse por parte dos representados ou ainda o simples desgaste pessoal em uma luta que parece muitas vezes infrutífera pode acabar tornando-os cúmplices ou artífices de práticas clientelistas.

A coexistência de um formalismo democrático com uma cultura autoritária e clientelista, não apenas nos quadros estatais como entre os próprios grupos beneficiários da participação, sinalizam a fragilidade de um projeto de democracia direta em países mergulhados numa cultura secular de desprezo pelos mais pobres e de pânico das elites diante de qualquer possibilidade de perder o comando sobre uma ordem social que lhes assegure

ra os privilégios. As distorções sofridas pelos ideais de democracia política em terras brasileiras e latino-americanas são um bom exemplo do que poderá ocorrer, e talvez já esteja ocorrendo, com a participação cidadã.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se fala em democracia tem-se em mente, em primeiro lugar, a questão da participação política. Na medida em que a maioria dos países da América Latina conviveu com ditaduras e restringiu a participação política de seus cidadãos, mas tendo em vista que, por caminhos diversos, todos esses países viveram processos de transição política em direção à democratização, ou seja, ao Estado de Direito, a participação política é tomada como consumada e assim busca-se, para além dela, a participação cidadã. Trata-se de fortalecer a democracia e, eventualmente, a eficiência e a eficácia da gestão estatal, quer dizer, trata-se de inserir a participação cidadã em um processo de rearticulação das relações Estado/Sociedade.

No caso dos organismos internacionais, os projetos de desenvolvimento exigem que se utilize como estratégia processos de participação destinados a aumentar a sustentabilidade e elevar a qualidade de vida do cidadão.

Este consenso em torno da participação baseia-se em razões muito concretas. Nos anos 80, começa na América Latina um discurso oficial sobre a participação em função da necessidade de reintroduzir, na arena política, os movimentos sociais que então floresciam. No Brasil, a institucionalização dessa tendência se deu com a Constituição de 1988, que criou vários espaços de participação cidadã na gestão de políticas públicas, sobretudo nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Não obstante esse avanço em termos institucionais, a prática da participação ainda deixa muito a desejar. Problemas relacionados com o atraso na regulamentação dos dispositivos constitucionais, com a pouca capacidade decisória dos colegiados, a baixa representatividade de seus membros e uma cultura política refratária a formas mais inclusivas de deliberação e controle social mostram que ainda há um longo caminho a percorrer.

Mas onde estão plantadas as raízes dessa resistência à participação cidadã?

A título de conclusão, propõem-se algumas hipóteses exploratórias para desenvolvimento no âmbito da pesquisa orientada para a construção da metodologia de avaliação do capital social e da sustentabilidade da dinâ-

mica participativa.

Hipótese 01: As iniciativas de participação em que haja possibilidade de geração de renda para os indivíduos ou grupos envolvidos tendem a ser mais eficazes.

Baseia-se na suposição de que um forte incentivo à ação coletiva pode ser a obtenção de melhorias efetivas na qualidade de vida dos indivíduos e grupos envolvidos, sem que isso implique na hegemonia da lógica de mercado na esfera de convívio social.

*Hipótese 02:* A participação deve ser entendida como resultado de uma conquista e não como um beneplácito ou outorga pelo Estado.

Supõe-se aqui, como força motivadora para os atores envolvidos, a crença de que os ganhos obtidos com a participação derivam de seu empenho coletivo e não de uma concessão que pode ser retirada, a qualquer momento, por capricho do Estado.

Hipótese 03: A participação prospera onde existe capital social acumulado.

Sinaliza para a importância do contexto social e cultural na sustentabilidade das ações coletivas. Supõe que a participação funciona melhor onde já exista o reconhecimento do valor da integração horizontal entre os sujeitos sociais e laços de confiança mútua e solidariedade entre eles.

Hipótese 04: O exercício da participação desenvolve cultura cívica.

Sugere-se que o capital social pode ser criado ou acumulado com a prática participativa. À medida que empreendem um esforço coletivo bem sucedido, no que tange a obtenção de ganhos em qualidade de vida, os participantes adquirem maior confiança nas instituições democráticas.

Hipótese 05: A existência de fortes desigualdades sociais constitui estímulo à participação.

Pressupõe que as desigualdades sociais, em vez de constituírem um óbice motivacional à participação, são, ao contrário, a própria razão de ser da ação dos atores envolvidos, na medida em que representam, para eles, uma alternativa viável, talvez a única, de mobilização para superar essas desigualdades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*. São Paulo: Perspectiva, 1996.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. *Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina*. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 47, 2004.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Ed. Vértice/IUPERJ. Coleção Grande Brasil: Veredas. v. 4, 1987.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, *Revista de Administração Pública*, n. 24, fev./abr. 1990.

CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. *Representações sociais e organização do poder político: a engenharia social do federalismo no Brasil Império*. Rio de Janeiro: EBAPE-FGV, Dissertação de Mestrado, 2001.

CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1993.

GRYSPAN, Rebeca e KLIKSBURG, Bernardo. *Integridad: notas para uma reflexión estratégica de um tema clave*. Caracas: *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, n. 40, fev./ 2008.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HIRSCHMAN, Albert. *De consumidor a cidadão*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. *Mito y verdad de la participación ciudadana*. III Congresso Internacional do CLAD (Conselho Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento) sobre a Reforma de Estado e da Administração Pública. Madri, de 14 a 17 de outubro de 1998.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico e CUNHA, Augusto Paulo Guimarães Cunha. *Termos de referência para uma avaliação da participação induzida na gestão de políticas públicas*. VI Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado da Administração Pública. Buenos Aires, Argentina, de 5 a 9 de novembro de 2001.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Brasília: ENAP, 1997.

OLSON, Manur. *A Lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SOUZA, Celina Maria de. *Democracia, participação social e funcionamento das instituições*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, *Revista de Administração Pública*, 26(3): 15-35, jul./set. 1992.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova constitucionalidade participativa*. São Paulo: *Pólis*, n. 37, 2000.

TENÓRIO, Fernando Guilherme & Frederico Lustosa da Costa. *Bases Conceituais e Metodológicas para o Estudo da Participação Cidadã na Gestão Pública: entre práticas e representações*. Relatório de Pesquisa. *Cadernos EBAP*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. Marco Legal da Participação Cidadã no Município do Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa: *Participação Cidadã na Gestão Pública: práticas e representações*. *Cadernos EBAP*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, abr/1999.

TOCQUEVILLE, Alexis. *De la démocratie en Amérique*. Paris:



Flammarion, 1981.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.