Notas para o debate sobre a Participação Social

Texto preparado por Tatiana Gonçalves dos Santos[1] para o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde - CEBES.

O objetivo do texto é apresentar algumas contribuições para o debate sobre a participação social, tomando em especial os temas da democracia e da deliberação e destacando a importância da implementação de mecanismos participativos em países como o Brasil. Para tanto, em primeiro lugar, são apresentados os principais dilemas que, segundo a literatura, existem entre a democracia e a participação. Posteriormente faz-se um breve histórico sobre a participação no Brasil com o objetivo de discutir os impasses e possibilidades de sua ampliação.

1) Teorias da Democracia

Nobre (2004), em seus estudos sobre democracia e participação social, apresenta brevemente alguns modelos segundo os quais a democracia é tratada na teoria social.

O primeiro deles é conhecido como "competitivo elitista" ou simplesmente "elitista". A principal referência teórica desse modelo é Joseph Schumpeter, que entende a democracia como uma competição entre políticos, pertencentes a partidos, que disputam o direito de governar. Assim, para Schumpeter, a democracia consiste simplesmente numa ordenação institucional a partir da qual se realiza o processo de decisões políticas e, ainda, graças à qual alguns adquirem a faculdade de decidir através de uma luta concorrencial pelos votos do povo. Ou seja, a democracia é associada à idéia de mercado e resume-se a uma democracia "formal", na qual a idéia de governo do povo se encontra limitada a um conjunto de regras inspiradas na idéia de mercado. Assim como os empresários precisam concorrer entre si em busca de mais clientes, os políticos e partidos concorrem em busca do maior número de eleitores (votos) possível. Assim, no modelo de democracia pressuposto por Schumpeter:

> *os únicos participantes integrais são os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos. O papel do cidadão comum é não apenas*

[1] Tatiana Gonçalves dos Santos é Assistente Social, aluna do curso de Mestrado em Política Social da Universidade Federal Fluminense.

> *grandemente diminuído, mas também freqüentemente descrito como uma indesejável violação do processo de decisão pública regular.* (NOBRE, 2004, p. 31).

O segundo modelo apontado é o "modelo pluralista", cuja principal referência é Robert Dahl. A teoria pluralista apóia-se na idéia de democracia como um estímulo e como garantia da competição e participação entre grupos de interesses, tais como: organizações, sindicatos, partidos políticos, grupos étnicos, grupos religiosos, dentre outros. Assim, a competição (oposição e possibilidade de contestação) e a participação política (inclusão dentro do sistema) seriam, para Dahl, as duas dimensões fundamentais, a partir das quais as democracias deveriam ser avaliadas. Quantos mais se avança nessas duas direções, mais são ampliadas as oportunidades de contestação (oposição) e de inclusão dentro do sistema.

> *Com isso, faz-se notório o crescimento do número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas. Caracterizado está nada mais que um jogo, em que sobreviverá quem melhor articular suas estratégias*. (SALES, 2005, p. 234)

O terceiro modelo é o legal, cujas principais referências teóricas se devem a Friedrich Hayek e Robert Nozik. Esta concepção defende a idéia de que as liberdades negativas devem prevalecer em conflitos de princípios políticos e jurídicos. Os argumentos são voltados para a deslegitimação do intervencionismo estatal. Defende-se radicalmente um Estado mínimo (que se restrinja a garantia das liberdades individuais) e o *laissez-faire* como o fundamento para a organização da vida social. A democracia para esses autores deve ser entendida - não como um fim em si mesmo – mas como um *meio* para salvaguardar "o mais alto fim político: a liberdade". (NOBRE, 2004, p. 33)

O quarto modelo descrito é o "participativo", para o qual:

> *é de fundamental importância superar não apenas as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que saí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios.* (*idem ibidem*)

O modelo de democracia participativa requer que se vá além da institucionalidade pressuposta pela democracia representativa.

> *Para essa vertente, portanto, as instituições representativas e o próprio governo devem ser entendidos meramente como meios de realização da vontade dos cidadãos e jamais como as instituições democráticas por excelência, o que significa, antes de mais nada, que um democrata participativo não aceita qualquer divisão rígida entre Estado e sociedade civil*. (NOBRE, 2004, p. 33)

O quinto modelo é representado pelos "democratas deliberativos", cujas idéias tiveram seu primeiro impulso com a proposição de Bernard Manin: (i) que a "deliberação" seja entendida a partir de dois sentidos – discussão e decisão – e (ii) que a decisão depende teoricamente da deliberação. A importância dessa

proposição se deve ao fato de ter sido a partir dela que Joshua Cohen fez a primeira formulação da corrente deliberativa, afirmando a centralidade da justificação política para a deliberação. Assim, "justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais. Uma democracia deliberativa institucionaliza este ideal." (MANIN *apud* NOBRE, *op. cit.*, p. 34)

Nobre ressalta que um processo de deliberação precisa ter algumas características básicas, tais como:

(i) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate;

(ii) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e

(iii) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas.

Nesse sentido,

> *"teorias normativas da democracia não podem aceitar reduzir a democracia à sua forma de organização político-estatal, particularmente ao sistema partidário. Desse modo, se é verdade que uma teoria normativa da democracia não pode deixar de considerar a institucionalidade político-estatal como um seu momento fundamental, ela também não pode partir da idéia de uma sociedade centrada no Estado. Mais que isso, tem de compreender a democracia como uma* forma de vida*, como pressupondo uma* cultura política *da qual ela depende, para a institucionalidade político-estatal, inclusive."* (Idem ibidem)

2) Participação e democracia

A idéia de democracia esteve, em sua origem, totalmente associada à de participação. Sabe-se que a democracia nasceu, no mundo grego, com a experiência da *pólis* ateniense, há mais de 2.500 anos. Em grego, *demos* significa povo e *kracia* significa governo. Se, por um lado, na democracia ateniense, nem todos podiam participar (mulheres, estrangeiros, escravos e crianças estavam excluídos das decisões políticas da cidade), por outro lado, ela é tomada como modelo clássico no que diz respeito à sua forma direta de exercício da participação. De fato, todos aqueles considerados "cidadãos" iam para a ágora – praça principal da cidade – participar ativamente, ou seja, discutir e decidir questões que diziam respeito aos assuntos públicos.

Considerando os modelos teóricos de democracia apresentados, percebe-se que a vinculação entre democracia e participação não é direta nem óbvia. De fato, em cada um deles, a idéia de "participação" tem um significado diferente. Por exemplo, enquanto nos modelos "elitista" e "pluralista" a noção de participação diz respeito, sobretudo, à participação eleitoral (ao voto e à competição), nos dois últimos modelos – participativo e deliberativo – ela quer dizer muito mais, já que aborda o caráter ativo e direto da participação.

De modo geral, pode-se dizer que a noção de participação nas democracias modernas foi fortemente construída a partir do princípio da "representação", que progressivamente veio a se tornar um significado hegemônico para a política e a democracia.

Avritzer e Santos (2002) argumentam que essa concepção hegemônica de democracia entende a questão da representação como "a única solução possível nas democracias de grande escala". Ou seja, frente ao tamanho da *demos*, a única maneira de resolver os problemas relevantes para os cidadãos consistiria na delegação de decisões para seus representantes. Nesse sentido, os cidadãos "autorizam" a seus representantes a deliberação de assuntos que lhes dizem respeito. Conseqüentemente, a participação na democracia representativa é exercida indiretamente, resumindo-se à escolha dos cidadãos – através do voto – de quem serão seus representantes.

Contudo, resumir a democracia à representação significa restringi-la a seu aspecto formal, fazendo com que tanto a "participação" quanto a própria democracia tenham suas potencialidades radicalmente limitadas. Com isso, há uma tendência a um afastamento entre mundo social e mundo político, ou seja, entre o povo e seus representantes.

Pode-se dizer que esse afastamento foi agravado. Não é à toa, inclusive, que vem sendo percebido um "mal-estar" das democracias de sociedades desenvolvidas, observado pelo progressivo desinteresse da população desses países pela política e pelo absenteísmo eleitoral bastante significativo. (SANTOS, 2006) Mas, se, por um lado, aprofundaram-se e explicitaram-se os limites da democracia representativa, por outro lado, estimulou-se toda uma produção teórica voltada para o resgate e/ou a reinvenção da idéia de "participação" (direta) para a democracia.

Nessa linha, Moroni (2006) propõe que democracia participativa seja entendida

> *"como arranjo institucional que amplia a democracia política e o espaço público. Por sua vez, a legitimidade da democracia participativa fundamenta-se no reconhecimento do direito à participação, da diversidade dos sujeitos políticos coletivos e da importância da construção do espaço público de conflito/negociação*."(MORONI, 2006, p. 5)

Assim, o objetivo estratégico da democracia participativa é a universalização da cidadania, ou seja, "a construção de uma democracia cotidiana. A democracia não pode ser algo abstrato na vida das pessoas ou, de concreto, representar apenas as eleições. Deve proporcionar ao cidadão e à cidadã a participação plena nas questões que lhes dizem respeito, além de favorecer sua soberania, autodeterminação e autonomia." (MORONI, 2005, p. 290)

Para Avritzer e Santos (2002), existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade.

> *"Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação institucional. A democracia representativa em nível nacional (...) coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas (...) [Já a] complementaridade implica uma articulação mais profunda entre [as duas] (...). Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia."* (*ibidem,* p. 75)

Estudos recentes propõem que a idéia de deliberação seja pressuposto na questão da participação. Embora haja versões e definições diferentes de "democracia deliberativa", Ugarte (2004) sugere que, ainda assim, é possível destacar dois elementos centrais compartilhados por todas elas:

> *1) a idéia de que na tomada das decisões coletivas devem participar todos os potenciais destinatários das mesmas ou, em sua falta, seus representantes; 2) a idéia de que a tomada das decisões deve ser o resultado de um intercâmbio de argumentos entre os participantes que, durante a discussão, devem respeitar os critérios de imparcialidade e de racionalidade. A primeira idéia constitui o elemento democrático da teoria, e a segunda representa seu elemento propriamente deliberativo.* (*ibidem:* p. 98)

Assim, as teorias deliberativas consideram que a *participação* dos cidadãos na deliberação e na tomada de decisões deve ser entendida como o elemento central da democracia. Pressupõe-se também que os cidadãos, por sua vez, são imbuídos de espírito público, atuam com razoabilidade e se respeitam mutuamente. Por fim, essas teorias sustentam que a capacidade que a democracia tem de produzir decisões justas e corretas depende da participação ativa e refletida dos cidadãos durante o processo deliberativo e na tomada de decisões. Assim, "a participação é a fonte de legitimidade e de justificação moral da democracia e, por isso mesmo, representa o valor político de maior grau (...) A idéia de fundo é simples: maior participação, melhor democracia." (*idem ibidem*)

Ugarte (2004) afirma que muito se escreveu sobre os pontos frágeis da teoria da democracia deliberativa e, dentre as principais críticas, ressalta como exemplos: seu caráter idealista; a ambigüidade existente nos pressupostos de imparcialidade e razoabilidade; o problema de almejar o consenso (o que seria um ideal pré-moderno, na medida em que exclui o dissenso democrático e, por isso mesmo, ameaçaria a própria democracia).

Dryzek (2004) argumenta que, à primeira vista, a democracia deliberativa pode parecer mesmo idealista, uma vez que sua legitimidade se fundamentaria na participação na deliberação de todos aqueles sujeitos à decisão em questão. Ou seja, a necessidade teórica de se vincular participação com a presença de todos indivíduos no processo deliberativo - o que, na prática, tornaria o processo impossível de se realizar concretamente. O autor sugere que a legitimidade da deliberação não seja baseada naquilo que ele chama de "economia deliberativa", ou seja, uma contagem de cabeças de indivíduos presentes na deliberação. Alternativamente, ele propõe uma abordagem centrada na concepção de

democracia discursiva que enfatiza a "competição de discursos na esfera pública". Assim, o autor sugere que a esfera pública seja entendida como um "lar de uma constelação de discursos" e define "discurso" como uma maneira compartilhada de se compreender o mundo inserido na linguagem.

> *Nesse sentido, discurso sempre apresentará determinadas assunções, juízos, discordâncias, predisposições e aptidões. Estes termos comuns significam que os aderentes a um dado discurso serão capazes de reconhecer e processar estímulos sensoriais em histórias ou relatos coerentes, os quais, por seu turno, podem ser compartilhados de uma maneira intersubjetivamente significativa. Consequentemente, qualquer discurso terá em seu centro um enredo, o qual pode envolver opiniões tanto sobre fatos como valores.* (DRYZEK, 2004, p. 48)

O autor argumenta que a deliberação como competição de discursos na esfera pública conserva a idéia da democracia deliberativa de que "pretensões em favor de ou contrárias a decisões coletivas requerem justificação àqueles submetidos a essas decisões". (*ibidem,* p. 51) Ao mesmo tempo, essa concepção de deliberação consegue apresentar uma resposta ao problema da limitação da economia deliberativa, isto é, a impossibilidade de *todos* os cidadãos participarem sempre do processo deliberativo.

Para Dryzek, a legitimidade discursiva pode ser "alcançada quando uma decisão coletiva for consistente com a constelação de discursos presentes na esfera pública, na medida em que esta constelação seja submetida ao controle refletido de atores competentes. Esta concepção acompanha uma definição de opinião pública como o resultado provisório da competição de discursos na esfera pública conforme transmitido ao Estado." (*ibidem,* p. 52) Percebe-se, portanto, que o pressuposto da competição de discursos diverge: (i) da idéia de satisfação de todas as demandas num processo deliberativo; (ii) da idéia de consenso como resultado da deliberação e, ainda, (iii) da exigência de redução do número de participantes para que a deliberação se torne possível – já que, para a abordagem da competição de discursos, o número de participantes da deliberação é indeterminado, ou seja, nem há uma necessidade de que *todos* os indivíduos participem, nem uma exigência de limitação dos participantes para que a deliberação seja possível.

Avritzer (2007) em seus estudos sobre a sociedade civil, instituições participativas e representação traz contribuições importantes que irão complementar a discussão, dentre elas, algumas idéias de Dryzek sobre a representação discursiva.

A partir da análise das concepções de alguns autores sobre representação, Avritzer (2007) propõe algumas questões que nos ajudam a pensar possibilidades de combinação da democracia representativa e democracia participativa. Dentre as concepções analisadas, cabe destacar a concepção de, contida na obra "Deliberative Democracy and Beyond". Segundo Avritzer, Dryzek foi autor que mais percebeu as antinomias das formas contemporâneas de representação.

Dryzek, em sua teoria sobre a representação discursiva, propõe uma diferenciação entre a representação de pessoas e interesses e a de discursos.

Neste sentido tem como objetivo separar a dimensão discursiva da dimensão eleitoral.

Segundo Avritzer(2007), posteriormente, a crítica de Dryzek passa a ser a crítica à exclusividade do demos.

> *"Dryzek aponta que a concepção eleitoral de representação supõe que a categoria demos enquanto agregação da totalidade dos indivíduos não seria capaz, através do sufrágio, de reunir as múltiplas dimensões da política moderna. " (Avritzer, 2007,12)*

O autor então sugere a criação de uma câmara de discursos que exista associada a formas de representação de indivíduos.

Avritzer aponta que a proposta da câmara de discursos de Dryzek pressupõe a necessidade de se identificar um grupo de discursos diferentes de maneira que possam ser colocados em oposição uns contra os outros.

Porém, apesar dos avanços de Dryzek com relação a temática, Avritzer destaca algumas limitações à sua proposta.

> *"(...) a proposta de Dryzek tem três limitações importantes: em primeiro lugar, separa representação de indivíduos daquela de idéias, o que me parece um pouco difícil de ser feito, e ignora o fato de que não se representam só discursos, mas também interesses, valores e idéias. Em segundo lugar, ele supõe que a sociedade civil se limita à advocacia de idéias (...). Em terceiro lugar, Dryzek ignora que a maior parte das vezes nas quais a sociedade civil está exercendo funções de representação, ela está apoiada em organismos deliberativos com os quais divide prerrogativas com membros do Poder Executivo e, portanto, a criação de uma câmara unicamente discursiva não resolveria o problema da legitimidade da representação. A questão seria justificar ou negar a representação específica que a sociedade civil exerce em arenas deliberativas."(Avritzer, 2007, 13)*

Para o autor (2007) a limitação da proposta de Dryzek está na incapacidade de pensar os elementos não-discursivos das novas formas de representação.

Avritzer propõe uma forma diferente de se pensar a legitimidade da representação da sociedade civil. Para o autor, o conceito de representação deve reforçar tanto os elementos eleitorais quanto os não-eleitorais; ou seja, deve-se pensar em contextos onde a representação eleitoral e representação da sociedade civil irão conviver. A representação estaria relacionada à autorização e os diferentes tipos de autorização estariam relacionados a três papéis políticos diferentes: o de agente, o de advogado e o de partícipe.

O agente é aquele escolhido no processo eleitoral. O advogado se relaciona à forma de representação que Avritzer classifica como representação baseada na advocacia de temas, onde não é a autorização explícita que legitima a representação, mas a afinidade com a situação, como no caso das ONGs que defendem atores que não as indicaram. O papel de partícipe, por sua vez, se dá na representação da sociedade civil, a partir da especialização temática e da experiência. Apesar de essa forma de representação, no caso do Brasil, ocorrer a

partir de eleições, Avritzer destaca que ela se diferencia da representação eleitoral, já que consiste em uma forma coletiva e não-institucionalizada de ação que gera a representação baseada na agregação de interesses.

> *"O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida freqüentemente no interior de associações civis. (...) A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente." (Avritzer, 2007, 15)*

Para o autor devem ser consideradas as diversas formas de representação que se encontram na política contemporânea - a eleitoral, a advocacia de temas e a representação da sociedade civil. E destaca que *"o futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil." (Avritzer, 2007, 16)*

De modo geral, a despeito das inúmeras variações existentes nas definições, estratégias e justificativas para a democracia deliberativa, percebe-se que a idéia central que as faz convergir é a de que a participação não pode ficar restrita a uma interpretação meramente formal dada pela democracia representativa. Faz-se necessário, portanto, ampliar a noção de participação de modo a resgatar um conteúdo mais ativo de modo que a democracia possa realmente se aprofundar.

Os modelos de deliberação apresentados pelos autores nos ajudam a pensar os problemas da legitimidade democrática em processos deliberativos, a viabilidade dos processos deliberativos, as conseqüências da ênfase nas decisões coletivas e as dificuldades para lidar com as condições procedimentais dos modelos normativos de democracia.

3) Participação social no Brasil

O Brasil possui um tradição cultural que alguns autores associam ao modelo de colonização portuguesa, de escravidão e Império, que caracterizou-se por práticas autoritárias e excludentes, o que resultou na não participação ativa do povo na política.

Buarque de Hollanda (1999) aponta o personalismo e o patrimonialismo como traços característicos da cultura no Brasil. Segundo o autor, a cultura da personalidade caracteriza-se por relações sociais baseadas não em interesses racionais, mas em sentimentos e afetos. A institucionalização dessa cultura irá impedir a solidariedade e formas de organização mais horizontais no Brasil. O patrimonialismo é a forma política específica ao personalismo. Segundo o autor, a base social tanto do personalismo como do partrimonialismo é o engenho, uma estrutura caracterizada pela autoridade e poder. Essa estrutura transfere-se para o ambiente da cidade compreendendo as mesmas características essenciais.

Buarque de Holanda destaca que as duas mais importantes manifestações impessoais do personalismo são o Estado patrimonial e o catolicismo familiar.

Através dessas instituições o dado cultural simbólico se consolida em sistema, o que vai contribuir para a criação de um sistema social baseado em valores personalistas. Neste sentido, o patrimonialismo impede o desenvolvimento de um Estado racional democrático, pois o Estado passa a caracterizar-se pela generalização do princípio de sociabilidade familiar baseada na preferência particularista dos afetos. Já o catolicismo desenvolve-se no personalismo na medida em que inexiste a possibilidade de um questionamento, tensão ética entre a mensagem religiosa e a vida mundana.

Carvalho (2003), por sua vez, analisa a cultura política a partir da participação social espontânea - não-institucionalizada, destacando sobretudo a relação entre cultura política e movimento associativo no Brasil. A partir de um estudo histórico do movimento social no Brasil ela demonstra que apesar da cultura política clientelista e de tutela, da década de 30 a 60, e da política autoritária da ditadura militar, houve mobilização social e organização popular em torno de questões sociais.

Para ela a atitude apática do brasileiro identificada por alguns autores,

"não corresponde à realidade, mas a um discurso que desqualifica a cultura, as formas de agir, de pensar e de participar do povo brasileiro. Mesmo reprimida como "caso de polícia", ocupando apenas as páginas policiais, a participação popular sempre existiu, desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais. Nesta perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação." (Carvalho, 2003, p. 1)

Ela cita alguns exemplos de tipos de movimentos sociais na história do Brasil, como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, os movimentos camponeses "messiânicos" como Canudos, as lutas abolicionistas, a Independência, as revoltas urbanas contra a carestia, as mobilizações de inquilinos, entre outros. Destaca a importância da participação social no Brasil caracterizando as experiências dos movimentos sociais a partir da década de 30 até o processo de democratização.

Nas décadas de 30 a 60, o movimento operário, o movimento camponês e os movimentos urbanos sofrem pressões cooptadoras por parte de partidos políticos, de parlamentares e governos que buscam submetê-los a seus interesses e diretrizes. Nesse período, a relação entre Estado e sociedade é caracterizada por relações clientelistas, de tutela e de trocas de favores. A partir de 64, com a ditadura ocorre o fechamento de sindicatos, a censura da imprensa, o fechamento do Congresso e dos partidos, o fechamento dos espaços públicos e da cidadania que foram construídos. Porém esse fechamento dos espaços públicos, dos canais de interlocução, não se dá, no entanto, sem a resistência e o enfrentamento de movimentos sociais, especialmente do movimento estudantil e dos grupos que optam pela luta armada, inspirados pelas Revoluções Cubana e Chinesa.

A década de 70 é marcada por mudanças econômicas e políticas que resultaram no surgimento de novas demandas.

"Neste contexto emergem novos movimentos sociais como captadores destas novas e candentes demandas sociais. Sua ação abre novos espaços ou "lugares" para a ação política. Na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça tornam-se espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido." (Carvalho,2, 2003)

Esses novos sujeitos constróem uma cultura participativa e autônoma, mobilizam várias organizações populares em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos ao trabalho como à melhoria das condições de vida no meio urbano e rural, ampliando sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações como as de gênero e de raça.

"Essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública, conquista novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos, mas mantém, ainda, uma posição exterior e antagônica ao Estado, pois as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levavam, sistematicamente, à cooptação ou à repressão." (Carvalho, 2, 2003)

A década de 80 é marcada pelo processo de redemocratização do Brasil. Neste período, tem-se a articulação das organizações populares em federações municipais, estaduais e nacionais e entidades representativas, caracterizando uma nova fase dos movimentos sociais. As propostas reivindicativas passam a ser sistematizadas como propostas políticas e destinadas aos canais institucionais institucionalizados através das emendas constituintes.

"A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se caracterizou pela conquista do direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, em seu artigo 1°, de que 'Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.'"(Carvalho, 2, 2003)

Vitale (2004) destaca como fatos importantes que marcaram esses anos de redemocratização, a campanha por Diretas Já e o processo da Constituinte.

Segundo Vitale (2004) a Constituição Federal de 1988 impulsionou a prática de elaborar orçamentos públicos em conjunto com a população. A Constituição afirmou como um dos princípios fundamentais da República a democracia participativa ou democracia semidireta. O conceito de democracia adotado na Carta não se limitou ao reestabelecimento de eleições para presidente, governadores e prefeitos; incluía também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas. O princípio da democracia semidireta afirma que o sistema representativo fica complementado por institutos de participação direta nos processos decisórios.

A Constituição prevê como canais de participação popular o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. O plebiscito indica pronunciamentos populares não precedidos por atos estatais, em especial fatos ou eventos (não atos normativos) que, por sua natureza excepcional, não contam com uma disciplina

constitucional. Já o referendo pode ser considerado, em geral, como uma votação popular que se diferencia do plebiscito por ser precedido por atos estatais e também por sua maior regularidade e, portanto, por ser objeto de disciplina constitucional. Já a iniciativa popular pressupõe a proposição direta de propostas de lei pela sociedade civil.

Com a Constituição de 1988 há também uma reformulação das ações das esferas de governo. Destacam-se, sobretudo, as iniciativas dos governos municipais, que ampliam sua ação na área social, requerendo resposta a nível local para as demandas. Muitos governos locais passam a considerar a participação do cidadão na formulação, implementação e na avaliação das políticas públicas como uma questão central na agenda de reformas das políticas sociais. Esta medida possibilita uma maior democratização das decisões políticas, incluindo as populações que antes não possuíam condições de acessar os canais institucionais nas outras instâncias governamentais.

Nas iniciativas recentes de governos municipais são diversos os exemplos que se caracterizam pela participação de representantes da sociedade civil. Como exemplos pode-se citar o Orçamento Participativo, os Conselhos Municipais e os Congressos das Cidades.

O Orçamento Participativo foi a experiência mais abrangente de democracia direta nas políticas públicas. É considerado uma experiência inovadora por muitos autores, pois possibilita aos cidadãos envolverem-se diretamente nas questões públicas e assim transformarem o processo de tomada de decisão nos municípios. Há nos OPs uma complementaridade entre a democracia participativa e democracia representativa, pois sua estrutura organizativa compreende fases de deliberação direta pelos próprios moradores dos bairros e fases de delegação de poder a representantes dos moradores. Porém, as experiências de Orçamento Participativo possuem muitas variações nos seus resultados, dependendo de varáveis diversas com a origem do programa, o tempo decorrido desde sua implementação, a vontade política da administração local, a tradição associativa ou a capacidade financeira da administração local (Wampler, 2003).

Chavez (2006), em recente estudo sobre o governo municipal de Porto Alegre, identificou algumas mudanças na orientação política do governo que vão impactar no desenvolvimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre. O novo governo que assumiu em 2005, teve como uma de suas medidas o lançamento de um novo projeto, o “local solidarity governance” (administração de solidariedade local), baseado no discurso de “local partnerships” (parcerias locais). O “local solidarity governance” consiste em um convite para o estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil e empresas de negócios com o objetivo de incluir esses atores na deliberação não só do orçamento municipal, mas também do orçamento social. A estratégia seria incluir atores que estavam excluídos do processo do orçamento participativo – fundações, universidades, igrejas, companhias privadas – de maneira que possam contribuir com recursos financeiros, físicos e humanos para o orçamento social. Como conseqüência dessa ação, o autor destaca, a redução do papel das organizações populares de base, privatização das responsabilidades no financiamento das demandas comunitárias e impactos no desenvolvimento do OP.

Apesar do governo ter como uma de suas medidas a continuidade das ações do OP, Chavez (2006) aponta que os membros do Conselho do Orçamento Participativo reclamam que o governo não fornece mais informação adequada, não atende mais às assembléias locais e que houve um declínio da prestação de contas em relação aos recursos financeiros da administração e dos trabalhos públicos executados.

Alguns autores consideram que o OP caracteriza-se por uma falsa participação política pois, muitas vezes, o que é realmente fundamental, como por exemplo a aplicação de investimentos, não é discutido nas reuniões. Há ainda autores que consideram a construção institucional do OP como hierarquizada e burocratizada, resultando em um espaço de controle social coercitivo, na medida em que limita a autonomia das organizações sociais. Para os autores do Grupo Fim da Linha (2005), o OP está inserido na lógica do capital e trata-se de um "mecanismo impessoal de mercado" potencializado pelo "princípio da concorrência".

Além do Orçamento Participativo, os Conselhos também se constituem enquanto importantes canais de participação coletiva hoje.

Segundo Moroni (2006) os Conselhos possuem as seguintes características:

"a)órgão público e estatal;
b) com participação popular, por meio de representação institucional,
c) representantes da sociedade civil eleitos em fórum próprio e pela própria sociedade
d) com composição paritária entre governo e sociedade; (reconhecimento da multiplicidade dos sujeitos políticos)
e) criado por lei ou outro instrumento jurídico, portanto, espaço institucional;
f) com atribuições deliberativas e de controle social;
g) espaço publico da relação e da interlocução entre Estado e sociedade;
h) mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado;
i) com atribuições de discutir a aplicação dos recursos, isto é, do orçamento público.
j) Liberdade de escolha da presidência do conselho pelo próprio conselho.
k) Presente nas três esferas de governo, funcionado em forma de sistema descentralizado." (Moroni, 2006: 6)

Os Conselhos possuem uma composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo e possuem variações temáticas. Possibilitam a inclusão de atores tradicionalmente excluídos do processo de tomada de decisões, resultando na transformação das relações estado-sociedade e na transformação da cultura política. Ou seja, constituem-se em um importante espaço de controle social e de incorporação das demandas da sociedade civil nas políticas. Porém, apresentam limites relacionados ao contexto político e à organização da sociedade civil, como falta de tradição de participação e cultura cívica; questões regulamentares que afetam o resultado das resoluções adotadas e a complexidade dos assuntos discutidos (Labra, 2005 e 2006).

Raichelis (1998) destaca que os Conselhos precisam enfrentar muitos desafios na atualidade, entre os quais os relacionados ao contexto adverso em que os conselhos foram implantados (de esvaziamento das responsabilidades públicas do Estado, de despolitização das políticas, etc). A autora identifica alguns desafios a serem enfrentados como: ampliação de sua visibilidade pública (...); estabelecimento de alianças entre entidades, organizações não-governamentais e movimentos sociais para que os conselhos possam transcender os limites, por vezes estreitos e corporativistas, de suas pautas específicas, avançando na identificação das interfaces e das possibilidades de constituição de agendas comuns (...); aprofundamento do debate sobre a natureza dos conselhos como instâncias de socialização da política, democratizadora do Estado e da política pública e não como espaços de representação de interesses particularistas de organizações ou movimentos; implantação de projetos de capacitação que sejam continuados.

Se por um lado, no plano da administração pública, principalmente municipal, observa-se a constituição de programas de orçamento participativo, conselhos para a participação da sociedade em diversos setores (saúde, assistência), por outro, os instrumentos previstos para o exercício direto do poder legislativo pelos cidadãos não foram implementados.

4) Participação Social em países com déficit associativo e capital social

Alguns autores como Moroni (2006) entendem que a participação possui valor em si mesma, logo não deve ser entendida como instrumento de um projeto político. Esses autores defendem a participação enquanto um direito fundamental.

Outros autores como Pedro Pontual (2006) entendem que a participação não é um fim em si mesmo, logo é considerada um instrumento estratégico para a efetivação da democracia.

Instrumento estratégico ou não, grande parte da literatura analisada considera que a participação social possui um aspecto político e outro pedagógico, relacionado à educação. Político pois transforma as relações Estado-sociedade, no sentido de incorporar atores sociais no processo decisório, ou seja, uma partilha de poder. E Educativo pois permite aos cidadãos refletirem sobre suas necessidades e buscarem as alternativas no espaço público, exercendo sua soberania.

Moroni (2006) considera que a participação social:

> *"é uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, que amplia um espaço público real, em que a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos (as). Por isso que participar , também é , disputar sentidos e significados." (Moroni, 2006,5)*

Há ainda autores que consideram a participação mais do que uma forma de controle social, mas um empoderamento social[2], possibilitando a socialização da política.

Segundo Nazzari (2003), a socialização política compreende mudanças de valores, crenças e atitudes dos indivíduos, direcionadas para um tipo de ação política diferente da que emana da cultura política tradicional.

Para que a socialização da política tenha êxito é necessário que essa medida seja um objetivo da política, ou seja, que haja vontade política por parte dos gestores na priorização dessas ações. A socialização da política consiste na implementação de medidas, em nível local, de estreitamento das relações entre Estado e sociedade. Consiste em um trabalho educativo que contempla aspectos sociais, políticos e econômicos, envolvendo os setores populares acerca da importância da construção objetivos comuns a serem alcançados.

Dagnino (2004) afirma que a participação social possibilita a socialização da política, "fazer com que a política seja assumida por uma parte cada vez maior da sociedade, não só a política institucional , mas todas as outras formas de política". Ou seja, a participação deve envolver não só a relação Estado- sociedade, mas deve perpassar os diversos setores políticos, econômicos, sociais, culturais, não se limitando às estruturas institucionais.

Há uma outra noção de participação em disputa na atual conjuntura política e social. Segundo Dagnino (2004) a idéia de participação passou por um processo de resignificação. Para a autora, atualmente, fala-se em "participação solidária". Esta noção de participação relaciona-se com a prática do trabalho voluntário e com a idéia de responsabilidade social de indivíduos e empresas. Neste sentido, há uma despolitização do significado da participação social, pois enfatiza-se uma noção de participação individualista, ligada a valores morais, desconectada do coletivo. Esta perspectiva traz impactos negativos tanto para o desenvolvimento e efetivação dos espaços públicos participativos como para a implementação de políticas públicas de combate à pobreza e a desigualdade social.

Pode-se dizer que a participação pode assumir diversas formas e intensidades. Neste sentido, a participação pode ser individual, coletiva, organizada, eventual, ativa ou passiva, institucionalizada ou não.

Para exemplificar, Silva (2003) propõe uma escala de qualidade de participação:

1- Não participa

2- Passiva (freqüenta as reuniões, mas não opina)

3- Informativa (reivindica informações sobre os assuntos tratados)

---

[2] Segundo Peter Oakley e Andrew Clayton (2003), "quando falamos de processo de "empoderamento", nos referimos à posições relativas ao poder formal e informal desfrutado por diferentes grupos socioeconômicos, e às conseqüências dos grandes desequilíbrios na distribuição desse poder. Um processo de empoderamento busca intervir nestes desequilíbrios e ajudar a aumentar o poder daqueles grupos "desprovidos de poder", relativamente aos que se beneficiam do acesso e uso do poder formal e informal."

4- Consultiva (sua opinião é ouvida, mas não é necessariamente levada em consideração na hora da definição das prioridades e estratégias)

5- Consulta obrigatória

6- Propositiva (além de pedir informações e de opinar sobre as propostas, também coloca suas propostas para o debate entre os membros)

7- Co-gestão (divide, juntamente com representantes de outras categorias ou órgãos, a definição das atividades a serem desenvolvidas)

8- Delegação (define as prioridades e determina quem coordenará e/ou executará as atividades)

9- Autogestão.

A literatura especializada destaca que a participação possui limitações que devem ser consideradas.

Segundo Silva (2003), não podemos esperar uma participação ampla e irrestrita dos cidadãos de uma localidade. Além disso é importante observar também que, muitas vezes, a participação está restrita a setores específicos.

Ao analisar as experiências participativas no Brasil (OP, Conselhos, etc) e a escala da qualidade da participação proposta por Silva (2003), pode-se concluir que a grande maioria das formas de participação configura-se mais como um instrumento que possibilitam a efetivação democrática do que propriamente um direito, seja porque o exercício da participação está em sua grande maioria restrita a espaços institucionalizados, ou ainda porque o Estado não implementa políticas que incentivem a educação cívica da população. Nesse sentido, faz-se necessário a criação pelo Estado de mecanismos que estimulem não só o controle social por parte dos cidadãos, mas também o exercício da partição cívica.

No que concerne aos países em desenvolvimento como o Brasil, pode-se dizer que políticas participativas estão sendo cada vez mais implementadas pelo Estado. O Orçamento Participativo no Brasil, a Mesa de Concertação para a Luta contra a Pobreza (MCLCP) no Peru, as experiências de concertação no Chile.

Segundo Panfichi (2006), a Mesa de Concertação para a Luta contra a Pobreza (MCLCP), no Peru, foi criada no governo de Valentín Paniagua em 2001. A Mesa constituía-se em um espaço de negociação onde participavam funcionários do Estado, autoridades políticas e representantes da sociedade civil. Os participantes deliberavam e negociavam acordos sobre as prioridades do investimento público na luta contra a pobreza, assim como a transparência do orçamento público.

> *"A proposta da MCLCP era precisamente a de formular planos concertados de desenvolvimento para todas as regiões e, dessa maneira, reverter o centralismo das decisões do governo e o assistencialismo nas políticas sociais, ambas heranças pesadas do regime anterior." (Panfichi, 2006, 244)*

Segundo Ottone (2007) as experiências de Concertação no Chile, caracterizam-se por mudanças econômicas, sociais, e políticas através da implementação de políticas públicas que visam uma maior equidade, limitar o impacto dos efeitos negativos do capitalismo e democratizar uma sociedade marcada por uma cultura conservadora e autoritária.

> *"En ese sentido, desde una perspectiva histórica el aporte fundamental de Ricardo Lagos ha sido terminar en Chile con la sospecha de que un hombre de izquierda no podía darle gobernabilidad al país, conjugar paz social, progreso social, republicanismo y buena administración. Representar el interés de los mas modestos y a la vez el interés nacional." (Ottone, 2007, 97)*

Os Estados estão cada vez mais ampliando os espaços de participação como uma forma de possibilitar a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Porém para que os atores tradicionalmente excluídos dos espaços de participação possam ocupar de forma efetiva esses espaços, é necessário também que eles possam ter um mínimo de segurança econômica para que possam envolver-se em atividades democráticas.

No que diz respeito às condições necessárias para a ampliação da esfera pública e construção de uma participação efetiva da população, os autores destacam a necessidade de se democratizar a economia como condição de acesso aos direitos sociais, como sendo um meio de enfrentamento dos mecanismos que produzem desigualdade.

Neste sentido o papel do Estado torna-se importante não só na implementação de políticas públicas capazes de proporcionar uma melhor redistribuição de renda e garantia dos direitos de cidadania, mas também na construção de uma cultura política democrática e na produção de capital social, resultando no processo de fortalecimento da democracia e da expansão da cidadania.

Cabe destacar que o capital social é produzido como conseqüência da experiência política e da informação que circula na rede de relações sociais dos indivíduos. Os estudos de Lechner (2000) consideram o capital social como relação. O autor propõe que ao analisar uma sociedade devem-se identificar elementos da transformação do capital social e não diagnosticar se existe ou não capital social. Além disso, ao analisar o capital social, deve-se considerar tanto as mudanças em relação à identidade individual, como as transformação da sociedade.

O autor analisou os impactos das transformações políticas, econômicas e sociais no Chile e afirma que o capital social é a oportunidade de fortalecer as capacidades da sociedade civil. A seguir, apresentam-se algumas considerações de Lechner sobre o capital social, onde é destacada a importância das políticas incentivarem o desenvolvimento do capital social como um recurso para se alcançar uma participação mais efetiva e uma democratização social e econômica.

Lechner (2000) afirma que o estabelecimento de relações de confiança dependem das oportunidades e restrições oferecidas pelo contexto histórico-social. E que essa relação exige um ambiente de "moral generalizada", ou seja, um

ambiente onde existam normas morais compartilhadas. A vigência das normas possibilita a cooperação social.

No caso do Brasil, existem várias situações que colocam em xeque os valores sociais morais casos, como a corrupção, a criminalidade e a violência das grandes cidades, ou os problemas com a qualidade da Educação Pública. O resultado é a desconfiança das instituições públicas e das pessoas, fato que reduz as possibilidades de socialização e de participação, de construção de projetos coletivos.

Que medidas poderiam ser implementadas no sentido de possibilitar essa cooperação social e compromisso cívico?

Dusrston (1988) propõe incentivar o desenvolvimento de capital social através do resgate de memórias e identidades culturais que foram esquecidas. Essa recuperação depende tanto das mudanças culturais como também de mudanças estruturais e estratégias de participação dos atores; ou seja, deve-se criar um ambiente favorável para que se possa construir relações de cooperação e compromisso cívico.

A literatura especializada considera que a construção de capital social é essencial para o funcionamento da democracia. E nesse sentido é que Lechner (2000) afirma que a criação de capital social capaz de gerar participação cidadã exige medidas políticas por parte das instituições.

Para Evans (1996) é possível a construção de capital social, mesmo em circunstâncias aparentemente adversas. O autor assume que o estoque de capital social não é pré-requisito básico para a sua formação. Ele defende que o Estado desempenha papel crucial na mobilização do capital social, pois possui além do monopólio da coerção, a exclusividade da mobilização dos recursos sociais. Dentre os recursos sociais do Estado, destaca-se a capacidade de promover a socialização da política, através da implementação das políticas sociais que visam garantir direitos sociais, mudanças na cultura política e consequentemente a inclusão social.

A partir da discussão de Lechner pode-se dizer que sociedades como a brasileira, que possuem mecanismos democráticos, mas que possuem uma sociabilidade impactada pelas transformações políticas, econômicas, sociais e culturais e pela ameaça de desagregação das formas de convivência social, é necessário o fortalecimento das subjetividades para que consigamos uma modernização efetiva. O fortalecimento das subjetividades consiste no fortalecimento pessoal, no reconhecimento do indivíduo enquanto partícipe da sociedade e possuidor de direitos de cidadania. Além disso, faz-se necessário que esse fortalecimento pessoal considere o coletivo, pois a autonomia do indivíduo exige o reconhecimento do outro para que se consolide o vínculo social e assim possibilite o desenvolvimento social. E o caminho para o fortalecimento da subjetividade está relacionado à implementação de políticas que tenham como objetivo o desenvolvimento de capital social.

Referências Bibliográficas:

- Avritzer, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs). A inovação democrática no Brasil. SP: Cortez, 2003.
- Avritzer, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação Dados vol.50, no.3, Rio de Janeiro 2007.
- Buarque de Hollanda, Sérgio. Raízes do Brasil. SP: Companhia das Letras, 1999.
- Carvalho, Maria do Carmo, 2003. Participação social no Brasil hoje. Instituto Polis.
- Chavez, D. (2006). Sub Municipal Decentralisation at the crossroads: the transition from Participatory Budgeting to local solidarity governance in Porto Alegre, Brazil. London: Routledge.
- Ciconello, A. (2006). Seminário: Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação. Recife.
- Dagnino, E. (2004). Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania, qual participação? Fórum Social Nordestino. Recife.
- Bobbio, N.; Matteuci, W.; Pasquino, G. Dicionário de Política. SP: IMPRENSA OFICIAL DO EST.DE SAO PAULO. 2004
- Dryzek, John, S.Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: Coelho, V.; Nobre, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. SP: ED. 34, 2004.
- Durston, J. Building social capital in rural communities, (manuscrito não publicado, CEPAL, 1998.
- Evans, P. (1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Sinergy in World Development, vol 24, nº 6, 1996.
- Farah, Marta Ferreira Santos, 1999. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. In: Fundação Prefeito Faria Lima. O município no século XXI: cenários e perspectivas. SP: CEPAM.
- Ferraz . Ana Targina Rodrigues . (2007). MOVIMENTO POPULAR DE SAÚDE DE CAMPINAS-SÃO PAULO: OS sonhos, os pés na estrada. 2° Encontro Nacional de Política Social – UFES. ES
- Grupo Fim da Linha. A miséria participativa e a participação miserável. Crítica do Orçamento Participativo. 2005.
- Kliksberg, B. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? Revista de Administração Pública. vol. 41, no.3, Rio de Janeiro . 2007
- Labra, Maria Eliana; Figueiredo, Jorge St. Aubyn de. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. Ciênc. saúde coletiva vol.7 no.3 Rio de Janeiro 2002
- Lechner, N. Desafíos de um desarrollo humano: individualización y capital social. Barcelona, 2000.
- Moroni,José Antônio. O direito a participação no Governo Lula. 32 International Conference on Social Welfare. 2006.
- Nazzari, R. (2003). O capital social como estratégia para repensar a

socialização política dos jovens no Brasil. Revista Ciências Sociais em Perspectiva, vol 02, nº 01.

- Nobre, M. Participação e Deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: Coelho, V.; Nobre, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. SP: ED. 34, 2004.
- Oliveira, Francisco. (2003). Orçamento Participativo ou Saint-Simonismo requentado? Seminário da Fundação Rosa Luxemburgo. São Paulo.
- Oakley, Peter; Clayton, Andrew. Monitoramento e Avaliação do Empoderamento. Inglaterra. 2003.
- Ottone, E. La experiência chilena: El revés de la trama. In: Sorj, B; Oliveira, M. D. (Eds). Sociedad Civil y democracia in America Latina: crisis y reinvención de la política. RJ: Ediciones Centro Edelstein; SP: Ediciones IFHC. 2007.
- Panfichi, A. Oportunidades e limitações da participação cidadã no Peru. A mesa de concertação para a luta contra a pobreza. In: Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. (orgs). A disputa pela construção democrática na América Latina. SP: Paz e Terra. 2006.
- Raichelis, R. Articulação entre os conselhos de políticas pública – uma pauta a ser enfrentada pela socieade civil. In: Raichelis, R. Esfera pública e conselhos de assistência social – caminhos da construção democrática . SP: Cortez. 1998.
- Reis, Fabio Wanderley. Deliberação, Interesses e Sociedade Civil. In: Coelho, V.; Nobre, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. SP: ED. 34, 2004.
- Ribeiro, Ana Clara; Grazia de Grazia. Experiências e Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000. RJ: Editora Vozes, 2003.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. RJ: Civilização Brasileira, 2002.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social. RJ: Editora FGV, 2006, 204 p.
- SALES, Carla. "As Máscaras da Democracia: Notas sobre a Teoria Democrática Contemporânea à Luz dos Eixos Dahlsianos". *Revista de Sociologia e Política*. 24, p. 233-245, junho. Curitiba. 2005.
- Silva, Evanildo, 2005. Democracia e participação popular nas políticas públicas: breves comentários. Seminário Nacional do FNPP. Recife.
- Silva, T. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). A inovação democrática no Brasil. SP: Cortez Editora, 2003.
- Souza, C; Carvalho, I., 1999. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. Lua Nova 49. pp 187-212.
- Wampler, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: Avritzer, L. ; Navarro, Z. (orgs.) A inovação democrática no Brasil. SP: Cortez, 2003.
- Ugarte, P. Que participação para qual democracia. In: Coelho, V.; Nobre, M. (orgs). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34.
- Vitale, Denise, 2004. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira

do orçamento participativo. In: Coelho, V.; Nobre, M. (orgs). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34.

Referências Consultadas:

- Abu-El-Haj, J. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica, BIB, 47, 1999.
- Araújo, C. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: Coelho, V.; Nobre, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. SP: ED. 34, 2004.
- Baquero, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº21, 2003, p.1-39
- Bonfim, Washington Luís de Sousa; Silva, I. (2003). Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? Revista de Sociologia Política, no.21. Curitiba .
- BOSCHI, Renato Raul . Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas: Exame de Experiências Municipais no Brasil. In: Seminário Descentralização e Reforma do Estado. Recife, 1998.
- Brangsch, Lutz . A cultura política como condição e como resultado da participação.
- Coelho, V. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: Coelho, V.; Nobre, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. SP: ED. 34, 2004.
- Fleury, S, (2002). Qual Política? Que Social? - Reflexões Analíticas sobre a América Latina.
- Marquetti, A . Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (org). A inovação democrática no Brasil. SP: Cortez, 2003.
- Navascués, J. (2007) . Democracia participativa y transformación social em la globalización. Fundación de Investigaciones Marxistas.
- Nunes, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. RJ: Jorge Zahar Editor, 1997.
- Oliveira, Miguel Darcy. Sociedad civil y democracia en Brasil: crisis y reinvención de la política. In: Sorj, B; Oliveira, M. D. (Eds). Sociedad Civil y democracia in America Latina: crisis y reinvención de la política. RJ: Ediciones Centro Edelstein; SP: Ediciones IFHC. 2007.
- Pearce, J. (2007). Violence, Power and participation: building citizenship in contexts of chronic violence. Institute of Development Studies. Working Paper, 274.
- Santos, Jr. Orlando, 2004. Dilemas e desafios para a governança democrática no Brasil. Seminário: “Os sentidos da Democracia e da Participação”. São Paulo.
- Silva, J. Autonomia Municipal: Icapuí uma experiência inspirada na polis. Fortaleza: Editora Expressão Gráfica, 2002.
- Teixeria, Ana Claudia. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: Avritzer, L.;

Navarro, Z. (org). A inovação democrática no Brasil. SP: Cortez, 2003.