

# PÓLIS

Nº 14, 1994

Celso Daniel

Maria Vitoria  
Benevides

Pedro Pontual

Silvio Caccia Bava

Vera Telles

Renata Villas-Bôas  
(organizadora)



**Participação Popular  
nos Governos Locais**

**Fórum Nacional de Participação Popular  
nas Administrações Municipais Democráticas**



**Pólis**  
INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E  
ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

## Publicações Pólis

ISSN-0104-2335

### CATALOGAÇÃO NA FONTE - CDI

VIL VILLAS-BÔAS, Renata, org.  
*"Participação popular nos governos locais"*. São Paulo, PÓLIS, 1994. 80p.  
(Publicações PÓLIS, 14)

1. Democracia 2. Administração Pública 3. Gestão Municipal 4. Cidadania  
5. Direito 6. Participação Popular. I. PÓLIS. II. Título. III. Série.

Tesouro PÓLIS: 311.316  
313.2  
40  
41  
42

#### Índices para catálogo sistemático:

Democracia	311.316
Administração Pública	313.2
Gestão Municipal	313.2
Cidadania	40
Direito	41
Participação Popular	42

#### **PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais**

Instituto Pólis

Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - São Paulo - SP - 05414-010

Página Internet: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

Publicações: [cdi@polis.org.br](mailto:cdi@polis.org.br)

Fone: (11) 3085-6877 / Fax: (11) 3063-1098

Com apoio financeiro da

**IAF - Fundação Interamericana**

USA

e da

**NOVIB - Organização Holandesa para a Cooperação  
Internacional de Desenvolvimento**

---

# Participação Popular nos Governos Locais

---

---

## **Equipe do Pólis**

*Diretoria:* Silvio Caccia Bava, Maria Elisabeth Grimberg, Vera Telles, Hamilton José Barreto de Faria e Carlos Morales.

*Equipe Técnica:* Ana Amélia da Silva, Ana Luiza Sales Ferreira, Ana Luiza Motta, Celso Spitzcovsky, José Carlos Vaz, José Geraldo Simões Jr., Marco Antonio de Almeida, Marco Antonio Ribeiro Tura, Maria Conceição Sepúlveda, Marly Winckler, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Victor Augusto Petrucci, Rosana Elisa Carteli, Verônica Sales Pereira, Valmir de Souza, Ruth Simão Paulino, Jorge Kayano, Renata Villas-Boas.

*Equipe Administrativa:* Jamil Rogério dos Santos, Maria Candida Alves, Paulo Bettinelli, Erica M. Letzerich, Daniel da Silva, Patricia Gaturamo, Ângela Maria Bezerra e Nilza A. de Paula.

## **Equipe de Realização**

*Organização da Publicação:* Renata Villas-Boas

*Diagramação:* Jamil Rogério dos Santos

*Revisão:* Veronika Paulics

*Digitação:* Maria Cândida Alves

*Capa e Ilustrações:* *Paul Klee*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecemos a todos que, de alguma forma, nos ajudaram a viabilizar essa publicação, em especial:

Jupira Cahuy  
Alexandre Fortes  
Flavio Jorge R. Silva  
Marco Antonio de Almeida  
Hamilton Faria  
Pedro Pontual  
Silvio Caccia Bava  
Vera Telles  
Maria Vitória Benevides  
Celso Daniel

---

---

# ÍNDICE

	<b>pág.</b>
<b>Apresentação . . . . .</b>	<b>1</b>
<b>Democracia e Poder Local</b>	
Silvio Caccia Bava . . . . .	3
<b>Democracia e Cidadania</b>	
Maria Vitória Benevides . . . . .	11
<b>Gestão Local e Participação da Sociedade</b>	
Celso Daniel . . . . .	21
<b>Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos</b>	
Vera Telles . . . . .	43
<b>Os Canais Institucionais de Participação Popular</b>	
Renata Villas Bôas . . . . .	55
<b>Por Uma Pedagogia da Participação Popular</b>	
Pedro Pontual . . . . .	63

---



---

# APRESENTAÇÃO

Nos últimos, anos a conquista de importantes prefeituras, eleitas com apoio dos setores populares, deflagrou um intenso debate sobre o papel das experiências de participação da população no planejamento, nas decisões e no controle das políticas municipais, no processo de democratização do poder local.

Com características diversificadas em suas formas de organização e atribuições; de caráter episódico ou permanente, no geral conflitivas, essas experiências sedimentam uma nova cultura de cidadania ao romper com a tradição autoritária e elitista que há muito domina o poder público.

A participação da sociedade local em espaços públicos plurais de interlocução e negociação das políticas municipais, tem mostrado ser condição fundamental para que as demandas e reivindicações populares ganhem visibilidade e legitimidade, e o reconhecimento dos direitos de cidadania se firme como um parâmetro para a gestão pública municipal.

Em uma conjuntura de crise do Estado, pauperização e redução do alcance social das políticas públicas, muitas responsabilidades são transferidas aos governos locais, num processo de descentralização que repassa mais problemas do que recursos. Apesar das condições adversas, a criatividade e a energia social dos setores populares, quando solicitados a participar do equacionamento dos problemas sociais, tem demonstrado que é possível implementar soluções inovadoras e alcançar resultados expressivos na melhoria da qualidade de vida.

Essas experiências abriram um campo de debates extremamente fértil sobre diferentes concepções de democracia, que fundamentam a construção de uma nova relação entre Estado e sociedade. Afinal a democracia é um complemento das políticas públicas tecnicamente bem elaboradas ou uma condição para o desenvolvimento social e o florescimento da cidadania ?

Com toda inovação que apresentam, esses processos de participação popular abrigam inúmeras incertezas. A falta de acúmulo e reflexão sobre esses temas deu origem ao "Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais Democráticas". Criado em 1990, o Fórum tem promovido o intercâmbio e a sistematização de experiências entre as prefeituras, estimulando a

---

elaboração de novos paradigmas sobre a democratização das relações das administrações com a sociedade local.

Reunindo secretários e assessores das prefeituras, representantes de movimentos sociais, partidos políticos, entidades de assessoria e pesquisadores, o Fórum tem contribuído para a interação de visões diferenciadas, tendo como base a análise das práticas concretas de participação popular em diversos municípios.

Esta publicação resgata algumas reflexões que têm pautado os debates do Fórum, com o objetivo de tornar público o intenso processo de elaboração que vem ocorrendo nessa nova dinâmica social, e que se afirma através das experiências de participação popular. Com isso apresentamos argumentos para ampliar o debate e subsidiar novas iniciativas das gestões municipais comprometidas com a radicalização da democracia.

**Coordenação do Fórum Nacional de Participação  
Popular nas Administrações Municipais Democráticas**

(Instituto Cajamar - Fase SP - Instituto Pólis)

Fevereiro de 1994

---

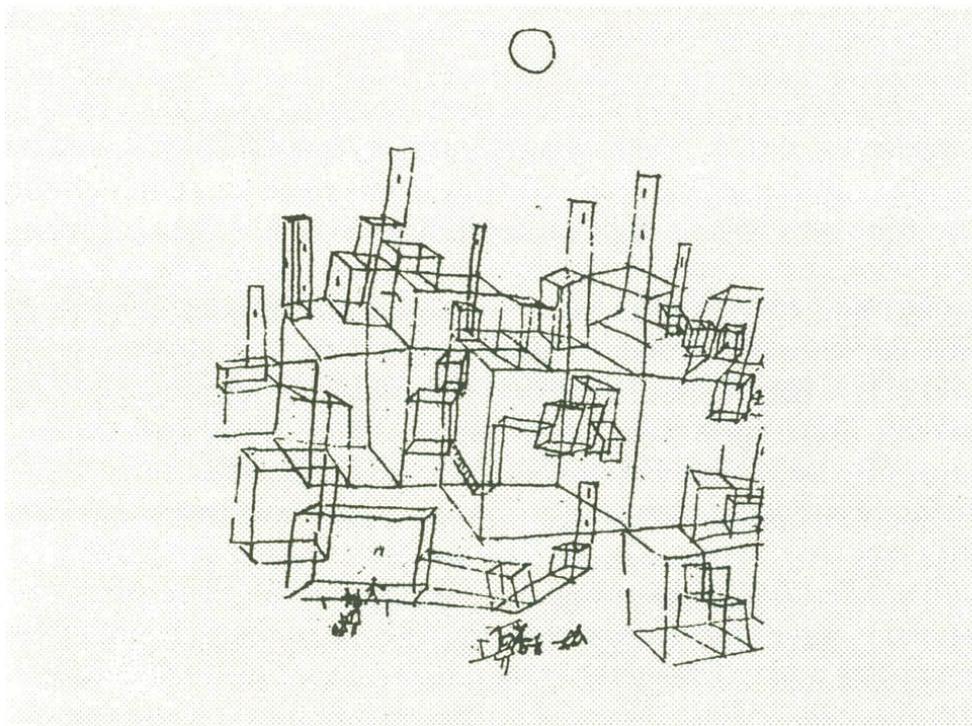
# Democracia e Poder Local

**Silvio Caccia Bava**

*Sociólogo, presidente do Instituto Pólis.*

O interesse da discussão "Democracia e poder local" está em identificar os processos de mudança que têm ocorrido nos últimos anos, no sentido de dimensionar a nossa intervenção neles. Nesta perspectiva, é importante resgatar alguns aspectos marcantes da história recente do país que imprimiram uma nova configuração ao poder local.

A primeira questão diz respeito ao acelerado processo de urbanização pelo qual passa o Brasil: em 1970, 50% da população era urbana e 50% era rural, e hoje nós temos 75% da população vivendo nas cidades, representando um crescimento de 50% da população urbana em vinte e poucos anos. Um processo extremamente veloz que incidiu na organização do trabalho e da política e nas formas de sociabilidade. Esta é uma referência fundamental, principalmente quando verificamos que 42% da população urbana está nas regiões metropolitanas.



---

Um outro aspecto é a estagnação do crescimento econômico nos últimos 10 anos. Ao se comparar com o crescimento da população no mesmo período, percebe-se que houve um processo intenso de empobrecimento, resultado da concentração de renda em que parcelas crescentes de recursos foram apropriadas por uma elite, aprofundando a polarização social.

E, por fim, a centralização política a nível federal e estadual, moldada no período da ditadura militar para sustentar um modelo de desenvolvimento fundado na idéia do "Brasil potência": grandes investimentos em infra-estrutura drenaram os recursos disponíveis e significaram a opção política pelo abandono da questão social.

Nesse cenário é que avança o processo de democratização do país. O surgimento de novos atores sociais e políticos a partir da década de 70, através da atuação das comunidades eclesiais de base, das oposições sindicais, das associações de moradores, vão alcançando níveis mais abrangentes de articulação, colocando no plano nacional a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares.

A conquista de inúmeros governos municipais nos últimos anos, eleitos com o apoio e a mobilização da população é expressão concreta da consolidação da presença popular no processo democrático. A partir destas experiências, novas questões têm se colocado para o debate.

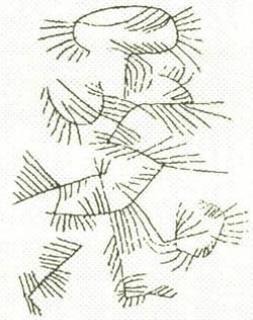
### *A QUESTÃO SOCIAL É CENTRAL*

**A emergência de atores plurais na sociedade civil, intervindo nos processos de decisão política nacional e local, faz com que o debate tenha que considerar a diversidade e pluralidade das demandas sociais e urbanas.**

A discussão sobre a democracia, que incide na relação com o poder local, tem como eixo a emergência desses novos atores sociais e políticos. Há uma redefinição das relações de poder, das regras de convivência política, em função desse novo cenário, onde identificamos a formação de um campo democrático e popular. Um campo que agora aponta para a necessidade de conformação de articulações que se abram ao plural, ao diverso e às identidades de cada grupo/movimento social para que possam somar o que têm em comum nesta construção democrática. Além destas articulações, hoje estão se construindo novas formas de integração entre movimentos e entidades com um sentido muito preciso de organizar uma intervenção coletiva, são os Fóruns. Na mesma perspectiva se coloca o desafio da construção de alianças políticas para se disputar, no plano dos espaços institucionais, distintos projetos de organização social e de desenvolvimento.

---

Essa realidade redefine inteiramente as relações entre estado e sociedade civil. No período da resistência e da luta contra a ditadura militar, o que se apresentava era a polarização entre um Estado autoritário, arbitrário e repressivo de um lado, e, do outro, a sociedade civil pressionando o Estado para conseguir o reconhecimento dos direitos sociais e políticos negados. Esta polarização ganha hoje um novo contorno: no Poder Executivo, representando também o campo democrático e popular, temos personagens que são autoridades dentro do Estado. É preciso, então, repensar esta polarização, na medida em que as representações de projetos diferenciados de caráter social e político estão permeando as instituições.



É importante mencionar que não são só as organizações de base e os projetos democráticos e populares que têm se fortalecido nesse passado recente. Podemos identificar várias organizações que se construíram dentro da sociedade e que ganharam força no plano nacional (como a UDR e as representações empresariais) expressando a defesa corporativa de interesses setoriais, e apresentando também um projeto de gestão econômica e política para o Brasil do futuro.

Todo esse cenário político trouxe uma mudança importante para a discussão sobre democracia, colocando a questão social no centro do debate. A questão social são as demandas populares por transporte, habitação, saúde, lazer, cultura, salários, que ganham um espaço maior através das representações que esses novos atores sociais e políticos têm no debate nacional.

Hoje, com os setores organizados da sociedade civil, a discussão que se apresenta é: como resolver a miséria, como equacionar a questão do desemprego e do salário, como instituir novos acordos sociais que dêem legitimidade para a convivência democrática. E, assim como a questão social está colocada no centro do debate político, há também uma centralidade do urbano.

As políticas sociais e as relações de trabalho são discutidas, hoje, a partir das referências das grandes metrópoles. Há uma integração entre o rural e o urbano com a expansão da agroindústria e a modernização do campo, colocando os grandes centros financeiros e comerciais como núcleo do processo decisório.

Essa realidade aponta para a emergência de um novo paradigma na discussão sobre modelo de desenvolvimento (se é que ainda podemos falar de modelos). A manifestação de atores plurais na sociedade civil, intervindo nos processos de decisão política nacional e local, faz com que o debate tenha que levar em consideração a diversidade e a pluralidade das demandas sociais e urbanas. O

---

empobrecimento crescente e o encolhimento do Estado no que diz respeito à extensão dos serviços públicos, colocam em destaque o tema do poder local e a participação popular porque expressam uma dinâmica que traduz as questões centrais do cenário político nacional.

### *A DEMOCRACIA EXIGE UMA ATUAÇÃO PROPOSITIVA*

**É possível enfrentar os problemas locais e implementar políticas sociais criativas e inovadoras, com a participação da população na gestão municipal.**

Durante muito tempo discutimos desenvolvimento econômico e democracia a partir dos modelos da teoria política clássica. Mas hoje, estamos construindo algo novo ao pensar a democracia não mais como um modelo pronto, mas um processo contínuo de luta por novas conquistas sociais, por novos direitos de cidadania. Esta realidade apresenta para o campo democrático popular a necessidade de uma atuação propositiva.

O Brasil vive hoje uma transição. Antes, os movimentos sociais, que reivindicavam os seus direitos e melhorias na qualidade de vida, deixavam como responsabilidade do Estado equacionar as respostas para suas reivindicações. Não deixava de ser uma certa ingenuidade, quando pensamos que era este mesmo Estado que gerava os problemas sociais. Era mais ou menos como pedir à raposa para tomar conta das galinhas. A mudança que caracteriza a tendência atual é a de que o campo democrático popular, que inclui os movimentos populares, sindicais, os parlamentares, os partidos políticos, as ongs, começa a apresentar propostas, sentar à mesa de negociações, elaborar políticas alternativas àquelas que estão sendo geradas a partir do Estado. Isso está ocorrendo em relação à Habitação, à Saúde, a partir das negociações dos sindicatos com as representações patronais. Por exemplo: os movimentos de moradia existentes em diversos estados do país, partindo das necessidades que cada um identificava no seu local, verificaram que era possível elaborar uma proposta de criação de um fundo nacional de moradia popular através de um projeto de emenda popular. Um projeto de lei a ser apresentado no Congresso Nacional, propondo que uma parcela do orçamento federal seja destinada à habitação popular e gerida pelo poder local, com controle social. Esta é uma intervenção propositiva que tem uma dimensão não apenas local, mas nacional.

Outra questão fundamental é a relação do poder local com os movimentos sociais e os desafios que se apresentam tanto para os que estão nos executivos das administrações municipais, como para a atuação das organizações populares.

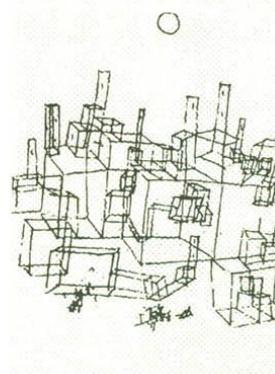
---

A transformação do Estado no plano do poder local, significa retirá-lo do controle das elites, das oligarquias, de guetos familiares que detém o poder econômico e que, durante décadas, se apropriaram do espaço público das prefeituras em proveito próprio. Na medida em que emerge uma representação política popular e democrática ocupando a prefeitura, torna-se possível reverter este significado da apropriação privada da administração municipal no que diz respeito à garantia dos serviços públicos prestados à população e também no que se refere à democratização das relações entre as prefeituras e a sociedade local.

No plano dos serviços públicos, temos defendido a importância da responsabilidade direta do Estado nos serviços essenciais para a população, o que significa trazer para mais perto da sociedade civil os espaços de decisão sobre as políticas públicas : a municipalização da saúde, do transporte, etc... Municipalização esta entendida como a gestão centralizada no plano municipal de equipamentos e serviços que são municipais, estaduais, federais, com a garantia do repasse de recursos. Ao contrário das teses neoliberais, que pregam que o estado é incapaz de competir com a eficácia da iniciativa privada, observamos que em cidades onde a administração democrática e popular passou a gerir a saúde, por exemplo, vamos encontrar níveis de eficiência superiores aos do passado.

Outra questão central é o papel que as prefeituras democráticas podem ter no desenvolvimento da economia local. Apesar deste tema sempre ter sido considerado de domínio exclusivo dos empresários ou de instâncias superiores de governo que decidem sem consultar a população, o que está aparecendo nos estudos de gestão que temos feito no PÓLIS é uma enorme capacidade das prefeituras de intervirem na economia dos municípios potenciando as "vocações" econômicas locais e eliminando atravessadores e obstáculos à socialização da riqueza gerada. Outro suposto desta questão é a constatação de que nos períodos de recessão econômica é muito difícil para os municípios obterem dinheiro novo. As experiências de novas políticas tributárias progressivas - que incidem mais sobre a propriedade e uma maior eficiência na cobrança - tem demonstrado que e a gestão municipal tem instrumentos para poder redistribuir a riqueza existente. Com certeza são iniciativas que geram resistências de quem será tributado a mais, mas que, dependendo da capacidade de organização da população local, podem se impor.

Todas essas questões estão fundadas em exemplos de que é possível enfrentar os problemas locais e implementar políticas sociais que visem a melhoria da qualidade de vida através de formas criativas e de experiências inovadoras, com a participação da



---

população na gestão municipal, obtendo-se resultados espetaculares a curto prazo. Se o dinheiro público for usado para fins públicos, segundo as prioridades da população, com a participação e o controle social, mesmo esses poucos recursos em mãos do governo municipal podem ser eficientes na melhoria da qualidade de vida. Para tanto, essa combinação entre a organização popular em articulação com os espaços da administração pública municipal é uma combinação chave, mas que só alcança resultados concretos onde a prefeitura não é algo exterior, deslocada da dinâmica social local.

### *A PARTICIPAÇÃO POPULAR*

**A participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas.**

Ainda que a participação popular seja um princípio e uma meta das gestões municipais democráticas, temos verificado o quanto se torna mais complexa nas cidades de médio e grande porte. A multiplicidade de atores sociais, de interesses conflitantes e o acúmulo de demandas populares por serviços e melhorias urbanas, reprimidas há anos, pressionam as administrações desafiando a sua capacidade política de interlocução, de negociação com os diversos setores sociais.

O debate sobre a implementação de mecanismos e canais de participação popular e o que pretendemos com eles, reporta-nos ao debate sobre as concepções de democracia que têm fundamentado diferentes discursos e práticas participativas nos últimos anos.

Na concepção da democracia liberal, a participação é compreendida como a pressão popular, através da apresentação de demandas à prefeitura, que decidirá sobre as condições de respondê-las. Aqui, a administração municipal se reserva o poder de decidir em nome dos interesses coletivos, justificando que esse poder lhe foi delegado através do voto.

Em outras concepções a participação popular é entendida como o engajamento da população na realização de obras da prefeitura, o povo é convidado a contribuir com a sua energia, o seu tempo, seu esforço, para realizá-las. Mas são propostas decididas e administradas pelas autoridades municipais.

Nestas várias concepções de democracia, colocadas em prática nos últimos anos pelos governos municipais, há avanços importantes em relação ao regime autoritário. Nelas os movimentos sociais são reconhecidos como interlocutores legítimos dos governantes. Mas, ainda assim, a população é considerada incapaz de

---

decidir sobre as suas reivindicações e precisa ser tutelada pelos governantes, que se reservam assim o poder de decisão.

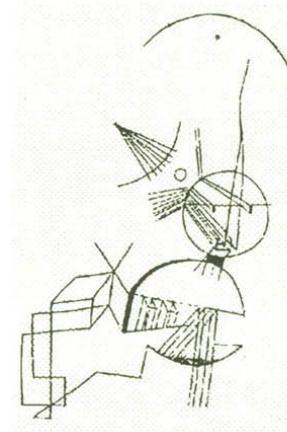
Essas definições de participação popular estão aquém do que se propõem hoje os governos do campo democrático popular que assumiram as administrações municipais. Aí a participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas. Fazendo-se isso através das entidades, associações e movimentos populares, a partir de uma posição de autonomia destas formas de organização popular frente à prefeitura. Não só se reconhece a capacidade da população de tomar decisões políticas e torná-las práticas sociais efetivas, mas vai-se além, atribuindo às prefeituras a responsabilidade de estimular esse tipo de participação e contribuir para o florescimento de uma nova cultura política.

Esse propósito, apresenta para as administrações municipais a necessidade de imprimir transparência às ações de governo, criar mecanismos que permitam o acesso da população às informações, promover iniciativas que estimulem a organização popular e possibilitem o acompanhamento, a fiscalização dos projetos governamentais, além de criar espaços públicos plurais de formulação, negociação e decisão das políticas municipais.

Para os movimentos populares, a questão que se coloca com o tema da participação popular é como ocupar esses espaços institucionais. Este novo campo de atuação questiona o corporativismo de alguns setores, a fragmentação das organizações e das lutas, as formas de representação. Repensar estratégias de atuação, investindo na formulação propositiva de políticas públicas, implica buscar respostas a desafios de uma nova natureza e qualidade, sem perder de vista que a participação em espaços institucionais não é o único propósito de um processo de mobilização e luta. Mas é onde se pode detectar a expressão real das relações de força existentes na sociedade e a negociação se configurar como um meio dos interesses populares não hegemônicos legitimarem-se para o conjunto da sociedade.

## Nota

*Texto editado a partir da fala de Silvio Caccia Bava no Fórum "Democracia e Poder Local" - IBASE agosto de 1992*





---

# Democracia e Cidadania

**Maria Vitória Benevides**

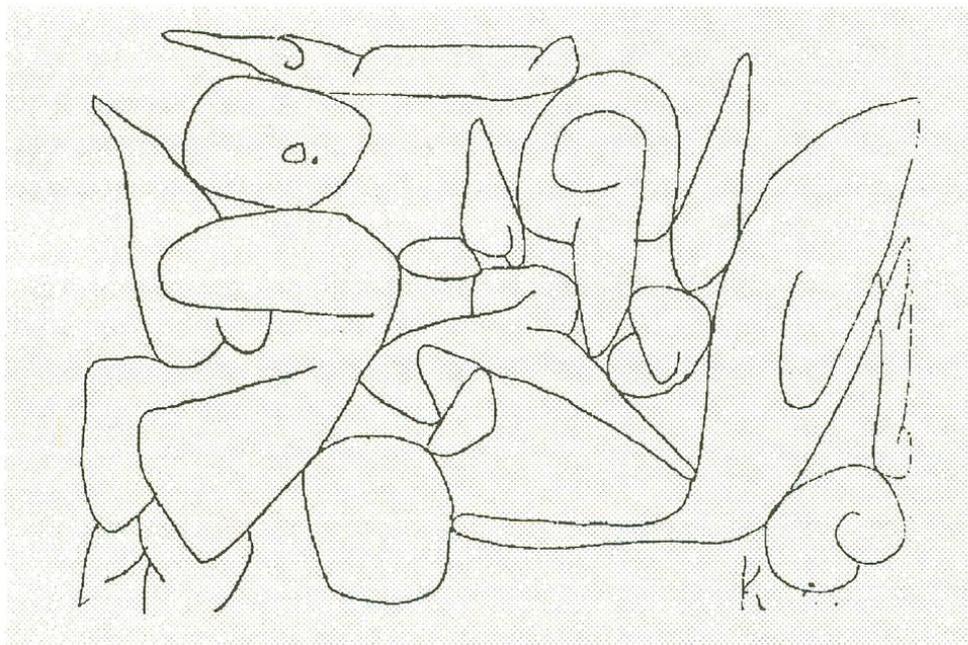
*Socióloga, professora da Faculdade de Educação da USP  
e Diretora da Escola de Governo*

O debate sobre cidadania está diretamente associado à discussão sobre "a questão democrática" e sobre as possibilidades de transformação do Estado e da sociedade. Principalmente em nosso país, tão fortemente marcado pelas desigualdades que levam à inexistência tanto de cidadania quanto de democracia, para grande parte da população.

O tema tem sido frequentemente debatido, mas creio que poderia trazer, neste momento, uma contribuição em dois sentidos:

a. ao procurar esclarecer a noção de cidadania e sua relação com democracia; e

b. ao situar a possibilidade de se aperfeiçoarem os direitos políticos do cidadão, no contexto da soberania popular, através da implementação de mecanismos de democracia direta - como referendo, plebiscito e iniciativa popular - já acolhidos na Constituição Brasileira.



---

A desproporção de forças entre as classes dominantes e as classes dominadas é tão grande que, se nos deixarmos levar por propostas que visam - única e exclusivamente - um futuro utópico e se não pensarmos no que pode ser feito a curto e a médio prazo, perderemos muito tempo e prejudicaremos gerações. Esta é uma assertiva de modo geral, mas vale especialmente para nós, que estamos envolvidos na luta por uma sociedade mais justa. Aliás, a própria utopia nos obrigou a um compromisso com a eficiência: a procura de resultados concretos com a nossa ação, atingindo o maior número de pessoas.

Antes de tudo, porém, é preciso lembrar o que parece óbvio: a necessidade de buscar o **poder**, ou os espaços de poder, para cumprir esse compromisso. Para isso, precisamos superar certos preconceitos, tanto em relação a uma visão romântica da "conquista do poder", quanto à visão muito negativa do poder, associada ao autoritarismo. O poder não é apenas necessário, ele é decisivo. É evidente que pode corromper, ser usado de maneira tirânica, centralizadora, deturpadora e assim por diante; mas sem nenhum tipo de poder não se avançará em direção alguma. Lembrar estas obviedades pode parecer redundante, mas esta clareza parece-me particularmente importante quando pensamos em Educação Política e Participação Popular. Nesse caso, precisamos do poder no sentido positivo: o poder da persuasão, o poder do convencimento e da agregação para a luta. O poder da palavra, por exemplo, é fundamental. Para nós especialmente, que somos professores, educadores, lideranças sociais ou mesmo militantes: nossa arma é a palavra.

### *O SENTIDO DAS PALAVRAS*

Assim, é importante nos entendermos sobre o sentido das palavras, até mesmo para definirmos os adversários ou inimigos. Costumo lembrar que, em política, não há neutralidade das palavras e temos que tomar cuidado com o senso comum.

Quando chamamos alguém de fascista, por exemplo, será que é isto mesmo que queremos dizer, sabemos realmente o que é um comportamento fascista e em que isto se relaciona com uma posição essencialmente antidemocrática? É preciso saber como as palavras podem ser manipuladoras, como podem ser um recurso de poder, positivo ou negativo.

Nesse sentido, gostaria de analisar duas delas, particularmente importantes para nós: democracia e cidadania. Destaco, inicialmente, que entendo democracia como o regime político baseado na

**Democracia é o regime político baseado na soberania popular, com respeito à regra da maioria, porém com pleno reconhecimento dos direitos das minorias e respeito integral aos direitos humanos.**

---

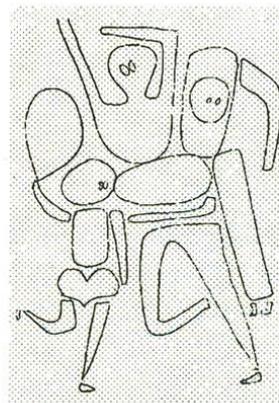
soberania popular, com respeito à regra da maioria, porém com pleno reconhecimento dos direitos das minorias e, portanto, respeito integral aos direitos humanos.

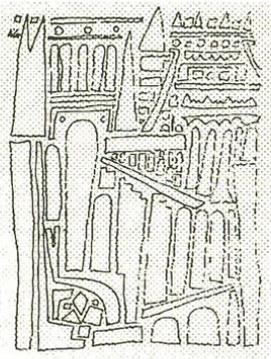
A palavra cidadania, de uns tempos para cá, parece que virou moda e está na boca do povo. Seria importante que, além de estar na boca, ela estivesse também na pele do povo, no seu movimento e na sua ação. De qualquer forma, do presidente da República ao operário, a palavra cidadania é usada com os mais diferentes significados. Esta variedade, do ponto de vista da liberdade de pensamento, da diversidade de opiniões e do pluralismo, não é, em si, ruim. Entretanto, para nós, que temos um horizonte de luta iluminado na defesa da **democracia radical** (no sentido de buscar as raízes de democracia como soberania popular e não exclusivamente como o regime das liberdades individuais e da representação), a variação de significados é, às vezes, prejudicial até para o entendimento entre os mesmos. Por isso, vale a pena tentar um esclarecimento.

Para começar, democracia e cidadania não são sinônimos. Por isso, adoto a expressão **cidadania ativa** para identificar o que considero, numa perspectiva de soberania popular, a **cidadania democrática**. Histórica e etimologicamente, cidadania é uma palavra que vem de cidade, sendo esta compreendida no sentido clássico de sociedade política (*civitas*, para os antigos romanos, ou *polis*, para os gregos antigos), na qual os cidadãos, ou seja, os membros livres daquela sociedade, se articulavam e participavam da vida pública, visando o interesse coletivo.

Dessa forma, as palavras *cidadania* e *cidadão*, referem-se, necessariamente, à participação na vida da cidade, entendida como o espaço público para as decisões coletivas. Nessa democracia antiga havia clareza do termo cidadania, porque só se admitia como cidadão o membro ativo, que participava da vida pública. Aquele que não era ativo (o escravo, a mulher, o estrangeiro por exemplo), simplesmente não era considerado cidadão.

A concepção de cidadania como participação ressurgiu com muita força na Revolução Francesa. Para Rousseau, cujo pensamento muito influenciou os revolucionários, a principal diferença entre o cidadão passivo e o ativo era justamente a participação em todos os assuntos que diziam respeito ao interesse comum. Este, aliás, foi um dos grandes debates da revolução, quando a idéia concreta da soberania popular, ou a participação direta do povo, acabou sendo derrotada e predominou uma idéia de democracia estritamente ligada à representação da nação. A Assembléia passou a encarnar a vontade da nação. Venceu a proposta mais conserva-





dora e é também por isso que, apesar de todas as conquistas inestimáveis do ponto de vista da democracia e dos direitos, a Revolução Francesa passou para a história como uma revolução burguesa.

Para procurarmos entender o significado de se falar, hoje, em cidadania, vale lembrar que, ao contrário da cidadania participante da *polis*, atualmente há uma ambigüidade no uso do termo que percorre o campo político tanto da direita como da esquerda.

No campo da direita, a ambigüidade aparece com mais evidência. A idéia da cidadania traz em si o germe da igualdade, em que seja uma igualdade meramente jurídica: o do acesso às oportunidades, garantida por uma sociedade política. E a simples idéia de igualdade horroriza os setores identificados com o pensamento arcaico no sentido do conservadorismo, pois, a idéia de igualdade significa, basicamente, a perda de privilégios, entendidos como direitos naturais de uma determinada classe, grupo, casta ou posição social.

Por outro lado, as classes privilegiadas não têm medo da cidadania quando ela está restrita aos direitos do cidadão como eleitor. Pelo contrário, elas desejam este cidadão. Temem apenas a cidadania democrática, a cidadania ativa. Há um grande salto qualitativo entre o cidadão meramente eleitor, contribuinte e obediente às leis, e o cidadão que exige a igualdade através da participação, da criação de novos direitos, novos espaços e da possibilidade de novos sujeitos políticos, novos cidadãos ativos.

Para a esquerda, a ambigüidade no termo cidadania é bem mais sutil. Durante um certo tempo a cidadania estava fora do debate teórico de esquerda, justamente porque era identificada com as chamadas "liberdades burguesas", com uma simples aparência de democracia. Mesmo um autor que não tem compromisso com o pensamento radical da esquerda ortodoxa, como o professor **Dalmo Dallari**, evitou usar os termos cidadania e "direito do cidadão". Segundo ele, a idéia de cidadania discrimina, ao invés de igualar. Posição que entendo, mas da qual discordo. O professor parece referir-se apenas à idéia de cidadania jurídico-formal, decorrente de um vínculo com o Estado, e que estabelece, através deste vínculo, direitos e deveres.

Assim, numa sociedade profundamente marcada pela desigualdade e pelos desequilíbrios de ordem sócio-econômico-político-cultural, a definição de cidadão como portador de direitos e deveres seria muito discriminatória, porque tais direitos e deveres não são distribuídos de forma igualitária. No Brasil, sem dúvida, encontramos cidadãos de primeira classe, de segunda classe, de

---

terceira classe e de nenhuma classe. Encontramos alguns cidadãos que têm muitos deveres e poucos direitos (ou mesmo nenhum direito), pois não lhes é dada a possibilidade da fruição efetiva dos direitos aos quais deveriam fazer jus, e cidadãos que têm todos os direitos e não prestam conta de dever algum. Dalmo Dallari prefere, portanto, usar a expressão *direitos humanos*, de abrangência muito maior.

Entendo, no entanto, que podemos falar de cidadania e de direitos humanos. E podemos defender a cidadania ativa no contexto da democratização do Estado e da sociedade. O conceito de cidadania não precisa necessariamente se restringir àquela visão juridicamente correta e politicamente consistente. Temos realmente uma variedade de cidadãos e uma deturpação da cidadania, mas sempre houve, historicamente, na luta dos povos, a possibilidade da cidadania ativa. Resgatá-la, portanto, é a tarefa a que todos nós devemos nos comprometer, sem muita demora, se quisermos realmente alcançar a democracia radical.

#### *A CIDADANIA ATIVA*

Em estudo relativamente recente, que publiquei no final de 1991, com o título "A Cidadania Ativa", pela Editora Ática, procurei argumentar no sentido de que formas de democracia direta contemporâneas trouxeram outra dimensão à idéia de cidadania.

O cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdade em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. Isto significa que a antiga e persistente distinção entre a esfera do Estado e a da sociedade civil atenua-se, perdendo a tradicional nitidez.

Além disso, a possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia. Reforça, ademais, a importância de se somarem os direitos políticos aos direitos sociais - pois os direitos políticos favorecem a organização para a reclamação dos direitos sociais.

Como lembra Marilena Chauí, a cidadania se define pelos princípios da democracia, significando necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e popu-

**Cidadania ativa é aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.**

---

lares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos do poder público. Distingue-se, portanto, a cidadania passiva - aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela - da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.

É nesse sentido que entendo a cidadania ativa e, a partir dessa concepção, tenho discutido a possibilidade, no Brasil, de se ampliarem os direitos políticos para a participação direta do cidadão no processo das decisões de interesse público. É este o sentido da defesa que faço dos mecanismos institucionais (referendo, plebiscito e iniciativa popular) acolhidos na nova Constituição brasileira. Levando-se em conta que tais institutos ainda dependem de legislação complementar, e que já estão previstos plebiscitos nacionais - além da mobilização para projetos de iniciativa popular, nos níveis federal e local - creio que ainda há muito o que discutir e propor. Assim como a declaração meramente retórica de direitos não garante sua efetiva fruição, a inclusão dos mecanismos de participação popular na Constituição não garante, por si só, que sua implementação se dará democraticamente, no contexto da cidadania ativa.

Entendo aqueles mecanismos como corretivos necessários à representação política tradicional - indispensável, porém insuficiente. Entendo-os como um aperfeiçoamento dos direitos políticos do cidadão, que já participa do processo eleitoral para o Executivo e o Legislativo. Assim, discuto a participação política, através de canais institucionais, no sentido mais abrangente: a eleição, a votação (referendo e plebiscito) e a apresentação de projetos de lei ou de políticas públicas (iniciativa popular). Como defendo a complementaridade entre representação e participação direta, adoto, em decorrência, a expressão democracia semidireta.

### *A EDUCAÇÃO POLÍTICA*

**Educação política - entendida como educação para cidadania ativa - é o ponto nevrálgico da participação popular.**

Estou consciente de que se trata de processo complexo e, necessariamente, lento. Aliás, assim foi e ainda é nos países que já têm consolidadas tais práticas de cidadania ativa - e, neles, o processo de criação democrática contínua. Para o Brasil, uma indagação parece-me crucial: até que ponto será possível, em uma sociedade tão marcada pelos desequilíbrios e desigualdades, implantar e fazer funcionar as formas mais avançadas da democracia

---

participativa? Até que ponto terão razão os teóricos europeus que vinculam o sucesso da participação popular à consolidação das democracias no "primeiro mundo" - com suas instituições sólidas e estáveis e baixa disparidade sócio-econômica?

Não resta dúvida de que a educação política - entendida como educação para cidadania ativa - é o ponto nevrálgico da participação popular. Mas esta educação se processa na prática: aprende-se a votar, votando.

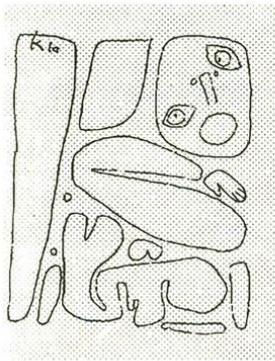
É claro que esta questão, pela sua própria natureza especulativa, não tem resposta pronta e acabada. Mas, entender a participação popular como uma "escola de cidadania" implica rejeitar aquela argumentação contrária que exagera as condições de apatia e despreparo absoluto do eleitorado, assim considerado incapaz, submisso e "ineducável". O que importa, essencialmente, é que se possa garantir ao povo a informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação - com pluralismo e liberdade.

Em 1860, em famosa circular que consagrava a campanha dos liberais do "lenço branco", Teófilo Otoni identificava a democracia de seus sonhos: a "democracia da gravata lavada", a democracia pacífica da classe média, letrada e asseada, a única merecedora do gozo dos direitos políticos da cidadania. Em 1990, o presidente da República eleito apresentava-se como o redentor da cidadania da gente brasileira. Tratava-se, então, não mais dos engravatados, mas dos "descamisados" e dos "pés-descalços". Assim, percebe-se como, entre o liberalismo elitista de nossos bacharéis d'antanho e o voluntarismo populista de um novo "pai dos pobres", instala-se uma certeza: a idéia de cidadania no Brasil não significa, necessariamente, o reconhecimento de direitos, no sentido mais radical da democracia como soberania popular calcada nos princípios da liberdade e da igualdade.

### *QUEM É O NOSSO CIDADÃO?*

A expansão do corpo eleitoral é uma realidade numericamente sólida no Brasil, tanto em termos relativos quanto absolutos. Hoje, 53% dos brasileiros têm título de eleitor, o que representa 90% da população entre 16 e 70 anos de idade. E, dos minguados 1 milhão e 500 mil eleitores em 1933, passamos para 83 milhões e 800 mil em 1990. É livre para votar o nosso cidadão-eleitor. Mas, que liberdade de escolha terá o analfabeto ou semi-analfabeto, afogado na luta pela sobrevivência? E de que liberdade estamos falando, quando os meios de comunicação são regidos pela concessão

**De pouco  
adiantará  
modificar o  
sistema eleitoral  
se nada for feito  
no campo da  
informação, da  
conscientização,  
do estímulo à  
organização e à  
participação  
popular, desde a  
base.**



privada aos "amigos do rei" e o abuso do poder econômico? De que igualdade falamos num país no qual os 10% mais ricos detém 51% da renda nacional?

Os dados sobre o perfil do eleitorado nacional, em 1989, falam por si: 30% de analfabetos e semi-analfabetos, 90% de não-sindicalizados, 20% que desconheciam o nome do então presidente da República, 75% com renda familiar abaixo de 2,5 salários mínimos. Dos 83 milhões de eleitores, apenas 8% tinham mais de 12 anos de escolaridade (esta taxa cai para 4% no Nordeste). Em São Paulo, o Estado mais desenvolvido da federação, 61% do eleitorado não terminaram o primeiro grau. Mas, em todo o país, 77% assistem televisão e 75% ouvem rádio (pesquisa IBGE e PNAD, 1989, 1990).

Da compreensão desses dados conjugados surge, como necessidade imperiosa, a educação política para a cidadania. De pouco adiantará modificar o sistema eleitoral (voto distrital, listas partidárias, candidaturas independentes) se nada for feito no campo da informação, da conscientização, do estímulo à organização e à participação popular, desde a base.

Afirmo, acima, que a participação popular através dos mecanismos de democracia direta pode ser entendida como uma "escola de cidadania". Mas, quando essa participação em votações especiais - referendo, plebiscito e iniciativa popular - está em causa, uma questão torna-se inevitável: terá o povo, aquele povo identificado no "perfil do eleitor", capacidade e interesse para votar em projetos de lei, atos normativos ou questões de política nacional igualmente complexas?

A dúvida é compreensível. Afinal, para boa parte dos contestadores da participação popular, o povo é ignorante, imaturo, instável, manipulável, sentimental e apático. Portanto, o direito de eleger representantes já é considerado "um risco" e o de votar em questões de interesse público "uma temeridade". Creio, pelo contrário, que a implementação dos institutos de democracia semidireta contribuem para a educação política do povo.

Essa educação - crucial para a cidadania ativa e para que se transforme o quadro atual dos vícios de representação e das eleições no Brasil - supõe, sem dúvida, uma discussão aprofundada sobre o papel dos meios de comunicação de massa como veículos a serviço do pluralismo de valores. É evidente que a educação política não pode ser entendida num quadro de mão única - só do Estado para o povo. Mas, sim, pela exigência da pluralidade de agentes políticos, e não só de partidos políticos, apesar de sua clara e necessária função pedagógica. A educação política, num contexto democrático-

---

co, supõe que os próprios interessados se transformem em novos sujeitos políticos. Recuperando, assim, o sentido verdadeiro de cidadania ativa e de participação popular.

Esse tipo de concepção - que exige o dinamismo da criação e da liberdade de novos sujeitos e novos espaços públicos - supera a visão do liberalismo que tem como modelo o cidadão proposto para toda a sociedade (por exemplo, o "patriota") como se ela fosse homogênea, harmoniosa, unidimensional e não uma sociedade de classes diferentes e antagônicas, de grupos sociais, religiosos, raciais, culturais, tão diversos (cf. M. Chauí).

Daí decorre a ligação entre democracia, sociedade pluralista, educação política e democratização dos meios de comunicação de massa.

Concluindo: hoje, se tomamos o eixo da democracia como efetiva soberania popular, a educação política significa a educação para a participação. Já dizia Hannah Arendt, em suas belas páginas sobre "As Origens do Totalitarismo" que a liberdade é liberdade para a participação política... ou então não é coisa alguma.

#### **Nota:**

*Texto editado a partir da fala de Maria Vitória Benevides no Seminário "A luta pela Cidadania: Desafios e Perspectivas" realizado no Instituto Cajamar, em agosto de 1992*



---

# *Gestão Local e Participação da Sociedade*

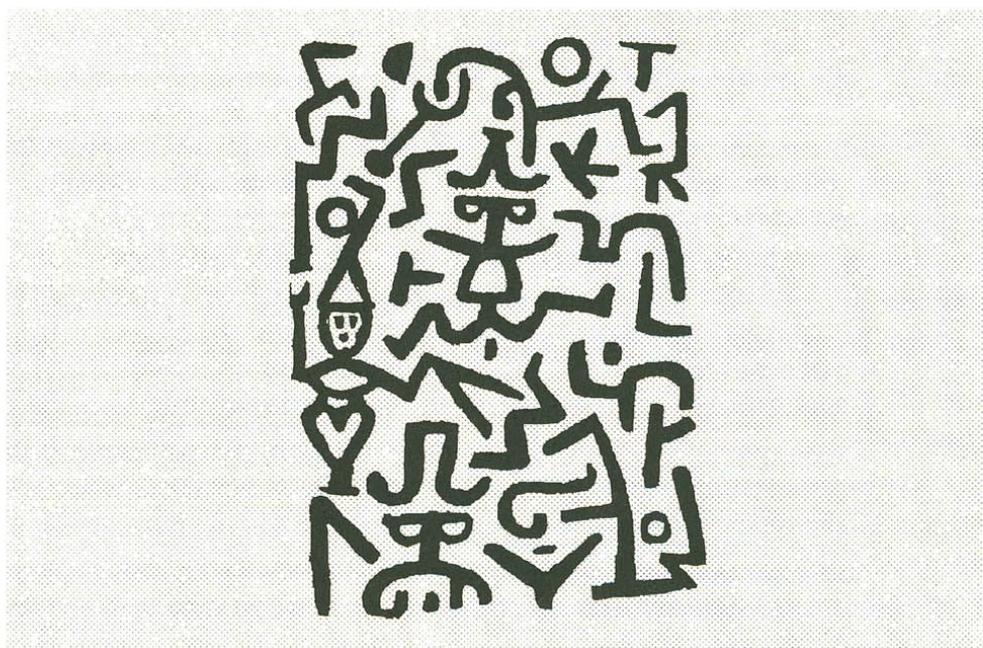
**Celso Daniel**

*Professor da Fundação Getúlio Vargas e PUC-SP;  
ex-prefeito de Santo André - SP - (1988-1992)*

## *I. O CONTEXTO*

Abordar o tema da participação em gestões locais, quase na metade da década de 90, demanda a integração de novas experiências, que têm-se multiplicado numericamente e enriquecido qualitativamente, constituindo referências obrigatórias ao debate, ao criar condições propícias para o refazer do percurso teórico, em face dos desafios de fundo colocados nestes tempos de múltiplas crises.

Mais do que isso, é preciso considerar elementos que, se já estavam presentes nos anos 80, possuíam muito menos visibilidade. É verdade que a crise da social-democracia e do Estado de Bem Estar Keynesiano no capitalismo desenvolvido - e com ela a emergência das teses neoliberais do Estado mínimo - já vinham dos anos 70. No Brasil, porém, a hegemonia do neoliberalismo entre acadêmicos, políticos e meios de comunicação é mais recente.



---

É verdade, também, que os questionamentos ao chamado socialismo real oriundos de segmentos de esquerda vinham acumulando-se ano a ano. Mas não pode restar dúvida de que a derrocada da grande maioria dos regimes socialistas foi um duríssimo golpe para as teses das esquerdas tradicionais na órbita do leninismo.

Tais acontecimentos produziram um novo ambiente para o debate de idéias, marcado pela forte presença do valor neoliberal da liberdade econômica - antes e acima das liberdades em geral e da igualdade - e pela perda de referências relevantes no campo do marxismo-leninismo. Nestas condições, uma parcela da esquerda, embora carente de um paradigma acabado de sociedade, tendeu a erigir a democracia como valor estratégico, tornando-a uma referência básica nos níveis prático e teórico - donde a recorrência das idéias de direitos e cidadania. Como não poderia deixar de ser, estas circunstâncias condicionaram experiências e reflexões sobre a participação popular - inclusive as contidas nestas notas.

**A afirmação da democracia enquanto valor central e estratégico corresponde a efetuar várias negações simultaneamente.**

A afirmação da democracia enquanto valor central e estratégico apresenta inúmeras decorrências. Antes de tudo, ela corresponde a efetuar várias negações simultaneamente. Nega-se, em primeiro lugar, o alicerce do neoliberalismo, que tem na liberdade econômica o valor dos valores: ao invés do individualismo egoísta do homem econômico, aparece o indivíduo como cidadão, aberto à articulação social com outros indivíduos em busca de direitos; assume-se a eficácia social e política da ação coletiva.

É negada, em segundo lugar, a idéia de que a democracia possua apenas papel tático, meio para outros fins: aceitar a supressão - pretensamente temporária - de liberdades democráticas básicas, equivale a abrir mão da idéia de que o poder político seja limitado de direito, criando condições para a fusão entre partido, Estado e sociedade, uma das marcas do totalitarismo moderno.

Nega-se, em terceiro lugar, legitimidade à amplificação sem limites do poder administrativo, fonte do crescimento das burocracias que pretendem, mais e mais, controlar o detalhe da vida social ao se apresentarem como detentoras do monopólio do saber e do conhecimento, perpetrando uma verdadeira invasão da esfera dos direitos individuais por parte do Estado.

Nesses termos, conceber a democracia como valor estratégico significa, por um lado, operar uma reformulação fundamental na relação entre o público e o privado, superando a oposição dicotômica estatização x privatização: se o campo neoliberal pega carona na crítica ao poder administrativo, circunscrevendo-o à esfera econômica e com isso denunciando uma pretensa estatização da

---

economia, o chamado campo progressista une sua crítica - correta mas insuficiente - à apropriação privada do Estado.

Por outro lado, não se trata de restringir a idéia de democracia apenas ao plano do regime político em sentido restrito, ou às chamadas regras do jogo, mas compreendê-la como constitutiva de um sistema social, buscando sua presença ou ausência nas formas de sociabilidade e de organização do trabalho, bem como nas modalidades de relação entre o Estado e a sociedade - âmbito no qual a extensão dos direitos demanda a conquista do direito à participação da sociedade na gestão pública, ultrapassando a mera democracia representativa.

No Brasil, o tema da participação na gestão pública surge na segunda metade da década de 70, durante a crise da ditadura militar, inspirado por experiências inovadoras no campo das gestões municipais (como Lages-SC e Boa Esperança) e por práticas oriundas dos movimentos sociais (conselhos populares de saúde na Zona Leste de São Paulo, conselho popular do orçamento de Osasco, Assembléia do Povo de Campinas, entre outros).

Passados mais de quinze anos, tais experiências participativas multiplicaram-se, não apenas enquanto iniciativas de governos locais, mas também, convém registrar, como ações desenvolvidas por movimentos sociais (a exemplo da articulação de movimentos sindicais e populares da região de Feira de Santana-BA, com vistas à participação no orçamento municipal).

A crise brasileira, por seu turno, apresenta-se em toda sua amplitude: não apenas enquanto crise econômica (esgotamento de substituição de importações) ou política (antes, crise da ditadura, agora crise do Estado), mas na qualidade de uma crise estrutural do nacional-desenvolvimentismo, entendido aqui nos termos da escola da regulação, como um modelo de desenvolvimento cujos primórdios remontam ao início dos anos 30. Nesta acepção, é necessário integrar à análise elementos não redutíveis ao nível extremamente econômico, a exemplo das suas formas características de organização do trabalho - calcadas nos parâmetros do taylorismo - e suas formas específicas de sociabilidade.

Quanto a este último ponto, na linha de interpretação de Roberto Da Matta, trata-se de assumir que a sociedade brasileira é atravessada pela conveniência ambígua de dois diferentes domínios éticos: um deles é vinculado ao império das relações impessoais, da formalidade e das leis - sejam as leis econômicas do chamado capitalismo selvagem, sejam as leis no sentido jurídico, as quais por vezes são suportes para novos direitos, mas com frequência



---

reafirmam a exclusão social, ao nivelarem por baixo, permitindo a aplicação da "letra dura da lei".

O outro domínio ético é marcado pelo primado das relações pessoais, campo das relações familiares, da amizade, do clientelismo, da conciliação, da relação direta entre o líder populista e o povo. O resultado dessa coexistência de valores distintos é singular: o universo social brasileiro é povoado pela recorrência do "jeitinho", pela tendência a tudo "acabar em pizza", pela máxima que garante "aos amigos tudo e aos inimigos a lei", pela exacerbação do formalismo, em virtude do qual persegue-se a solução de problemas, cuja raiz reside na própria sociedade, através da imposição, ineficaz, de novas e múltiplas leis e regulamentos.

Convém frisar que tais conflitos atravessam toda a sociedade, não sendo privilégio desta ou daquela classe social, a despeito de virem servindo, de maneira contínua, à reprodução da dominação burguesa. Assim, por exemplo, é bastante usual que o discurso de esquerda, ao operar apenas no registro das leis econômicas e das classes sociais, efetue uma ocultação - por certo ideológica - do primado das relações pessoais, dando margem à legitimação de práticas clientelistas: o "interesse dos trabalhadores" tende a esconder situações de cooptação fisiológica, em que se trocam lealdades por empregos, auxílios financeiros, etc.

O fato é que, no Brasil, quando predominam as relações impessoais, os indivíduos invariavelmente são portadores de deveres, mas desprovidos de direitos, sendo subcidadãos. Por oposição, sob a égide das relações pessoais, os indivíduos possuem todos os direitos e nenhum dever, ou seja, são supercidadãos. A convivência destas duas diferentes éticas configura, portanto, a negação mesma da cidadania. Ela gera, ademais, uma peculiar interpenetração entre as esferas pública e privada, tornando imprecisos os seus contornos, e criando condições propícias ao aprofundamento da tendência à simultânea privatização do Estado e estatização da sociedade.

Nesse contexto de crise do nacional-desenvolvimentismo e de disputa pela afirmação de um novo modelo de desenvolvimento, surgem fatos novos que apontam para a possibilidade de geração de um projeto social inspirado pela idéia de uma revolução democrática: movimentos sindicais e populares em luta pela conquista de direitos, movimentos de massa pelas diretas-já, ou pela ética na política não são, por certo, conquistas definitivas, mas constituem momentos de transformação da cultura política brasileira que questionam a exclusão, o autoritarismo e o fisiologismo, afirmando os valores democráticos.

---

É justamente nesse quadro que o tema da participação pode ser concebido como elemento construtivo de uma proposta de gestão pública no âmbito de um novo modelo de desenvolvimento: não enquanto panacéia, mas como uma das referências essenciais ao alargamento do espaço público e à busca de nitidez nas relações entre o público e o privado.

## II. A PARTICIPAÇÃO E A LIMITAÇÃO DO PODER

Uma das características básicas do sistema democrático consiste em que o poder político é limitado de direitos: à margem do espaço das decisões políticas erguem-se os espaços econômico, científico, estético, jurídico, cada qual regido por suas próprias normas; ao mesmo tempo, instaura-se a separação entre Estado e sociedade.

Ora, no Brasil, a distinção de espaços do poder político e dos direitos instituídos costuma ser turvada pela eficácia das relações fisiológicas. Estas, a despeito do fato de obedecerem também a regras próprias, produzem uma ampliação do grau de arbítrio do poder político em relação à sociedade, na medida em que se sobrepõem a direitos formalmente estabelecidos.

Em outras palavras, o primado do privilégio a amigos e aliados nega, na prática, o princípio de garantia de direitos iguais para todos. Por isso, a afirmação de uma cultura política democrática exige, tanto de parte do poder político quanto da sociedade, a renúncia às tentações do fisiologismo em suas diferentes formas. Por isso, também, a garantia de direitos iguais para todos é um pressuposto da participação real: onde não vigoram direitos iguais, não há como garantir o direito a participar igualmente, e a participação tenderia a perder sentido ou tornar-se mera manipulação.

Além da independência entre Estado e sociedade, a limitação do poder político na democracia passa também pela independência de poderes no interior do Estado. Por esta razão, o exame da participação na gestão pública obriga a discriminar os diversos espaços de poder no âmbito do Estado. No nível do poder local, convém distinguir governo local, aparelho administrativo e Câmara Municipal.

A preocupação com a separação entre Estado e sociedade sugere, ainda, o interesse em refletir criticamente a propósito da questão dos chamados conselhos populares. Na realidade, tal debate

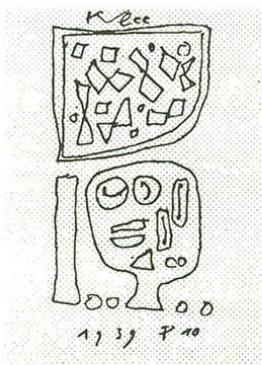
**Além da  
independência  
entre Estado e  
sociedade, a  
limitação do  
poder político  
na democracia  
passa também  
pela  
independência  
de poderes no  
interior do  
Estado.**

foi - e em alguma medida ainda é - marcado por uma flagrante imprecisão conceitual: freqüentemente, os conselhos populares foram concebidos na qualidade de órgãos da sociedade, independentes em relação ao Estado e, em simultâneo, detentores da atribuição formal de tomar as decisões políticas locais.

Antes de buscar esclarecer no que consiste a relatada impressão, convém efetuar duas ponderações. Em primeiro lugar, muitas vezes o debate sobre a participação popular tendeu a se restringir à questão dos conselhos. As experiências práticas têm demonstrado que os espaços de participação são muito mais amplos do que os que envolvem os conselhos, sejam institucionalizados ou não. Contudo, o formalismo das discussões políticas que reduzem a participação aos conselhos produz seus frutos: além de, por vezes, obstaculizar o florescimento de experiências mais ricas, tal formalismo, ao pretender resolver a participação popular por meio de decretos, contribui para criar expectativas infundadas e subestimar a relevância das realizações concretas, uma vez que as dificuldades colocadas pelo real são muito superiores àquelas a bordadas na mera discussão política.

Em segundo lugar, é necessário sublinhar que uma das fontes da citada imprecisão conceitual relativa aos conselhos populares - embora não a única - consiste na identificação dos conselhos a órgãos de poder dual, ou seja, de poder paralelo ao do Estado a nível local. Sua inspiração, como é óbvio, são os sovietes da revolução russa, articulados à concepção leninista de destruição do Estado burguês. Não parece necessário insistir no caráter extemporâneo dessas noções: trata-se, no quadro de crise estrutural do nacional-desenvolvimentismo, de engendrar as bases de um novo modelo de desenvolvimento, calcado na radicalização da democracia, para o que é preciso, entre outras coisas, reformar o Estado - e não criar um poder que lhe seja dual.

Isto posto, é mister retornar à questão inicial: o problema com a idéia de conselhos populares como órgãos da sociedade, independentes do Estado, mas responsáveis pela tomada de decisões políticas municipais, é que ela denota uma indistinção entre os espaços próprios do Estado e da sociedade na democracia. Tal idéia revela, por um lado, o desejo secreto, de feições fisiológicas, de que os ocupantes de um governo democrático doem, de maneira paternalista, a parcela de poder político de sua responsabilidade aos "amigos" - no caso as lideranças dos supostos conselhos populares, vinculadas politicamente aos governantes. Ou seja, excluindo, por decreto, da competição democrática pelos espaços de participação



---

o restante da sociedade local, em suas variadas formas de expressão organizada.

Por outro lado, é de se perguntar em que medida a referida indistinção entre o que é do âmbito do Estado e da sociedade não trai um apego à noção de uma fusão entre partido, Estado e sociedade, própria, conforme já se aduziu, ao sistema totalitário.

Um modo de ultrapassar esse dilema consiste em distinguir, com clareza, o que é da esfera do Estado e o que é da esfera da sociedade. Neste sentido, os conselhos populares podem ser concebidos enquanto órgãos da sociedade, portanto independentes do Estado, organizados com a perspectiva de buscar a ocupação de espaços de participação de uma gestão local, em competição democrática com outras entidades e segmentos sociais organizados. Nestes termos, os conselhos populares deixam de ser pensados como órgãos que recebem o monopólio do poder político, por um ato de doação, tornando-se entidades que conquistam, por sua legitimidade social, em igualdade de condições com outras instituições ou articulações de cidadãos, quaisquer que sejam suas denominações.

Assim, embora seja relativamente raro observar a existência de conselhos populares na prática, há certas iniciativas bem sucedidas. É o caso, por exemplo, do município de Porto Alegre-RS onde, aliás, eles pré-existiam à gestão democrática e popular que deu início ao processo de orçamento participativo.

Por oposição aos conselhos populares entendidas conforme o exposto, os canais de participação na gestão local consistem em espaços - institucionalizados ou não - criados pelo Estado no nível local, com vistas a serviços de ponte entre Estado e sociedade. Tais canais - cuja existência é generalizada em governos comprometidos com a participação no Brasil - podem ter sua origem a partir da luta autônoma de movimentos sociais ou por iniciativa do próprio governo local, ou ambos. Sempre apresentam, porém, a característica comum de serem criados pelo Estado, sendo, por conseguinte, de seu âmbito.

Os referidos canais de participação, por seu turno, assumem na prática as mais variadas denominações: comissões, fóruns, etc. podendo, inclusive, não apresentar qualquer denominação, e mesmo serem permanentes. Com bastante frequência, eles se chamam conselhos, dos mais diversos tipos: conselhos municipais de cunho setorial (Saúde, Educação, Transportes, etc.); conselhos de unidade prestadora de serviço (escola, centro comunitário, unidade de saúde); conselhos de natureza geral, como o de orçamento, etc. Podem,

**Em que medida a indistinção entre o que é do âmbito do Estado e da sociedade não trai um apego à noção de uma fusão entre partido.**

**Os canais de participação na gestão local consistem em espaços - institucionalizados ou não - criados pelo Estado com vistas a serviços de ponte entre Estado e sociedade.**

---

até mesmo, ser denominados de conselhos populares, mas com o sentido de canais de participação eles não devem ser confundidos com aqueles referidos anteriormente (de qualquer modo, neste caso o nome parece impróprio, na medida em que um canal de participação criado pelo Estado, para ser democrático precisa estar aberto à participação de todo cidadão, qualquer que seja sua classe ou segmento social).

O fundamental é ter claro que a participação democrática real só pode existir caso estejam presentes simultaneamente duas condições: um conjunto de cidadãos, entidades ou movimentos sociais dispostos a participar e canais de participação criados pelo Estado. Sem uma tal discriminação do que é da sociedade e do Estado, não haveria garantia de manutenção de uma distância entre a ordem do poder político e a ordem dos direitos, básica para o sistema democrático.

### *III. A PARTICIPAÇÃO E A PARTILHA DE PODER*

**O que importa esclarecer, é a definição do sujeito social ao qual remete a partilha do poder.**

Ao lado da limitação do poder, existe um segundo princípio, igualmente caro às idéias democráticas: o da partilha ou divisão do poder político. Dele deriva, por exemplo, o tema da descentralização em direção ao poder local. Esta acepção circunscreve a divisão do poder ao limite do Estado, e não será aqui abordada.

Há, todavia, um segundo sentido para a partilha do poder político, referido à relação entre Estado e sociedade, e que diz respeito justamente à participação da sociedade na gestão pública. Por meio da participação, o poder político passa a ser partilhado entre os integrantes do Estado - eleitos pelo povo ou quadros permanentes dos órgãos estatais - e representantes de interesses expressos pela sociedade. Ocorre, pois, não apenas uma separação entre poder político e direitos, mas a instituição mesma de um direito de qualidade peculiar, que é o direito a participar.

O primeiro ponto que importa esclarecer, quanto a isso, é a definição do sujeito social ao qual remete a partilha do poder. Tal sujeito, desde logo, não se reduz ao indivíduo enquanto ente isolado, encerrado em si mesmo, conforme pretende uma certa tradição liberal extremada. Assumir isso equivaleria a negar a eficácia social dos chamados corpos intermédios - situados entre o indivíduo e o Estado - terreno onde os indivíduos desempenham distintos papéis na vida social, calcados em formas de sociabilidade que não se esgotam na família ou na sua inserção no mercado.

---

Se o sujeito social dos processos de participação não é o indivíduo isolado, ele também não se reduz apenas ao indivíduo como membro de uma classe social. A identidade social de uma pessoa - ligada a um sentimento de pertencer a essa ou aquela articulação social - não se restringe somente à noção de classe social. Os indivíduos se relacionam, também, enquanto membros de comunidades cimentadas por variadas identidades próprias: nação, religião, preferência esportiva, pedaço da cidade em que se vive etc. De igual modo, a ação coletiva, além de opor uma classe a outra, ocorre em função de reivindicações de direitos que visam eliminar dado tipo de discriminação, e cujo corte com frequência não se confunde com a posição de classe; daí reivindicações por temas como saúde, educação, habitação, ou então pelo meio ambiente, por questões de gênero, etc.

Essa é a primeira razão porque a participação na gestão pública, se se pretende democrática, não pode se limitar a esse ou aquele segmento ou classe social - a exemplo dos trabalhadores ou das classes populares. O conceito relativo a estas últimas, embora não seja preciso, certamente exclui parcelas ponderáveis das classes médias assalariadas e dos empresários. Para ser democrática, a participação deve garantir direitos iguais a todos. Não existe critério possível para a exclusão *a priori* deste ou daquele segmento. Por isso, o sujeito por excelência da participação popular é o indivíduo enquanto cidadão. A ele, pois, é endereçada a partilha do poder político.

Parece simples absorver esse argumento a partir de situações concretas: a participação da sociedade na gestão de um sistema de transporte público operado total ou parcialmente por empresas privadas demanda a presença dos usuários do transporte e dos trabalhadores que produzem o serviço, mas também de representantes dos operadores privados, inclusive como meio para alcançar adesões que sejam aceitas, com legitimidade, pelas várias partes envolvidas. Por outro lado, não há como pedir atestado de classe para os indivíduos interessados em participar da gestão de um centro comunitário ou do orçamento municipal.

Uma das características do Estado do nacional-desenvolvimento é a exclusão dos trabalhadores do centro das decisões políticas, concomitantemente à inclusão das elites. Em prefeituras, por exemplo, é bastante usual a existência de canais de participação restritos às elites locais.

Ademais, as tradicionais relações fisiológicas entre Estado e sociedade tendem a favorecer mecanismos de controle paternalista do primeiro sobre a segunda. Por esses motivos, a integração de

**A participação na gestão pública, não pode se limitar a esse ou aquele segmento ou classe social, deve garantir direitos iguais a todos.**

---

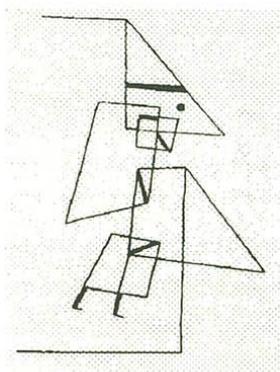
todos os indivíduos - na qualidade de cidadãos - ao direito a participar de modo transparente e independente é elemento de uma verdadeira revolução democrática na gestão pública. O mesmo argumento conduz, também, a questionar a imprecisão da expressão *participação popular*, a despeito de seu invejável papel simbólico positivo de indicar a integração dos setores populares ao processo de partilha do poder político. Tal expressão, ao mesmo tempo, sugere a exclusão de segmentos sociais que não tomam parte das chamadas classes populares.

**A divisão do poder envolve a polêmica questão sobre o caráter consultivo ou deliberativo do poder político a ser partilhado.**

O tema da divisão do poder envolve, também, a polêmica questão a propósito do caráter consultivo ou deliberativo do poder político a ser partilhado. Convém, a esse respeito, ter duas ordens de observações. Por um lado, é preciso fugir de uma dicotomia formal e excludente que, muito embora povoe o debate teórico, não encontra correspondência na realidade concreta da gestão pública. Frequentemente, processos de mutirão para a construção de equipamentos públicos, apesar de não constituírem qualquer canal formal de participação que colocasse o dilema entre consulta e deliberação, envolvem mecanismos de relação entre a comunidade e o poder público caracterizados pela participação real na decisão sobre o projeto ou a execução da obra pública em construção. Este exemplo, aliás, ilustra o fato de que nem sempre participar das decisões exige votação.

Analogicamente, parece razoável assumir que variadas formas de relação estabelecidas entre a sociedade e o Estado, embora não signifiquem participar de modo direto de decisões, correspondem a processos que, por tornarem o Estado mais permeável à conquista de direitos, podem ser entendidos, em sentido amplo, como momentos de partilha do poder. São os casos, por exemplo, de audiências públicas democráticas ou processos de consulta ou fiscalização sobre ações de governo em canais formais, em reuniões ou assembleias em bairros e entidades, com a presença de um representante do governo. Em geral, o resultado é que o prefeito e seus auxiliares tendem a assumir, nestes espaços, compromissos públicos junto à população.

É também preciso afirmar com clareza que, em regra, a radicalização da partilha de poder, objetivo de uma gestão democrática, envolve necessariamente conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão, e não apenas consulta. Há uma diferença de qualidade entre espaços de deliberação e consulta que não pode ser subestimada. É evidente que o nível possível de decisões de determinado canal participativo, isoladamente considerado, é circunscrito ao âmbito no qual estas decisões podem ser



assumidas como legítimas. Assim, não teria sentido que um conselho municipal setorial - de educação, saúde, transportes, etc. - deliberasse sozinho sobre a parcela de recursos do setor, na medida em que as decisões sobre a divisão do bolo orçamentário cabem ao processo de definição do orçamento municipal em seu conjunto. Mas não deve restar dúvida de que radicalizar a partilha de poder num processo de orçamento participativo demanda conferir real poder de decisão àqueles que dele tomam parte.

O tema da divisão de poder político exige, afinal, uma reflexão que remete às relações entre o público e o privado. Em particular, a multiplicação quantitativa e as mudanças qualitativas em experiências de orçamento participativo no Brasil permitem a consolidação de conquistas e avanços, ao mesmo tempo em que colocam novas questões a serem enfrentadas. Há dois dilemas centrais que merecem destaque. Em primeiro lugar, quais os papéis do governo e da população nesse processo? Negar a participação desta última significa limitar-se aos marcos da democracia representativa, negando o princípio da partilha de poder. Por oposição, delegar inteiramente o poder de decisão à sociedade - se isso fosse exequível - equivaleria não a partilhar o poder, mas a uma situação em que o governo o doaria à sociedade.

É verdade que em municípios muitos pequenos parece possível implementar modelos de gestão baseados mais em mecanismos de democracia direta do que naqueles de democracia representativa, uma vez que a reduzida dimensão da população e da burocracia pública permitem decisões coletivas com a devida agilidade. Aliás, convém destacar, a esse respeito, que a Constituição brasileira estabelece critérios de organização municipal inteiramente rígidos - idênticos para municípios metropolitanos e pequenas localidades rurais - inibindo a criação de modelos de estruturação e gestão mais adequados a cada realidade.

Em contraste com as pequenas localidades, a partir de certa magnitude, o aprofundamento da democracia indica a necessidade de combinar democracia representativa e participativa. Os modelos de representação podem ser bastante distintos do brasileiro, mas não parece possível abrir mão da idéia mesma de representação, em face da constituição de múltiplos espaços, com suas respectivas regras e funções, seja no âmbito do Estado ou da sociedade.

De um lado, a formação da opinião pública, no quadro de uma sociedade de classes que é também sociedade de massas, é mediada pela expressão de entidades representativas da sociedade e por meios de comunicação de massa. Ou seja, a competição no espaço público a propósito do que pretende exprimir o interesse municipal

**A divisão de poder político exige uma reflexão que remete às relações entre o público e o privado.**

**O aprofundamento da democracia indica a necessidade de combinar democracia representativa e participativa.**

não pode ser decidida apenas por meio da participação direta dos cidadãos, prescindindo das referidas formas de mediação. No âmbito do Estado, desponta a realidade do poder administrativo, fundado na expansão da burocracia estatal que acompanha o desenvolvimento do sistema democrático, bem como a separação de poderes que leva à constituição do executivo com um governo eleito periodicamente, em conjunto com o legislativo municipal com seu corpo de representantes. A complexidade da própria sociedade num quadro democrático tende a engendrar uma divisão de tarefas, no campo da política, que consubstancia mecanismos de representação democrática.

Por essas razões, seria ilusório pretender circunscrever a disputa da legitimidade em torno do que expressa o interesse público apenas ao processo de participação popular no orçamento local e, mais ainda, restringir este último a decisões emanadas exclusivamente da participação comunitária. Em primeiro lugar, há funções desempenhadas concretamente pelo governo local, pelo aparelho administrativo e pela Câmara Municipal no que tange à elaboração, aprovação e execução orçamentárias. A influência do poder administrativo, emanado da burocracia estatal, pode ser limitada de modo sensível no processo de elaboração do orçamento, desde que haja, da parte do governo local, interesse em garantir transparência. Para tanto, é necessário reorganizar por inteiro o modo de apresentação das finanças municipais, tornando claras, aos cidadãos em geral, as intervenções essenciais à tomada de decisões. As experiências políticas têm demonstrado a viabilidade disso. Todavia, o poder administrativo - associado ao monopólio do saber e das informações - tende a se fortalecer no momento da execução orçamentária, na medida em que as decisões cotidianas, emanadas a partir do aparelho administrativo, adquiram maior autonomia. Esta questão será objeto de uma ponderação mais à frente.

**O processo de participação na elaboração da proposta orçamentária, ao incluir, além do governo, os diversos interesses emanados diretamente da sociedade, corresponde ao alargamento da esfera pública.**

A Câmara Municipal detém um conjunto de atribuições concernentes à elaboração e à aprovação do orçamento - além da fiscalização de sua execução. O processo de participação da sociedade na elaboração orçamentária, em conjunto com o governo, não poderia pretender se sobrepor às competências da Câmara, pois isso, além de desrespeitar estas últimas, que possuem expressão constitucional, equivaleria à fiscalização do poder legislativo, quando o fortalecimento do sistema democrático aponta para seu oposto, isto é, a afirmação do legislativo em face do executivo. Na realidade, o processo de participação na elaboração da proposta orçamentária, ao incluir, além do governo, os diversos interesses emanados diretamente da sociedade, corresponde ao alargamento da esfera pública, pois remete a definição das prioridades municí-

---

país a um espaço de debate público, transparente. Neste sentido, seu papel tem sido contribuir para a superação da falta de nitidez entre o público e o privado no país, na medida em que cumpre a função de neutralizar a tradicional privatização do público, vinculada às relações clientelistas entre governo e Câmara, cujo resultado costuma ser a subordinação desta àquele. Abre-se espaço, portanto, para o fortalecimento da independência do legislativo.

A competência da Câmara quanto às finanças municipais envolve, por um lado, definições relativas à magnitude e composição da receita e da despesa pública e, por outro lado, deliberações relacionadas à chamada cauda orçamentária. Esta última refere-se ao grau de autonomia do executivo para estabelecer mudanças no orçamento por decreto e para efetuar operações de tomada de empréstimo de curto-prazo sem necessidade de autorização legislativa. Tais temas não costumam fazer parte do debate público de elaboração orçamentária. Com relação à magnitude e composição de receita e despesa, as competências do executivo e do legislativo são concorrentes. Isto significa que o papel do processo de elaboração da proposta orçamentária com participação da população, engendrado a partir do governo, não é o de se sobrepor ao legislativo, mas sim o de disputar com esse, legitimamente, aquilo que representa as prioridades municipais. Daí que seja natural a integração de vereadores ao processo de discussão pública do orçamento, bem como o exercício de formas de pressão de segmentos da população sobre a Câmara no momento de aprovação do orçamento.

A relação entre o governo municipal e a sociedade local, no processo de participação da montagem da proposta de orçamento, por sua vez, demanda considerações mais detalhadas, pois corresponde a resgatar o primeiro dilema sugerido anteriormente: negar a participação no orçamento seria o mesmo que abandonar um momento relevante de partilha do poder, mas delegar por inteiro o poder de decisão à sociedade equivaleria, não à divisão do poder, mas à sua doação pelo governo.

Com efeito, os governantes locais eleitos periodicamente a partir da disputa em torno de projetos de município alternativos (por mais imprecisos que estes se apresentem aos olhos da população), adquirem uma legitimidade própria que inclui não apenas o direito, mas o dever de conduzir o governo local. No quadro da democracia representativa, a direção do governo pode ser partilhada com a sociedade, mas não integralmente delegada. Em outras palavras, quando o processo de participação tem eficácia real, ocorre uma interação entre governo e sociedade, cujo resultado é uma expressão

**No quadro da  
democracia  
representativa, a  
direção do  
governo pode  
ser partilhada  
com a  
sociedade, mas  
não  
integralmente  
delegada.**

peculiar dos interesses e prioridades municipais. O que cabe discutir, portanto, são as formas possíveis dessa interação, sob o prisma dos valores democráticos.

Desde logo, é necessário desqualificar os vários casos concretos em que a participação, seja formalmente consultiva ou deliberativa, é demasiado frágil ou mesmo aparente. Por vezes, o esforço do governo com vistas à criação de condições para a participação é muito restrito, de maneira que o processo carece de legitimidade. Em outras situações, nas quais o debate com a sociedade apresenta mais consistência, seus resultados não são assumidos pelo núcleo de poder do governo, o que tende a acarretar sérios prejuízos à idéia mesma de participação, por desacreditá-la na prática.

**Uma das possibilidades de interação real consiste em manter o governo como o elo forte, conferindo caráter consultivo ao processo de participação.**

Isto posto, uma das possibilidades de interação real consiste em manter o governo como o elo forte, conferindo caráter consultivo ao processo de participação. Há diferenças de qualidade relevantes a considerar neste âmbito, pois uma coisa é efetuar consultas genéricas e outra, bem distinta, corresponde a criar instrumentos específicos que impõem ao governo assumir compromissos concretos emanados dessa consulta. Por exemplo, se é dada à comunidade a tarefa de eleger prioridades regionais, setoriais ou municipais, é óbvio que o processo só adquire legitimidade, aos olhos dos participantes e da opinião pública, se o governo, ao elaborar a proposta orçamentária, integra de maneira efetiva parcela importante das prioridades estabelecidas pela população. Neste sentido, tal processo, apesar de formalmente consultivo, envolve uma real partilha de poder. Todavia, ele permanece aquém das possibilidades abertas à radicalização da divisão de poder.

No campo da participação de natureza decisória, objetivo a perseguir, têm sido experimentadas diferentes alternativas, que cabe debater com cuidado, pois elas colocam questões bastante complexas. Uma delas busca contornar a interação governo-sociedade, discriminando uma proporção do orçamento como de responsabilidade do governo e outra delegada à decisão autônoma da sociedade. Embora essa alternativa apresente o mérito de estabelecer de modo transparente o espaço de responsabilidade de cada polo, a aludida divisão quantitativa possui dois inconvenientes: não há um processo de síntese interativa para a definição das prioridades locais - o orçamento resulta da soma de duas parcelas pensadas de maneira isolada e não existe qualquer critério que permita determinar a proporção legítima que cabe ao governo e à população.

**Uma alternativa mais ousada estabelece a sociedade como o elo forte na interação com o governo.**

Uma alternativa mais ousada estabelece a sociedade como o elo forte na interação com o governo. Neste caso, todo o poder de decisão é transferido para a população, através de plenárias abertas

---

e de um conselho de orçamento, composto por delegados eleitos nas plenárias. O governo - a par de sua responsabilidade na organização do processo - limita-se a apresentar e defender propostas de sua autoria nas plenárias e no conselho. E somente a população possui direito a voto.

Trata-se, pois, de efetivo poder de decisão exercido em espaços públicos que permitem engendrar uma síntese das prioridades municipais. A despeito desses méritos, convém levantar duas possíveis objeções. Por um lado, uma eventual perda da legitimidade do governo no debate, ainda que momentânea, pode alijá-lo inteiramente de decisões orçamentárias, acarretando prejuízos - que podem ser sérios - à implementação de ações percebidas pelo governo como essenciais à disputa de hegemonia local.

Por outro lado, é difícil imaginar que o governo, na prática, abra mão de todo o seu poder de decisão. Assim, ou ele explicitamente integra à proposta orçamentária recursos para ações consideradas imprescindíveis - a exemplo de certos compromissos básicos de campanha - excluindo-os do bolo orçamentário em discussão (mas, nesse caso, ele cai na situação descrita antes; em que há uma proporção de recursos cuja decisão cabe ao governo de modo unilateral); ou então algo semelhante acaba ocorrendo de maneira não transparente - e portanto não totalmente democrática - seja na montagem do orçamento, ocasião em que o governo pode prever folgas artificiais, subestimando a capacidade de investimento a discutir com a sociedade, para lhe permitir integrar as ações consideradas centrais, seja no momento da execução orçamentária, ao deixar de realizar parcela do que foi deliberado em discussão pública para dar conta das referidas ações.

Resta apresentar uma última alternativa, voltada à busca de superação das objeções levantadas às outras. Mantidas as idéias de plenárias abertas e de conselho de orçamento, trata-se de estabelecer uma forma de interação por meio da qual governo e conselho de orçamento decidam em conjunto as prioridades orçamentárias, num processo que busque o consenso. Neste caso, as deliberações são negociadas, de modo que não há um elo dominante: o governo não pode impor sua visão ao conselho, pois com isso deslegitimaria o processo de participação, nem o conselho pode se sobrepor ao governo, que possui legitimidade para a defesa de suas propostas.

É possível objetar que, em face de eventuais impasses, não haveria solução para o processo decisório. Isso, porém, não parece provável, desde que se garantam condições propícias a uma negociação efetiva. No rol das vantagens, destacam-se a partilha do poder de decisão real e a produção de um espaço público único,

**Estabelecer uma forma de interação por meio da qual governo e conselho de orçamento decidam em conjunto as prioridades orçamentárias, num processo que busque o consenso.**

**O que é percebido pela sociedade como representando o interesse municipal é função de um processo de disputa de hegemonia entre forças sociais que buscam expressar diferentes projetos de município.**

capaz de realizar na interação entre governo e sociedade, uma síntese transparente das prioridades municipais calcadas em compromissos concretos assumidos pelo governo junto à população.

O segundo dilema central colocado a partir das práticas do orçamento participativo remete de imediato à relação público-privado. No sistema democrático, a configuração, em cada momento, daquilo que é percebido pela sociedade como representando o interesse municipal (isto é, o interesse público em nível local) é função de um processo de disputa de hegemonia entre forças sociais que buscam expressar diferentes projetos de município. As idéias e ações que compõem tais projetos são forjadas a partir dos mais variados espaços sociais. É certo, porém, que os ocupantes do governo assumem um lugar especialmente relevante no processo, pois além de responsáveis pela gestão pública, são vistos pela população enquanto portadores da unidade do município.

Conforme foi sugerido, esses projetos municipais não são neutros. Mas, na composição pelo convencimento, com base na formação da opinião pública, os interesses que cada agrupamento de forças sociais procura defender precisam traduzir o interesse público. Em outras palavras, a disputa de hegemonia não pode ser efetuada com eficácia pela apresentação imediata de interesses particulares, privados, por mais significativos que sejam do ângulo quantitativo, uma vez que tal disputa se resolve, não no plano material, mas no simbólico, do interesse público do município. Esta é, aliás, uma segunda razão pela qual o exercício da participação não pode ser circunscrito a esta ou aquela classe social, mas remete à abertura de espaços para a participação de todos os indivíduos enquanto cidadãos.

É por esse motivo, também, que a afirmação de um projeto de município não se reduz à somatória de interesses parciais, a exemplo da agregação de reivindicações da população de regiões ou movimentos sociais. É necessário, por um lado, que estas reivindicações adquiram legitimidade social, na qualidade de elementos de um projeto de municípios. Por outro, há questões referidas à identidade local - cruciais para a composição do que é visto como interesse público - que não se restringem aos limites de uma região ou um tema setorial: o lugar simbólico ocupado pelo centro histórico da cidade, a forma de aparelhamento da administração pública, certas obras e serviços de âmbito municipal, as propostas de desenvolvimento econômico local, etc.

Isso significa que forças sociais inspiradas pelos valores democráticos - atuando no governo ou na sociedade - ao pretenderem competir com eficácia pela hegemonia local, precisam dar conta do fato de que o que está em jogo no espaço público transcende a

imediata reivindicação particular, seja de cunho regional, seja setorial (educação, saúde, habitação, transportes, etc.). Neste campo, inúmeras experiências concretas de orçamento participativo têm avançado de modo considerável, por meio do estabelecimento de critérios transparentes - deliberados pelos próprios participantes - para a repartição regional e setorial de recursos e pelo debate daquilo que ultrapassa as fronteiras da região ou do setor considerados.

O dilema explicitado coloca, contudo, uma questão de resolução bem mais complexa: os espaços públicos nos quais ocorrem decisões e ações que produzem e tornam real um projeto de município são múltiplos, não se reduzindo apenas ao espaço público do orçamento participativo. Em várias localidades caracterizadas por gestões de cunho participativo, existem, por exemplo, fóruns públicos para a articulação de forças sociais em torno de temas relevantes para o conjunto do município, como o desenvolvimento econômico ou o plano diretor. Muitas das ações deles originadas demandam dispêndio de recursos que oneram o orçamento público.

Em face da complexidade da sociedade brasileira, os participantes desses espaços públicos diferenciados não costumam ser os mesmos, seja pelo interesse dos temas tratados - inclusive seu apelo simbólico, seja em função de sua dinâmica de funcionamento - marcada por formas de expressão cultural próprias. Assim, setores do empresariado e sindicatos de trabalhadores urbanos tendem a se acomodar mais adequadamente nos debates a propósito do desenvolvimento econômico local - haja visto assuntos como emprego e produção - do que nos processos de orçamento participativo.

Por isso, não seria legítimo exigir que atores sociais cuja familiaridade é distinta de um espaço a outro fossem forçados a se acomodar no interior de apenas um desses espaços públicos, no caso, aquele do orçamento municipal. Na prática, esses diferentes espaços são responsáveis por formulações parciais do que pretende representar o interesse público municipal. Inexiste, por conseguinte, uma esfera definida no interior da qual fosse levada a efeito a síntese das várias formulações parciais.

Isso quer dizer que o processo de orçamento participativo configura apenas um desses espaços, embora extremamente relevante. Se o dilema apresentado não possui solução *a priori*, pré-determinada, o fundamental é ter clareza a respeito de suas implicações relativas ao princípio da partilha do poder político, entre as quais a de que não convém depositar sobre o orçamento participativo responsabilidades superiores às que podem ser resolvidas em seu próprio âmbito. Diante do exposto, aliás, infere-se um



---

motivo adicional no sentido de reforçar a conveniência da presença ativa do governo no processo decisório sobre o orçamento local.

#### *IV. SOCIEDADE, GOVERNO E BUROCRACIA LOCAL DIANTE DA PARTICIPAÇÃO*

**Na medida em que o governo local tenha sensibilidade para captar e integrar ao processo as diferentes formas de articulação social do município, maiores as condições para uma bem sucedida participação na gestão pública.**

A reflexão sobre a participação na gestão pública requer, ainda, o exame de um conjunto de questões que remetem à órbita dos vários parceiros potenciais deste processo: sociedade, governo, aparelho administrativo e Câmara Municipal. Não se pretende, aqui, abarcar a totalidade das questões envolvidas. Deste modo, o papel da Câmara será explicitamente deixado de lado (sobre isso, algumas ponderações foram efetuadas acima). Por outro lado, optou-se por abordar os vários problemas a partir do orçamento participativo, em sintonia com o percurso trilhado ao longo do debate sobre a partilha do poder.

Considerando, em primeiro lugar, a sociedade local e sua dinâmica, parece fundamental resgatar as observações já indicadas a propósito da diversidade das formas de sociabilidade existentes. Em particular, a maior ou menor representatividade da participação é função, de um lado, das formas de organização social existentes e da predisposição da população a participar e, de outro, da capacidade que o governo possua para sensibilizar a população e para captar as variadas formas de articulação social por meio dos quais é possível potencializar a participação efetiva.

Nesses termos, um município onde haja fortes organizações e movimentos sociais com tradição de luta apresenta condições mais favoráveis, no sentido da representatividade da sociedade, do que outro com frágeis organizações pré-existentes. Do mesmo modo, na medida em que o governo local tenha sensibilidade para captar e integrar ao processo as diferentes formas de articulação social do município, maiores as condições para uma bem sucedida participação na gestão pública.

Tomando o caso do orçamento participativo, fica claro o equívoco de uma discussão que contraponha a estruturação do processo a partir de plenárias regionais ou de plenárias setoriais (educação, saúde, etc). Ora, a estruturação mais eficaz depende não da vontade do governo, mas sobretudo, do perfil das articulações sociais existentes, quanto à sua representatividade. Por isso, num município no qual predominem fortemente formas de organização por região, um processo de orçamento participativo tenderá a se estruturar regionalmente. Mas, em outro município que combine a

---

presença de movimentos e entidades de corte regional com outros de característica setorial, a busca de maior representatividade para o processo sugere a conveniência de uma estruturação mista, articulando plenárias regionais e setoriais com seus respectivos delegados eleitos.

Em suma, é de fundamental importância que o governo se preocupe em perceber a imensa riqueza das formas de manifestação da população e que, com frequência, não se enquadram no perfil dos clássicos movimentos sociais. A título de ilustração, o governo de Itabuna-BA, teve o cuidado de convidar, no debate público do orçamento de 94, entre outros atores sociais, os integrantes do Clube de Dominó do município, em função da relevância de sua presença na vida social local.

Do mesmo modo, as formas concretas de sociabilidade são mutáveis no tempo, razão pela qual é preciso ser prudente ao efetuar a institucionalização de determinado canal de participação. O interesse na institucionalização dos espaços de participação é óbvio, uma vez que, por exemplo, um conselho aprovado por lei, se não garante a participação, consolida um espaço aberto à presença da sociedade de modo independente. Porém, se se deseja respeitar a riqueza das formas de manifestação social, bem como sua mutação temporal, convém constituir canais flexíveis o bastante para se adaptarem a essas características. Caso contrário, a despeito da boa intenção, torna-se bastante grande o risco de se cair no excesso de formalismo, uma característica da cultura política brasileira criticada no início do texto.

Ainda com referência ao polo da sociedade, importa registrar duas ponderações. Por um lado, em várias experiências concretas, tem-se buscado tornar o número de delegados aptos a participar do conselho (deliberativo) de orçamento sem relação direta com a quantidade de participantes das plenárias em que os delegados são eleitos, com vistas a evitar a ocorrência de processos em que haja manipulação dos resultados pelo número (a chamada "inchação" das plenárias). Por outro lado, interessa apontar para os potenciais problemas que processos e decisões baseados em plenárias muito amplas possam acarretar, em função de que a tomada de decisões pode se dar sem que os participantes possuam todas as informações relevantes para uma decisão esclarecida.

Em segundo lugar, nota-se que, em geral, a ênfase das práticas e reflexões sobre a participação no orçamento incide sobre o momento da elaboração e aprovação da peça orçamentária. Contudo, tão importante quanto isso é o momento de execução do orçamento, ou seja, quando as propostas e compromissos se traduzem em ação concreta do Estado. Salta aos olhos, por este motivo,

**As formas concretas de sociabilidade são mutáveis no tempo, razão pela qual é preciso ser prudente ao efetuar a institucionalização de determinado canal de participação.**

---

o interesse em garantir a continuidade do processo participativo por meio do mecanismo de fiscalização popular da execução orçamentária.

Mais do que isso, a democratização do acesso à participação exige uma presença ativa do governo, em particular no campo pedagógico. Assim, é crucial para tal democratização, a pesquisa de linguagens sintonizadas com a cultura da população, bem como a organização de processos de formação dos cidadãos, de maneira a lhes permitir acesso à informação sobre o modo de funcionamento do Estado (Prefeitura, Câmara) e da configuração do município. Tais iniciativas caminham no sentido de se contrapor ao monopólio da informação de que os integrantes do Estado costumam ser portadores. Evidencia-se, ademais, que é perfeitamente possível e inclusive necessário, que o governo local - respeitando a independência e riqueza de formas de articulação da sociedade - atue de maneira concreta no sentido de estruturar e estimular a participação para que esta obtenha sua máxima eficácia. A título de ilustração, a fiscalização da execução orçamentária só pode ser eficaz se os responsáveis pelo processo de acompanhamento conhecerem a lógica de funcionamento do Estado. Para tanto, podem ser muito úteis iniciativas como a de realização de seminários e cursos de formação promovidos pelo governo local.

Por fim, a questão da execução do orçamento coloca um problema adicional. Se os compromissos assumidos pelo governo durante a elaboração e aprovação da peça orçamentária são seriamente descumpridos ao longo de sua execução, há uma óbvia tendência à perda de legitimidade do processo de participação. A relevância desse problema está vinculada à frequência com que isso tem ocorrido na prática.

Por vezes, a responsabilidade desse descompasso pode ser imputada à (falta de) vontade política do governo. Porém, é muito mais usual que o descumprimento das metas públicas estabelecidas se deva às dificuldades na condução cotidiana das ações de governo, relacionadas aos entraves situados no interior do aparelho administrativo. O Estado do nacional-desenvolvimentismo, nos seus três níveis, é autoritário e ineficiente. Nestas condições, a resposta do aparelho administrativo às decisões do governo costuma ser lenta e imprevisível.

Daí que a consolidação e disseminação da participação da sociedade na gestão pública exija a implementação de uma rigorosa reforma do Estado. No caso do orçamento, parece fundamental resgatar a idéia de planejamento. Não, evidentemente, o planejamento tecnocrata cujo resultado no mais das vezes tem sido a produção de planos que não saem do papel, mas, sim, a implemen-

**A consolidação e disseminação da participação da sociedade na gestão pública exige a implementação de uma rigorosa reforma do Estado.**

---

tação de processos de planejamento estratégico, concebidas também como planejamento da ação de governo. Destacam-se neste campo as experiências vinculadas ao planejamento estratégico situacional, que têm demonstrado resultados positivos em vários governos municipais.

De modo mais geral, a disseminação das práticas de participação da sociedade demandam a busca de transformações na burocracia pública na perspectiva de substituir a cultura organizacional e as formas de organização do trabalho herdadas do Estado nacional-desenvolvimentista - caracterizadas pela prevalência do poder administrativo combinado ao fisiologismo - por outras calcadas nos valores da democracia e da eficiência. Conforme se conhece, parcela relevante das formas de relação entre o Estado e a sociedade notadamente as que ocorrem no cotidiano, dependem muito mais da ação da rotina administrativa e do pessoal permanente do que dos representantes do governo.

Neste sentido, embora não existam referências consolidadas, experiências engendradas da busca de superação da crise do Estado apontam por caminhos que articulam a garantia de melhores condições de trabalho à transformação de estruturas, sistemas e rotinas fundada em princípios como o da qualidade na prestação dos serviços públicos, a abordagem voltada aos usuários, a ruptura das relações verticais e sua substituição por relações horizontais e a participação dos servidores na definição da forma de prestação dos serviços.

Convém observar, por um lado, que a perspectiva de trabalho voltada aos usuários se contrapõe, em simultâneo, ao fisiologismo, que tende a "criar dificuldades para vender facilidades", e ao poder administrativo, pelo qual a forma de prestação dos serviços tem como parâmetro o monopólio de informações por parte de servidores.

Além disso, até por uma questão de coerência, não teria sentido pretender garantir o direito a participar para a sociedade e negar este direito aos servidores, que são, afinal de contas, os responsáveis últimos pela prestação dos serviços e pela relação - autoritária ou democrática - travada no cotidiano entre o Estado e a sociedade.

Em suma, a intenção das observações deste último item do trabalho, longe de pretender abarcar todas as dimensões relevantes ao tema da participação, apresenta, sobretudo a intenção de explicar a necessidade da ação conjunta de vários parceiros, com suas próprias lógicas, se se tem em vista efetuar o exame dos processos de participação e sugerir caminhos para a radicalização da democracia pela via da consolidação do direito a participar.





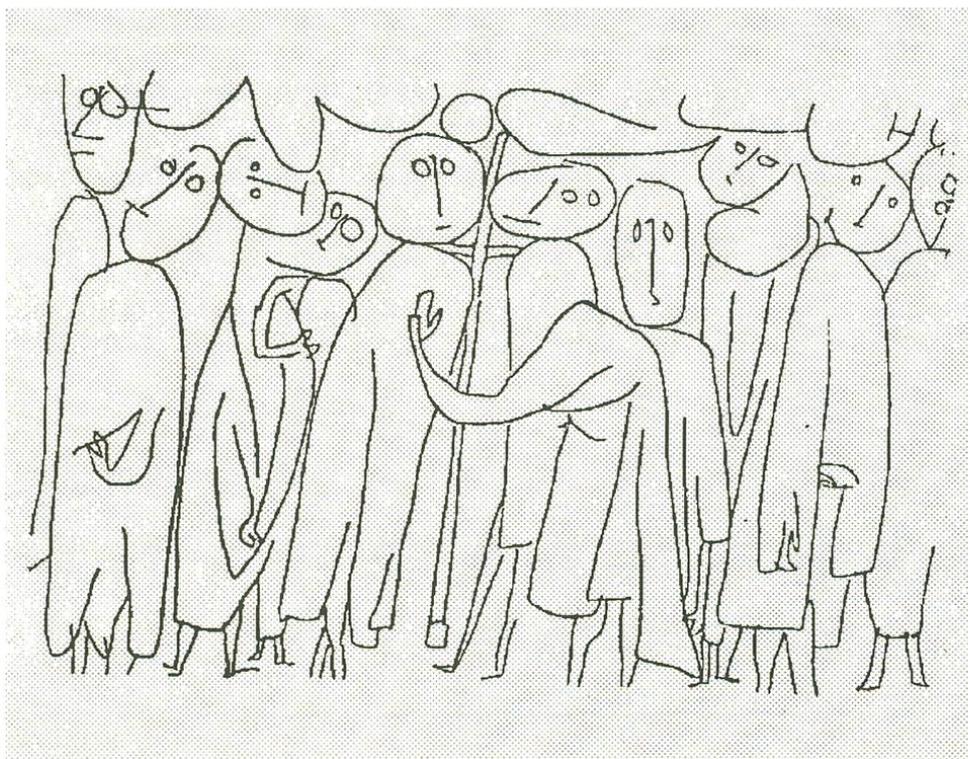
---

# *Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos*

**Vera Telles**

*Diretora do Instituto Pólis e professora no  
Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo*

São imensos os desafios que hoje se colocam para a cidadania na sociedade brasileira. Nos tempos que correm, problemas de longa data combinam-se com dilemas postos pelas mudanças em curso no mundo contemporâneo. Nesta década que já prenuncia um novo século, vive-se o paradoxo de uma sociedade que tem esperanças em seu horizonte, mas também pesadelos, sem ter ainda realizado as promessas que inauguraram os "tempos modernos". Neste momento de encruzilhada, em que os destinos do país são decididos, estão em jogo as possibilidades de construção de um projeto de futuro em que a modernidade seja conjugada com igualdade e justiça.



---

Na década de 80, os movimentos sociais se organizaram, sindicatos se fortaleceram e as demandas populares ganharam o cenário público. As aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária ganharam forma na reivindicação de direitos diversos, deixaram suas marcas em conquistas importantes na Constituição de 1988 e se traduziram na formação de sujeitos políticos hoje reconhecidos como interlocutores legítimos no jogo político nacional. Esta década, vivida sob o signo da esperança democrática, terminou, no entanto, encenando o espetáculo de uma pobreza jamais vista em nossa história republicana. Mais do que confirmar os limites da democracia em uma sociedade de pesada tradição autoritária, oligárquica e excludente, essa pobreza traz à tona todos as contradições e ambivalências inscritas na dinâmica da vida social brasileira.

E é nessa dinâmica que os desafios presentes se alojam. Pois esta é uma sociedade em que a descoberta dos direitos convive com uma incivilidade cotidiana feita de violência, discriminações e preconceitos. O eventual atendimento a reivindicações está longe de consolidar os direitos como referência normativa nas relações sociais, de tal forma que conquistas alcançadas podem ser desfeitas ou anuladas, sem que isso suscite o protesto e indignação de uma opinião pública crítica. As práticas de organização, representação e negociação se generalizam com dificuldade para além dos grupos mais organizados, por conta de uma gramática social muito excludente que joga maiorias fora do poder de interpelação de sindicatos, partidos e organizações civis. A conquista do espaço público e a descoberta do sentido da ação coletiva na sua capacidade de alterar o "já dado" e descortinar horizontes possíveis, vem sendo minada por uma desesperança crescente alimentada por uma crise econômica devastadora que destrói projetos, desorganiza formas de vida e parece destituir o futuro de qualquer significado positivo.

### *OS DESAFIOS DA CIDADANIA*

**A ausência de espaços de reconhecimento e de vínculos civis se traduz na dificuldade de formular os dramas cotidianos na linguagem pública dos direitos.**

Poderíamos dizer que, hoje, o desafio da cidadania é, mais do que nunca, construir um sentido de pertencimento, sem o qual homens e mulheres não podem se reconhecer como cidadãos. É impossível fazer dos direitos referências que estruturam identidades cidadãs numa sociedade que destitui, por todos os lados, cada um e todos, de um lugar de reconhecimento. Para além das consequências conhecidas no aumento espantoso da pauperização, como pensar de outra forma não apenas os salários irrisórios, o trabalho precário e o desemprego, mas também o descalabro dos serviços

---

públicos que, em vez de organizar as condições de uma vida digna, armam um perverso espelho que projeta as imagens da exclusão daqueles cujas vidas parecem não importar a ninguém? Como é possível para esses homens e mulheres se reconhecerem como cidadãos se não encontram espaços, signos ou discursos que os nomeiem e os constituam como tais? Não deveria, portanto, nos espantar o aumento da criminalidade e da delinquência juvenil, o crescimento de práticas de justiça privada, de preconceitos e racismos, bem como a conivência com o autoritarismo político ou mesmo com a violência policial. Antes de creditar tudo isto a um suposto atraso político das maiorias ou a uma igualmente suposta patologia inerente à pobreza, poder-se-ia dizer que são conseqüências da não-cidadania. A ausência de espaços de reconhecimento e de vínculos propriamente civis, traduz-se na dificuldade de formular os dramas cotidianos (individuais e coletivos) na linguagem pública dos direitos, tendendo, por isso mesmo, a ser equacionados no interior dos códigos morais da vida privada. É nisso que a negação de direitos, o não reconhecimento do outro como sujeito de interesses e aspirações legítimas, afeta sociabilidade, cultura e identidades.

A exclusão não é novidade nesse país: está ancorada numa tradição de sólidas raízes históricas. No entanto, é problema que ganha nova dimensão diante de transformações em curso que apontam os riscos de uma dualização da sociedade, dividida entre ilhas de modernidade e uma maioria sem lugar. No Brasil, o chamado discurso neoliberal tenta a espantosa façanha de conferir título de modernidade ao que há de mais atrasado na sociedade brasileira: um privatismo selvagem e predatório, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas, negando a alteridade e obstruindo, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social através da recusa de um sentido de responsabilidade pública e de obrigação social.

Não se trata de alimentar o discurso catastrofista que hoje circula amplamente. Mas reconhecer a peculiaridade do momento atual, em que se contrapõem valores e projetos em disputa. A aposta no futuro exige, como nunca, saber ler os signos do novo em práticas emergentes que apontam alternativas à perversa equação Estado vs. Mercado. Nos movimentos sociais, nos grupos organizados, nas associações civis que, em meio às dificuldades, não deixaram de se fazer presentes e ativos na sociedade brasileira, será preciso enxergar mais do que um potencial defensivo contra o conservadorismo excludente da sociedade brasileira. Mas sobretudo, ver neles, ou através deles, as possibilidades de se definir as relações entre modernidade e cidadania: nesses tempos em que o apartheid social já é uma realidade, estamos diante do desafio de resgatar valores como igualdade, justiça e liberdade. Ou seja,

---

refundar as tarefas clássicas de uma modernidade incompleta, porém nos termos inéditos que o mundo contemporâneo está a propor.

### *A EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL*

**A ênfase atual no local, nas tradições e na comunidade se aponta para potencialidades criativas das práticas sociais, também contém o risco de aprofundar segmentações e disparidades.**

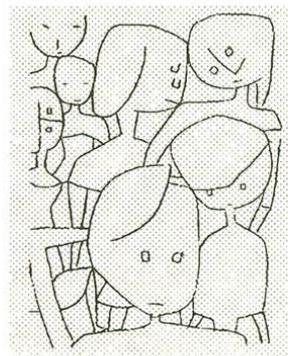
Entre o projeto estatista de sociedade e o modelo privativista do mercado, a sociedade civil está emergindo como alternativa capaz de conciliar desenvolvimento, equidade e justiça social. Mas aqui é preciso definições. Não se trata de uma volta às "saudáveis virtudes morais" da comunidade e tradições locais, como fontes supostas de energias coletivas capazes de serem mobilizadas como alternativa ao Estado em países estrangulados por falta de recursos e mergulhados numa pobreza crescente. Esta é uma ênfase hoje corrente que permite uma estranha (e nem sempre esperada, é preciso dizer) convergência entre propostas de cunho neoliberal e uma espécie de celebração romântica do local e do comunitário, como busca de identidades perdidas pela crise.

Há muito de positivo nessa revalorização das práticas de auto-ajuda, do mutualismo e da cooperação solidária, de que bairros populares e regiões pauperizadas do país nos vem dando inúmeros exemplos, e isso já desde muito tempo. Na verdade, é mesmo impossível compreender os movimentos e lutas sociais das últimas décadas sem o seu ancoramento nas dimensões comunitárias e solidárias da vida social. O problema está em fazer disso exemplos modelares de uma sociedade civil ativa. Se em termos teóricos a questão é no mínimo controvertida, em termos políticos é mais do que problemática. Aprofundando desigualdades e exclusões, a ênfase atual no local, no particular, nas tradições e na comunidade, ao mesmo tempo em que aponta para potencialidades criativas de uma refundação do social, também contém o risco de acentuar segmentações e disparidades, sem alterar os termos pelos quais as desigualdades se processam. Sem uma medida de equidade nas relações sociais, o localismo de ênfase comunitária pode sacramentar segregações e discriminações. E isto coloca a questão da mediação entre o local e a dimensão pública da sociedade. Esta é a questão que está na ordem da "invenção democrática" e diz respeito à construção deste artifício civil que são os direitos e as leis como referências de uma cultura pública igualitária e desprovida de privilégios. É desta construção que dependem as regras de uma convivência cidadã, através do exercício prático da civilidade como forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, de aspirações pertinentes e de direitos legítimos.

Por outro lado, em um país que nem mesmo chegou a construir patamares mínimos de igualdade civil e justiça social, em que o senso de responsabilidade pública está ausente de tradições e cultura política, em que os direitos não fazem parte das "regras do jogo" e estão (ainda?) longe de se constituir como medida e parâmetro na deliberação e definição de políticas que afetam a vida de todos, a chamada pauta pós-Welfare State em um contexto de crescente desregulamentação da economia, haverá de aprofundar ainda mais desigualdades e exclusões. É certo que as formas estatais de regulação estão perdendo vigência na lógica de uma economia cada vez mais globalizada e que vem se estruturando em circuitos de acumulação e em arenas decisórias que escapam aos poderes normativos do Estado<sup>1</sup>. Mas nem por isso é preciso admitir a inevitabilidade de um mercado sem limites publicamente estabelecidos. Neste caso, as alternativas para a modernização selvagem já em curso na sociedade brasileira passam pela invenção, negociação e pactuação de novas regras, parâmetros e limites que garantam direitos fundamentais e abram, por isso mesmo, as possibilidades de se estabelecer a difícil equação entre economia e equidade<sup>2</sup>. E isto depende de espaços públicos de representação e negociação, nos quais os direitos possam se firmar como medida no gerenciamento dos conflitos e como parâmetros no reordenamento da vida econômica (e da vida social de uma maneira mais geral). E este é o critério para avaliar a "arte da negociação" hoje defendida amplamente como saída para a crise brasileira. Sem a referência à igualdade e à justiça como valores e princípios de universalização de direitos, a negociação pode se reduzir a um mero jogo de ajustamentos corporativos de interesses e, sobretudo, levar a uma espécie de geometria variável de direitos<sup>3</sup> conforme o poder de barganha dos grupos mais organizados. Como bem nota Francisco de Oliveira, sem o postulado da igualdade "a agilidade e a regulação do Primeiro Mundo desenvolvido projetar-se-ão sobre nós exportando incertezas, aleatoriedade de que o desenvolvimento da pobreza - esta última taça que nos resta, por enquanto - será a única possibilidade ao nosso alcance"<sup>4</sup>.

### *O SENTIDO DO ESPAÇO PÚBLICO*

Entre a versão comunitarista de sociedade civil e a versão liberal que a reduz ao mercado e ao domínio dos interesses privados, arma-se, portanto, um conjunto de dilemas que trazem a democracia e a cidadania para o centro da discussão. Isto redefine por inteiro os termos como a sociedade civil pode ser entendida. Não mais como uma sociedade que se estrutura nas regras que organizam



**A dimensão ética da vida social pode se constituir através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam.**

---

interesses privados, mas uma sociedade na qual as relações sociais sejam mediadas pelo reconhecimento dos direitos e representação de interesses, tornando factível a construção de espaços públicos que confirmem legitimidade aos conflitos e nos quais a medida da igualdade e da justiça venha a ser objeto de debate e de uma permanente e sempre reaberta negociação. Longe de corresponder a um processo harmonioso e linear, esta é uma construção a cada momento feita e refeita no terreno conflituoso e sempre problemático da vida social. Mas sinaliza um campo no qual a utopia democrática pode ser formulada na aposta de que homens e mulheres descubram o sentido do espaço público no qual as diferenças se expressam e se representam numa interlocução possível; no qual valores circulam, argumentos se articulam e as opiniões se formam; no qual parâmetros públicos podem ser construídos e reconstruídos como balizas para o debate em torno de questões pertinentes; e no qual, enfim, a dimensão ética da vida social pode se constituir através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam, exigindo por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício desta capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto. Esta medida, por ser desprovida de garantias e pontos fixos, ainda mais nesse final de século que fez desmoronar antigas certezas, só pode ser construída numa permanente e sempre renovada negociação.

### *A REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE*

É essa utopia democrática que já se desenha no horizonte da sociedade brasileira. De um lado, nos últimos anos, vem sendo construída uma trama social formada por movimentos sociais, organismos de representação de interesses e entidades civis. É uma rede associativa tão ampla quanto plural, multifacetada e descentralizada. Vem se armando de um modo muito desigual, seguindo os rumos mutáveis dos acontecimentos e das oscilações das conjunturas. É feita e refeita a cada momento e nela não estão ausentes problemas, contradições, ambigüidades e fragilidades. Mas é uma trama que vai como que mapeando e explicitando campos diversificados de conflito. Fazendo circular a linguagem dos direitos, desprivatiza carências e necessidades, demandas e aspirações, ao projetá-las no cenário público como questões que interpelam (e questionam) a opinião pública no seu senso de justiça e equidade. Por outro lado, ancoradas nessa trama associativa, reivindicações, demandas e aspirações de atores coletivos diversos vêm se inscrevendo em uma institucionalidade emergente que se abre a espaços

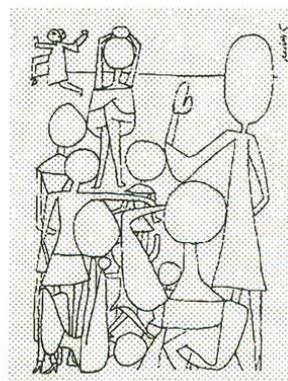
**Uma  
institucionalidade  
vai se  
construindo  
entre as regras  
formais ou  
informais da  
convivência  
pública,  
projetando os  
direitos como  
parâmetros  
públicos.**

---

de representação, interlocução e negociação, deslocando critérios até então muito excludentes de legitimidade, reconhecendo como interlocutores muitos dos que antes só encontravam lugar entre a repressão e a indiferença pública. É uma institucionalidade que vai se construindo entre as regras formais ou informais da convivência pública, sob formas codificadas ou não, permanentes ou descontínuas, mas que, de alguma forma, projetam os direitos como parâmetros públicos que balizam o debate sobre o justo e o injusto, o legítimo e o ilegítimo, nas circunstâncias e acontecimentos que afetam a vida de indivíduos, grupos, classes e mesmo de uma população inteira.

Essa é uma maneira possível de interpretar a dinâmica política que vem se processando na vida das cidades. Por exemplo, nas relações que movimentos organizados passaram a estabelecer com o Estado, deslocando práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo em formas de gestão que se abrem à participação popular e a formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos, bem como a ordem das responsabilidades dos atores envolvidos<sup>5</sup>; na reinvenção e usos das "leis da cidade", em que movimentos organizados e entidades civis ou simplesmente cidadãos mobilizados parecem realizar o que Habermas chama de soberania popular descentralizada e pluralizada<sup>6</sup>, em espaços públicos múltiplos e diferenciados nos quais direitos e aspirações coletivas são afirmados como critérios de julgamento e legitimidade de atos públicos que afetam a vida de todos<sup>7</sup>; finalmente, nos inúmeros fóruns que vêm se multiplicando nos últimos anos, onde questões tão diversas como habitação, saúde, meio ambiente e direitos humanos, apresentam-se como questões a serem levadas em conta na gestão da coisa pública.

Tudo isso é muito fragmentário e descontínuo, as conquistas são incertas, processam-se em um terreno minado por práticas autoritárias e excludentes e não atingem muitos (na verdade as maiorias) dos que se encontram fora das arenas organizadas da vida social e política. Mas é na articulação entre movimentos sociais e práticas associativas, direitos e espaços públicos democráticos, que se pode ver os registros de uma sociedade civil em formação. E é por este ângulo que se pode repensar e redefinir as relações entre Estado e sociedade. Não se trata de recusar o papel do Estado em nome de supostas virtudes empreendedoras (na versão liberal) ou libertária (na versão de esquerda) da sociedade civil. Trata-se, sim, de construir, entre Estado e sociedade, a interface dada por arenas públicas que possibilitem a negociação democrática das regras da equidade nos usos dos recursos públicos dos quais dependem economia e sociedade. Se na esfera da economia o reconhecimento



---

dos direitos significa neutralizar os automatismos do mercado, na esfera do Estado significa a constituição de parâmetros públicos que balizem a deliberação política, regulem os modos de utilização dos recursos públicos, estabeleçam as "regras do jogo" na negociação e arbitragem dos interesses envolvidos e permitam, por isso mesmo, neutralizar práticas de corporativismo e clientelismo que até agora vigoraram nas relações entre Estado e sociedade<sup>8</sup>.

### *CONSTRUIR UMA NOÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO*

**Uma noção de interesse público, capaz de traduzir a diversidade e complexidade da sociedade portanto, plural e descentrada.**

Como mediação construída entre Estado e sociedade, esses espaços permitem tornar a gestão da coisa pública permeável às demandas, aspirações e temas emergentes na sociedade civil, retirando do Estado o monopólio exclusivo na definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade. E isto significa um outro modo de se construir uma noção de interesse público: uma noção plural e descentrada, capaz de traduzir a diversidade e complexidade da sociedade. Por isso mesmo rompe com uma sua versão autoritária e excludente, sinonimizada com a razão do Estado e identificada com a imposição autoritária da lei.

Por outro lado, ao contrário das práticas tradicionais de defesa corporativa de interesses no interior dos aparelhos do Estado, esses espaços públicos podem ser entendidos como espaços que publicizam os conflitos nas práticas de negociação. E isso abre a possibilidade de se redefinir a antinomia entre interesses privados e interesses públicos através da afirmação dos direitos, como referência normativa que define uma "gramática da argumentação cívica"<sup>9</sup> que impede que a defesa dos interesses se faça no jogo bruto da força. É nestes termos que uma noção plural de bem público pode ser construída, não como valor "superior" a permitir o consagrando de corações e mentes ou como consenso que dilui diferenças de interesses em conflito e tampouco como algo identificado com o ordenamento estatal. Sempre sujeita a interpretações diversas ou mesmo divergentes, escapando de definições substantivas e acabadas, mas tendo como suposto e princípio o reconhecimento recíproco de direitos, estabelece uma medida comum que permite, por entre as diferenças e assimetrias de posições, uma dicção comum (mas não idêntica), a troca regrada de opiniões e as normas pactuadas do conflito.

Finalmente, é nessa mediação entre Estado e sociedade civil que é possível vislumbrar as possibilidades de realização do princípio republicano da separação entre o público e o privado, o princípio democrático do reconhecimento, representação e nego-

---

ciação de interesses plurais e o princípio igualitário da cidadania e da universalização dos direitos. Num país onde sempre vigorou um padrão oligárquico de gestão da coisa pública que repõe as práticas do patrimonialismo e clientelismo, isto significa, na verdade, uma refundação da própria República em espaços reinventados da democracia e da cidadania, abertos à invenção política que as transformações em curso no país (e no mundo) estão a exigir.

### *DEMOCRACIA E PODER LOCAL*

E é isso que está em jogo na questão da descentralização e municipalização do poder. Na ênfase atual nos poderes locais, há uma combinação de vários processos e que talvez ainda precisam ser melhor compreendidos. De um lado, a redefinição do papel do Estado como poder normativo e regulador da vida social, vem colocando no debate público as exigências de uma modernização que seja conjugada com sua democratização, abrindo-se aos espaços plurais, renovados e ampliados de representação e articulação com a sociedade civil<sup>10</sup>. Por outro lado, depois de décadas de urbanização acelerada que construiu uma rede urbana tão ampla quanto diferenciada e desigual<sup>11</sup>, as cidades ganham uma nova centralidade pela convergência, virtualmente explosiva e em alguns casos quase ingovernável, de problemas, necessidades, carências e conflitos que escapam às soluções formuladas nos termos de políticas e instituições centralizadas na esfera do Estado<sup>12</sup>. Finalmente, a crise social dos anos 90 vem colocando em discussão as possibilidades e limites de soluções central e globalmente definidas. Pois, a questão social não existe de uma forma unívoca. É multifacetada na ordem das causalidades envolvidas e também é muito diferenciada conforme regiões, cidades e grupos sociais envolvidos. Hoje, cada vez mais, as soluções terão que ser inventadas e negociadas em fóruns diversos, capazes de mobilizar os atores coletivos no seu senso de responsabilidade pública diante do drama dos salários baixos, do desemprego, da saúde, da habitação ou saneamento básico.

É na convergência desses (e outros) problemas que se arma o desafio de se construir arenas públicas de participação, representação e negociação, que viabilizem uma gestão da coisa pública que tenha como parâmetro o reconhecimento e universalização dos direitos. Não se trata aqui de imaginar fórmulas salvadoras. E muito menos creditar à participação popular alguma vocação hegemônica e redentora dos dramas nacionais, numa reedição de velhas (e hoje já desacreditadas) escatologias políticas. Pois as cidades são atra-

**Cada vez mais as soluções terão que ser inventadas e negociadas em fóruns diversos, capazes de mobilizar os atores coletivos no seu senso de responsabilidade pública.**

vessadas ou constituídas por uma dinâmica societária cada vez mais complexa, heterogênea, diferenciada, com novas clivagens surgindo e cruzando transversalmente a estrutura de classe, desfazendo identidades tradicionais e criando outras tantas, gerando uma pluralidade de interesses e demandas nem sempre convergentes, quando não conflitantes e excludentes. É uma dinâmica que exige, sobretudo, um novo modo de governabilidade, que passa exatamente por fóruns de negociação que abram a possibilidade da construção democrática de consensos sobre as questões relevantes à vida em sociedade. Estes consensos não eliminam conflitos e tensões, mas definem as balizas e parâmetros do agenciamento dos interesses de sujeitos diversos<sup>13</sup>. E talvez, na mediação, construída entre grupos e classes sociais e entre estes e o Estado, que se tenha a chance de enfrentar as difíceis relações entre pobreza e democracia. É o dilema proposto por Marilena Chauí ao comentar as dificuldades da construção de um campo democrático em uma sociedade polarizada entre carências e privilégios. Se estes, por definição, não podem se universalizar como direitos, as carências, por sua vez, são tão específicas, singulares e particulares que "não chegam a transformar as demandas em interesses gerais de um grupo ou uma classe social e, muito menos, chegam a universalizar-se e a parecer como direitos<sup>14</sup>.

Escapar dessa antinomia exige a construção de uma medida pública que quebre o reinado absoluto dos privilégios e redefina o particularismo das carências e dos movimentos sociais que as expressam. A definição democrática desta medida é tarefa dos espaços públicos. E é nesta perspectiva que se poderia requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelos critérios da equidade e da justiça<sup>15</sup>.

### Notas:

(1) FARIA, José Eduardo. *(Direito e economia na democratização brasileira)*. São Paulo, Editora Malheiros, 1993; OLIVEIRA, Nelson. *Repensando o papel do Estado*. *Cadernos CEAS*, Salvador, CEAS, n.114, mar/abr., 1993.

(2) *É isso que está no horizonte das lutas sindicais e acordos setoriais dos últimos tempos. Especificamente em relação ao chamado acordo das montadoras, Francisco de Oliveira mostra que as negociações, longe de se reduzirem a interesses corporativos, redefinem as relações entre capital e trabalho, reinventam a articulação entre o público e o privado e tentam estabelecer a equação entre acumulação e direitos, pactuando as regras e o sentido de uma modernização necessária*

(3) LAUTIER, Bruno. *Informalidade nas relações de trabalho e cidadania na América Latina*. *Caderno CRH*, Salvador, Universidade Federal da Bahia, n. 18, jan/jun., 1993.

- 
- (4) OLIVEIRA, Francisco. *Uma alternativa democrática ao liberalismo*. In: WEF-FORT, F. et alii. *Democracia como proposta*. Rio de Janeiro, IBASE, 1991.
- (5) BRAGA, Elza Maria e BARREIRA, Irllys Alencar (org.). *A política da escassez. Lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações, 1991; SOLER, Salvador. *Estado e movimentos sociais no Recife: entre a conquista e a concessão*. *Cadernos do CEAS*, Salvador, CEAS, n.136, 1993.
- (6) HABERMAS, Jurgen. *Soberania popular como procedimento*. *Novos Estudos*, CEBRAP, n.26, 1990.
- (7) TEIXEIRA, Elenaldo. *Cidadania e poder local*. *Caderno do CEAS*, Salvador, CEAS, n. 136, 1992; *Participação popular e poder local: um exercício de cidadania*. *Cadernos do CRH*, Salvador, Universidade Federal da Bahia, n.18, jan/jun., 1993; SILVA, Ana Amélia e SAULE JUNIOR, Nelson. *A cidade faz a sua constituição*. São Paulo, São Paulo, POLIS, Publicações n.10, 1993.
- (8) A propósito ver OLIVEIRA, Francisco. *O surgimento do antivalor*. *Novos Estudos*, CEBRAP, n.22, 1988.
- (9) PHARO, Patrick. *Le civisme ordinaire*. Paris, Librairie des Méridiens, 1985.
- (10) A propósito ver CURILL, Nuria. *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, CLAD, 1991.
- (11) Ver FARIA, Vilmar. *Cinquenta anos de urbanização no Brasil*. *Novos Estudos*, CEBRAP, n.29:98-119, mar., 1991.
- (12) "... os municípios passam a se encontrar na linha de frente de uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana, já que se trata de amplos projetos de infraestruturas, políticas sociais e programas de emprego, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas. Os municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas no último escalão da administração pública. O deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, enquanto estruturas político-administrativas continuam centralizadas, criou um tipo de impotência institucional que dificulta dramaticamente qualquer modernização da gestão local, enquanto favorece o tradicional caciquismo articulado com relações fisiológicas nos escalões superiores". DOWBOR, Ladislav, mime, 1993.
- (13) Uma boa discussão que vai nessa direção pode ser encontrada in CITTADINO, Gisele. *Movimentos sociais urbanos. Crise da política e democratização*. In: *Ciências Sociais Hoje*, 1988. São Paulo, Vertice, 1988
- (14) CHAUI, Marilena. *Uma opção radical e moderna: democracia cultural*. In: FARIA, Hamilton (org.). *Experiências de gestão cultural democrática*. São Paulo, POLIS, Publicações n.12, São Paulo, 1993.
- (15) A propósito dos fóruns de negociação como alternativa ao particularismo dos movimentos sociais, ver KOWARICK, Lucio e SINGER, André. *A experiência do PT na prefeitura de São Paulo*. *Novos Estudos*, Cebrap, n.35, março, 1993



---

# Os Canais Institucionais de Participação Popular

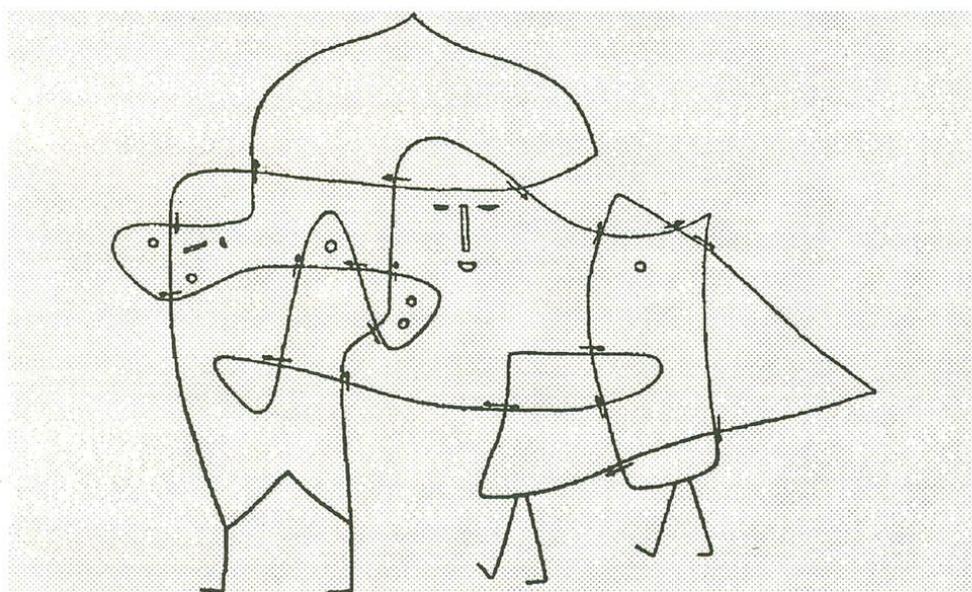
**Renata Villas Boas**

*Socióloga, pesquisadora do Instituto Pólis,  
trabalhou no PIEP-Programa de Educação e Participação Popular  
Prefeitura de São Paulo (1988-1982)*

O desafio de democratizar a gestão municipal através da participação popular na formulação, no controle e na decisão sobre as políticas públicas, implica reverter uma tradição histórica de apropriação privada do espaço público pelas elites que detêm o poder econômico.

No plano do poder local, a privatização do espaço público sempre se revestiu de práticas clientelistas, autoritárias ou populistas, que impregnaram a máquina administrativa e, principalmente, moldaram a relação da população com as prefeituras, tornando-as inacessíveis à grande maioria.

Romper com essa cultura requer transformar a administração municipal em um espaço de representação dos diversos interesses da sociedade local, criando novas regras de convivência política. Para tanto, é preciso conquistar ampla adesão à participação direta na gestão, abrindo espaços, criando canais, gerando processos participativos onde se reconheçam as diferenças entre as demandas



---

e direitos dos distintos setores sociais e a legitimidade da disputa entre eles.

A alquimia de governar com a meta de inverter prioridades em benefício da maioria dos trabalhadores, sem prescindir da parceria com os setores que controlam as bases de desenvolvimento econômico dos municípios, só se produz através de um amplo processo de mediação política, com a criação de espaços públicos em que se explicitem os conflitos, a partir dos quais os critérios de justiça e de igualdade possam se tornar parâmetros de permanente negociação<sup>1</sup>.

Nesse sentido, a participação popular, mais do que um meio de legitimar as ações de governo, tem que impulsionar um processo de radicalização da democracia, onde o conflito é constitutivo da conquista de novos direitos de cidadania<sup>2</sup>. É, portanto, inerente a todas as experiências de participação popular que pretendam mudar a qualidade da relação da prefeitura com a sociedade local.

A abertura de canais de participação, mais do que uma formalidade, deve contar com forte determinação e vontade política do governo para deflagrar a construção conjunta de uma nova cultura política, que faça avançar a consciência de cidadania e traga resultados concretos para a melhoria da qualidade de vida da população.

#### *A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES POPULARES NOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR*

Em muitos municípios, a inexistência de organizações consistentes da população tem desafiado a capacidade dos governos democráticos e populares em desenvolver a interlocução com a sociedade local. Principalmente na relação com os setores populares, inúmeras confusões têm sido geradas entre o papel dos canais institucionais e o das organizações e movimentos populares.

Muitos ainda confundem os canais de participação promovidos pela administração com os "conselhos populares", dimensionados como espaços exclusivos dos movimentos populares. Ocorre que, quando o grau de organização dos setores populares é ainda muito incipiente, os canais passam a ser um espaço inicial de articulação de interesses, ou então de disputa no interior dos próprios movimentos populares que acabam por monopolizá-los. Ao se cristalizar esta situação, perde-se de vista o papel que os canais institucionais podem ter na alteração da correlação de forças que dominam o cotidiano da vida dos municípios.

**É nos canais institucionais plurais, no embate e na disputa entre os diferentes setores sociais, que se constroi uma leitura da realidade global do município.**

---

É claro que a atuação dos setores populares nos canais institucionais é fundamental: tanto para que os interesses da maioria da população, no confronto com os diversos setores sociais que compõem a cidade, conquistem a hegemonia, como no sentido de balizar as ações do governo através da apresentação de propostas, demandas coletivas e da avaliação crítica sistemática.

No entanto, é nos canais institucionais plurais, no embate entre os diferentes setores sociais em que se travam disputas de interesses, que se constrói uma leitura da realidade global do município. Aí pode-se estabelecer parâmetros para o que é de interesse público, superar o corporativismo, o regionalismo e romper com o caráter pessoal que sempre marcou as relações com o poder municipal

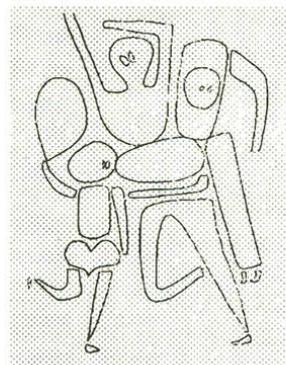
Nessa perspectiva é que se torna fundamental desenvolver a dimensão pedagógica das ações político-administrativas de governo: possibilitar a apropriação coletiva das informações, dos mecanismos de funcionamento da gestão e desenvolver uma metodologia de trabalho que torne públicas todas as mediações que incidem nas decisões sobre as políticas municipais.

Mas isso não quer dizer que as administrações democráticas e populares não desenvolvam programas que estimulem e fortaleçam a organização popular. No entanto, é preciso trabalhar com a consciência dos limites da ação política do Estado: respeitar a identidade e a autonomia das organizações populares que muitas vezes se estruturam a partir dessas experiências; definir claramente os distintos papéis no desenvolvimento de ações conjuntas.

A combinação de iniciativas e ações políticas, tanto no sentido de estimular a organização popular como de criar canais institucionais que viabilizem a participação da população nas decisões, exige um investimento das administrações democráticas e populares que transpassa todas as instâncias de governo, no sentido de construir uma política de participação popular articulada e coerente.

### *O CARÁTER E A COMPOSIÇÃO DOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR*

A participação popular dimensionada como um processo que se constrói coletivamente, através do qual vai se criando uma nova cultura política e democrática, pressupõe a existência de canais permanentes onde um trabalho contínuo e sistemático vai imprimindo uma nova configuração à relação entre a prefeitura e a população. No entanto, governar com a participação popular não se



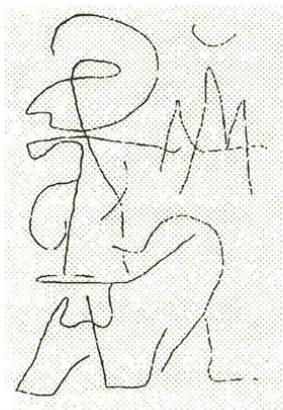
**A construção de uma política de participação popular envolve transparência, unidade política e metodológica nas ações de governo.**

---

restringe à organização de canais. Mas é também a valorização de um conjunto diversificado de experiências, às vezes episódicas e pontuais, geradas pelas relações cotidianas.

Mais do que a somatória de experiências, a construção de uma política de participação popular envolve transparência, unidade política e metodológica nas ações de governo. Pressupõe interagir com os hábitos e costumes da cultura local, articulando as práticas participativas em torno da decisão das prioridades de governo e da co-responsabilidade pelas políticas municipais.

As experiências realizadas pelas administrações democráticas e populares nos últimos anos demonstraram que há diferentes graus e níveis de participação popular. As características de cada realidade, a correlação de forças junto à sociedade, a cultura e a tradição política local explicam a diversidade de programas, canais e modalidades de participação popular. Não podemos reduzi-las a uma única receita de organização, mas caracterizar um leque de possibilidades no sentido de estimular as novas gestões municipais democráticas.



De acordo com o âmbito dos programas e da ação do governo, a composição dos canais vai variar, sempre respeitando o tripé que inclui a participação - direta ou indireta - dos usuários e das entidades expressivas da sociedade, do funcionalismo público e do governo. O caráter regional, setorial ou municipal das representações muda de acordo com a relação dos canais com as instâncias de governo. Por exemplo:

- **Conselhos/Comissões de Gestão de Equipamentos:** têm por objetivo envolver a população usuária dos equipamentos da prefeitura na elaboração dos planos de ação, acompanhamento, fiscalização das atividades desenvolvidas e nas decisões de âmbito local. O contato diário com uma população que jamais teve experiência organizativa torna ainda mais desafiante atrair a sua intervenção no equipamento, restituindo o caráter público aos serviços da prefeitura.

- **Fóruns/Conselhos/Plenárias de caráter regional:** em geral criados em cidades de maior porte, tem recorte setorial e territorial. Os Conselhos Setoriais de âmbito regional estão vinculados aos Conselhos Municipais sendo instâncias de articulação dos Conselhos de Gestão de Unidades (escola, hospital, etc.) ou de entidades e movimentos de uma região. Os de caráter territorial articulam diversos interesses setoriais de uma mesma região.

- **Fóruns/Conselhos municipais de caráter: setorial (Saúde, Educação, Transporte, etc.):** criados junto às instâncias diretas

---

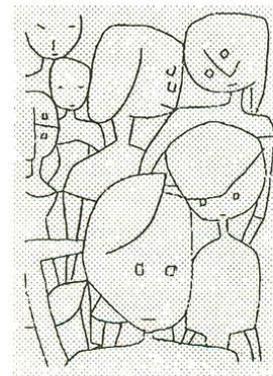
das secretarias/departamentos setoriais, com o objetivo de elaborar as diretrizes de ação, colaborar na formulação das políticas públicas, acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária.

- Programas de prestação/produção de serviços cuja execução depende, fundamentalmente, da participação da população. São programas concebidos para serem realizados em parceria e co-responsabilidade com a população, tais como mutirões para a construção de moradias, urbanização de favelas, arborização etc. São experiências de gestão participativa que estimulam a participação popular criando uma relação direta da prefeitura com a população. Há quem diga que programas como estes mobilizam a população apenas como mão-de-obra gratuita para realizações que são de obrigação do Estado. As experiências realizadas mostram a importância pedagógica destes programas. Além de estimularem a organização através da promoção de atividades coletivas que no seu interior vão mudando valores e procedimentos, tornam transparente e acessível a relação com a prefeitura.

- Coordenadoria da Mulher, Negros, Idosos, Deficientes: em muitas prefeituras foram criadas com objetivo de aglutinar setores sociais que historicamente têm sido discriminados, tanto pelo conjunto da sociedade como pelos próprios serviços públicos. Através de denúncias, seminários, programas e ações pretendem influir na atuação das secretarias/departamentos municipais e ampliar o debate para a sociedade local.

- Fóruns/Conselhos/Plenárias de caráter municipal e inter-setorial: tratam de questões de interesse de todo o município, tais como o orçamento anual, plano diretor, etc., articulando as diferentes instâncias de governo e distintos canais e experiências de participação popular.<sup>3</sup>

Num primeiro momento, a criação desses canais propicia a socialização das informações, permitindo a apropriação do funcionamento da máquina administrativa, seus limites e possibilidades, aos diferentes setores sociais que participam. A realização de seminários, visitas a obras, agilizou esse processo em muitas prefeituras. No entanto, a informação é apenas um instrumento para viabilizar a participação. É preciso dar um salto para que os canais se tornem espaços de formulação e deliberação de políticas. Por um lado, isso vai depender da capacidade de intervenção e proposição da própria sociedade, mas, por outro lado, também vai depender da abertura e disposição do governo. Sem abrir mão da legitimidade conquistada através do voto, cabe ao governo abrir espaço para que se desenvolva uma co-gestão - partilha real de poder - que não significa doação.



---

A inexistência de uma tradição democrática no país reflete-se em inúmeras dificuldades para implementar a proposta, desafiando a capacidade do governo em gerenciar os conflitos intrínsecos a essa relação: seja porque a existência de canais questiona a hierarquia e o poder da máquina administrativa; seja porque o "saber técnico" tem que se abrir a um "saber popular"; seja porque as dificuldades de definição das representações dos diversos segmentos ameaçam esvaziar os espaços coletivos; seja porque a necessidade de ação imediata da administração não se coaduna com o processo, muitas vezes lento, da participação popular ou porque o confronto de posições e propostas exige desenvolver parâmetros para a negociação em que, muitas vezes, o próprio governo tem que disputar os seus projetos.

Não encarar de frente essas questões é imprimir a esses canais um caráter meramente consultivo e de interlocução formal. Construir a legitimidade real desses espaços é o grande desafio.

#### *A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO*

**Ao garantir um espaço público de participação, não se pode engessar ou amarrar o seu funcionamento de maneira que não permita incorporar o seu próprio amadurecimento.**

A formalização dos canais de participação popular passa pela definição clara de suas atribuições, critérios de representação e regras de funcionamento, que vão constituir seu regimento interno e o projeto de lei para a institucionalização da sua existência.

A experiência já mostrou que de nada adiantam essas formulações se não estão vinculadas a uma prática concreta. Exemplo disso são os inúmeros conselhos criados pelas leis orgânicas de muitos municípios que jamais ganharam vida ativa. A institucionalização só faz sentido quando os diversos segmentos sociais estão mobilizados na sua construção.

No entanto, a informalidade dos canais de participação quando conquistam um espaço real na gestão, questiona a sua continuidade e a garantia da sua existência nos governos futuros. Por isso a formulação de projetos de lei para a sua regulamentação adquire importância para assegurar o processo de democratização do poder local.

Mas que tipo de projeto de lei? A riqueza dos canais de participação está na dinâmica de funcionamento cotidiano que vai transformando a própria experiência. Esta realidade tem que ser considerada na formulação de um projeto de lei. Ao garantir um espaço público de participação, com definições gerais sobre formas de representação e atribuições, não se pode engessar ou amarrar o

---

seu funcionamento de maneira que não permita incorporar o seu próprio amadurecimento.

Muitas vezes, a falta de maioria na Câmara Municipal emperra a aprovação desses projetos fazendo com que a pressão e a mobilização popular sejam o único caminho de reversão desta situação. Em muitos municípios, a experiência também mostrou que de nada adianta o governo legalizar os canais de participação por decreto, pois a medida pode ser revogada pelo próximo prefeito, além de ter um caráter autoritário.

A experiência de várias gestões, de sucumbir a intermináveis e paralizantes discussões sobre os conteúdos da regulamentação dos canais de participação em projetos de lei ou, ao inverso, subestimar a importância da institucionalização, aponta a necessidade de equilíbrio entre o excesso de voluntarismo e os limites da formalidade.

## CONCLUSÃO

Uma avaliação preliminar das experiências de participação popular realizadas pelas gestões municipais democráticas nos últimos cinco anos, nos faz concluir que os desafios são bem maiores do que os inicialmente supostos.

Os governos locais destacaram-se pela inovação nas soluções dos problemas locais, pela inversão de prioridades em benefício da maioria da população, pela lisura no trato da coisa pública. Mas a constatação de que esses quesitos não foram suficientes para mudar a qualidade da relação com a sociedade local em muitos municípios, questiona o grau de investimento realizado na criação de mecanismos que propiciassem uma apropriação efetiva do que foi realizado.

Romper com o peso de toda uma cultura política, decorrente do longo período de autoritarismo que caracterizou a sociedade brasileira, implica interferir de forma contundente em algumas questões, entre tantas existentes:

a) enfrentar os entraves da máquina administrativa burocratizada, centralizada, cuja dinâmica aprisiona as intenções de mudança requerendo enormes esforços que, na prática, acabam sendo absorvidos pelo gerenciamento estritamente administrativo.

b) enfrentar os problemas decorrentes do grau ainda incipiente de organização da sociedade civil que dificulta a criação de canais de participação, questiona a capacidade de ressonância das repre-

**A constatação de que em muitos municípios não se conseguiu mudar a qualidade da relação com a sociedade local, questiona o grau de investimento na criação de mecanismos de participação popular.**

---

sentações, incide na qualidade das proposições, desfocando muitas vezes as prioridades reais, e mesmo assim, buscar ancorar as ações de governo na dinâmica social e política da sociedade local.

Deflagrar um processo de radicalização democrática, que incorpore o conjunto da sociedade local, requer que as gestões municipais democráticas articulem esforços e iniciativas simultâneas em várias frentes, tornando realidade o que é uma vontade política.

### **Notas:**

1) Vera da Silva Telles; *"Uma Agenda para os Anos 90"*, xerox, 1993.

2) Marilena Chauí; *"A Cultura em Lugar da Política Cultural"*; in revista *Teoria e Debate* nº 8, S. Paulo, 1989.

3) Esta sistematização sobre canais teve como referência: PIEP, *"Experiências de Participação Popular da Prefeitura Municipal de S. Paulo"*, Ad. Municipal de S. Paulo, 1992.

---

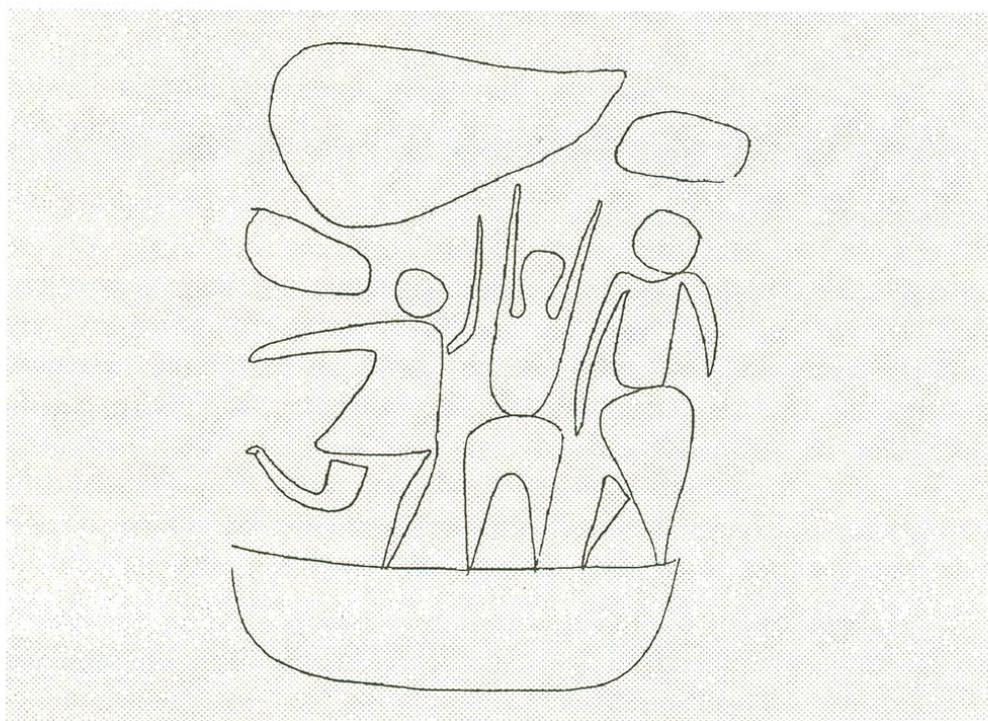
# Por uma Pedagogia da Participação Popular

**Pedro Pontual**

*Educador popular, Diretor do Instituto Cajamar, técnico da FASE-SP, trabalhou no programa MOVA - Prefeitura de SP - 1989/1992.*

A concepção de participação popular fundada na idéia da partilha do poder tem impulsionado as administrações municipais democráticas a envolver a população na formulação e nas decisões sobre as políticas públicas. Para alcançar esta meta, um governo democrático precisa criar uma pedagogia democrática.

A proposta de mudança da relação do governo municipal com a sociedade local, na perspectiva de construção da democracia participativa, deve estar necessariamente permeada e mediada pela presença do princípio educativo. Ainda que, em geral, se identifique educação com escolarização, aqui estamos falando de uma intencionalidade educativa no conjunto das ações de governo, que de fato possibilite à população apropriar-se das formas de funcionamento da administração municipal, apontando um novo patamar de relação.



Nos seminários do "Fórum Nacional de participação popular nas Administrações Municipais Democráticas", ao fazer um balanço das experiências de criação de canais e mecanismos de participação popular, verificamos que as dificuldades que se apresentam têm sido, por muitos, consideradas intransponíveis. Observamos em várias gestões que tentaram implementar a participação popular, no período de 1988 a 1992, um certo desencanto com as experiências desenvolvidas.

Ao investir na criação de mecanismos de participação popular, enfrentamos uma arraigada cultura política profundamente autoritária que não se transforma da noite para o dia, mas exige um longo processo. Em quatro anos de governo é possível deflagrar iniciativas mas nem sempre é tempo suficiente para consolidá-las.

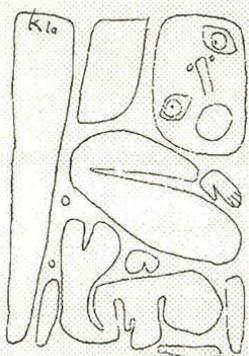
A cultura do privilégio, do favor, do jeitinho e, em alguns momentos, a repressão, historicamente caracterizaram a relação da população com o Estado. Estes valores e costumes geram uma mentalidade que não se altera substancialmente através da mera criação de canais de participação popular. A vontade política de impulsioná-los e até mesmo de formalizá-los, se não vier acompanhada de uma ação educativa intencionada - introduzindo mudanças de atitudes e valores, que apostem para uma nova cultura política democrática - pode significar apenas a criação de espaços onde se reproduz o fisiologismo, o clientelismo e outras velhas práticas.

Superar as dificuldades que se apresentam implica desenvolver uma pedagogia da participação popular, enfrentando uma série de desafios na relação cotidiana com a população, tais como:

*CONSTRUIR UMA COMPREENSÃO DA REALIDADE  
GLOBAL DA CIDADE X RESPONDER DEMANDAS  
IMEDIATAS E PARTICULARES*

De um modo geral, a população relaciona-se com o governo local movida por necessidades imediatas e particulares. A atuação política educativa deve propiciar um salto qualitativo que estimule a compreensão das demandas apresentadas em relação à realidade do bairro, da região, da cidade, clareando o alcance e os limites da ação da administração municipal. Muitas vezes as demandas são sequer da alçada de uma prefeitura, tornando-se necessário explicitá-las, ajudando a encaminhá-las e não apenas ignorando-as.

Buscar eleger conjuntamente com a população as prioridades da ação de governo, além de estimular o sentido de co-responsabilidade, permite que se construa coletivamente um panorama com-



---

parativo das carências e necessidades, delineando a capacidade real de ação do governo municipal.

### *CONTRIBUIR NA FORMAÇÃO DA CONSCIÊNCIA DE CIDADANIA X VISÃO DELEGATIVA DO PODER*

A cultura política autoritária forjou na população uma visão delegativa do poder, em que se espera que o Estado apresente e implemente soluções aos problemas da cidade. Abrir espaços e oferecer condições concretas para que a população exercite o seu direito de propor, acompanhar e fiscalizar as ações de governo, estabelecendo as responsabilidades de cada parte, é contribuir para a construção da consciência de cidadania. Para tanto, é fundamental o estímulo à multiplicação das formas de auto organização da população que favoreçam ações coletivas. Neste sentido, os programas de parceria para execução de políticas públicas, como os mutirões para a construção de moradias populares e outros, são exemplos de iniciativas que as prefeituras podem promover.

### *SABER TÉCNICO X SABER POPULAR*

A participação popular pressupõe uma relação de troca entre a gestão municipal e a população a partir da qual torna-se possível construir um conhecimento conjunto sobre a cidade, resultando na elaboração de projetos coletivos.

Trata-se de criar condições para que se realize um intercâmbio de saberes: de um lado, os que detém um conhecimento técnico sobre a realidade urbana e que estão no governo e, do outro lado, um saber popular, fruto da vivência que a população tem dos problemas da cidade e a sua capacidade de apontar soluções. Esta troca entre a gestão e a população é o que pode nos diferenciar daquilo que é mais comum entre os que se utilizam do discurso da participação popular mas apresentam projetos já prontos, buscando apenas que a população possa referendá-los.

**A participação popular pressupõe uma relação de troca entre a gestão municipal e a população.**

### *O IMAGINÁRIO POPULAR*

A relação sistemática e contínua com a população requer um conhecimento do imaginário popular a respeito do governo, da figura do governante e dos serviços públicos, sendo necessário recorrer à pesquisa para caracterizá-los. A partir de que significados as ações governamentais são percebidas pela população? Um valor

---

muito arraigado, por exemplo, é a figura do governante como aquele que manda, que centraliza as decisões, que dá a última palavra. Algumas experiências de governo na rua, quando o executivo se desloca para um contato direto com a população, seja para prestação de contas, seja para levantar reivindicações, têm demonstrado a importância das ações integradas de governo. A presença conjunta da equipe, apresentando respostas coletivas aos problemas que surgem, provoca um reconhecimento diferenciado da população quanto aos novos procedimentos e valores da gestão.

### *A ADEQUAÇÃO DO DISCURSO E DAS AÇÕES DE GOVERNO À DIVERSIDADE DOS SUJEITOS SOCIAIS*

**Não existe uma política de participação única, mas alguns princípios orientadores, e é preciso ter ampla flexibilidade e criatividade nas formas e nos meios de implementá-la.**

Não existe uma política de participação única, mas alguns princípios orientadores, e é preciso ter ampla flexibilidade e criatividade nas formas e nos meios de implementá-la. Isto vale também para a ação pedagógica. A diversidade de públicos e de interlocutores sociais desafia o governo a adequar tanto o discurso como seus procedimentos a cada situação específica. Os movimentos sociais organizados, por exemplo, têm características diferentes do morador de bairro que vai pela primeira vez a uma plenária.

A nossa experiência, tanto de participação como de educação popular, realizou-se, sobretudo, na relação com os movimentos sociais organizados. E o grande desafio que se apresenta a partir das experiências nos governos municipais é desenvolver novos instrumentos e práticas educativas para atingir aquela parcela da população que está associada de outras maneiras e em outras dimensões da vida social que não são necessariamente a dos movimentos sociais organizados. Para tanto, é preciso buscar dialogar com estes espaços recorrendo a outras linguagens: teatro, vídeo, trabalhar com a cultura popular valorizando as festas e os eventos significativos para a cidade rompendo, assim, com a cultura discursiva, sisuda que tem caracterizado as práticas políticas.

### *A PEDAGOGIA DO CONFLITO*

Introduzir a dimensão educativa nos espaços de participação popular significa, muitas vezes, gerar novos conflitos ou acentuar os velhos. O grande desafio da ação política educativa é o que Paulo Freire chamou de "pedagogizar o conflito": tornar o conflito de tal ordem pedagógico, através da explicitação dos interesses em jogo e o estímulo às formas de organização para enfrentá-lo, que passe a significar um fator de crescimento político educativo. Pedagogi-

---

zar o conflito significa também admitir a possibilidade de que se tomem decisões erradas num primeiro momento, mas que poderão representar lições mais à frente que correspondam a um importante salto de qualidade.

### *A FORMAÇÃO DE AGENTES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR*

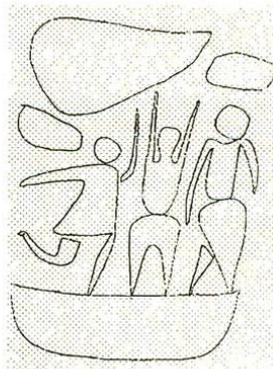
Os trabalhadores sociais que atuam nos governos municipais na área de bem-estar, educação e postos de atendimento ao público, são os que têm o contato mais direto e mais cotidiano com a população em diferentes níveis. Muitas vezes, ainda que dotados de um discurso e de uma intencionalidade participativa, grande parte deles foi formada a partir de uma metodologia de trabalho social marcada pelo assistencialismo e com parâmetros tecnocráticos, no sentido de que cabe ao trabalhador social levar soluções, ignorando a capacidade da população de apresentar alternativas próprias. É essencial o investimento na capacitação desses trabalhadores, principalmente nas cidades mais populosas em que são efetivamente a "ponte" entre as propostas de governo e a população. A primeira grande escola de participação do morador é o contato com os equipamentos e serviços públicos que fazem parte do seu cotidiano. Não se incorporando uma nova prática nesta relação, dificilmente vamos conquistar a adesão mais ampla às propostas da gestão democrática.

Para garantir que os trabalhadores sociais estejam em sintonia com as propostas de democratização do governo, algumas administrações municipais desenvolveram programas de capacitação de agentes de participação popular.

### *NÃO SOMOS IMUNES À CULTURA POLÍTICA AUTORITÁRIA*

O elitismo e o autoritarismo, historicamente predominantes na política brasileira, estão presente mesmo naqueles que têm uma intencionalidade progressista, transformadora. Ao se criar espaços reais de participação, desencadeia-se um processo de renovação permanente de reivindicações e de pressão popular que questiona as ações governamentais. Para muitos, a dificuldade de conviver com esta situação provoca reações como a de desvalorizar a importância da relação com a população ou então, a de desqualificar, indiscriminadamente, manifestações legítimas.

Não podemos deixar de observar que muitos companheiros, quando assumem cargos de poder no governo municipal, acabam desenvolvendo, inconscientemente, a lógica de que deter o saber é



---

uma forma de manter-se no poder. Secundarizar, minimizar a dimensão educativa expressa a dificuldade de realizar a partilha de poder, reformulando inteiramente as velhas práticas políticas.

### *PARTICIPAÇÃO, EDUCAÇÃO E COMUNICAÇÃO: UM TRIPÉ INDISSOCIÁVEL*

Assim como a prática educativa é indissociável da política de participação popular, estamos desafiados a incorporar a política de comunicação das prefeituras neste tripé, cuja articulação é vital para o governo dialogar com parcelas cada vez mais amplas da população. A concepção predominante nas nossas prefeituras tem sido a de conceber a comunicação estritamente no campo do marketing político. Ou seja, a política de comunicação tem sido dimensionada para veicular uma imagem da prefeitura com base nas suas realizações e nos dados quantitativos resultantes dos investimentos nas diversas áreas sociais: número de escolas construídas ou reformadas, salas de aula, postos de saúde recuperados, leitos hospitalares, etc. Poucos têm se utilizado da mídia para sensibilizar, motivar a população para os processos participativos, conquistando "corações e mentes" para novos valores da cidadania. A veiculação de experiências comunitárias, de práticas participativas através de uma linguagem pedagógica pode significar o estímulo à multiplicação, à recriação de inúmeras outras formas e alternativas que a população vai encontrando para atuar junto ao governo municipal.

### *PARTICIPAÇÃO POPULAR: UM SONHO POSSÍVEL*

A constatação de que as gestões democráticas populares desenvolveram uma enorme capacidade para produzir projetos de participação popular seja no orçamento, na elaboração do plano diretor ou nos mutirões para a construção de moradias populares, é muito significativa. No entanto, o fato destas iniciativas terem atingido uma parcela minoritária da população, entre outras razões também reafirma a importância de incorporar a dimensão pedagógica nas ações de governo, como elemento essencial da política de participação popular.

A compreensão de que as iniciativas governamentais nesse campo têm uma fecundidade que muitas vezes não aparece através de resultados imediatos, visíveis ou quantificáveis, não deve ser motivo de frustração ou desânimo. Mas, deve levar à valorização de todos os momentos e situações, aparentemente específicos, parciais ou episódicos, e no entanto significativos para o processo de acúmulo e transformação de uma nova cultura política.

---

# PÓLIS

## Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

O PÓLIS é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. O seu objetivo geral é a reflexão sobre o urbano e a intervenção no espaço público das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa abrir um canal de debates sobre um conjunto de estudos e pesquisas centradas na questão urbana. Volta-se, portanto, para subsidiar ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades na ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico. Seu público-alvo são os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, sindicais, de estudos e pesquisas urbanas, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com os interesses populares e universitários.

A temática destes estudos fundamenta-se nos campos de conhecimento que o PÓLIS definiu como prioritários em seu trabalho:

**Gestão Democrática, Poder Local e Políticas Públicas** - envolvendo temas como democratização da gestão municipal; descentralização política; reforma urbana; experiências de poder local; políticas públicas.

**Participação Popular e Construção da Cidadania** - envolvendo temas como participação; lutas sociais urbanas; conselhos populares; mecanismos jurídico-institucionais de participação; direitos de cidadania.

**Meio Ambiente e Qualidade de Vida** - envolvendo temas como meio ambiente urbano; saneamento ambiental; educação ambiental; políticas ambientais; estilos de desenvolvimento e aspectos político-culturais da qualidade de vida urbana.

**Cultura Urbana** - envolvendo temas como políticas culturais; cultura popular; o imaginário das cidades; valores e comportamentos dos cidadãos, cultura política; memória urbana; o fazer cultural nas cidades.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três eixos como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida; a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

O PÓLIS, para isso, além das publicações, se utiliza de instrumentos como seminários, cursos, workshops, debates, vídeos, pesquisas de opinião e pesquisas aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a construção de um projeto democrático de gestão municipal.

---

Com esta publicação a coordenação do "Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais Democráticas", integrada pelo Instituto Cajamar, FASE-SP e Instituto Pólis, resgata algumas reflexões que têm pautado o debate sobre a democratização dos governos locais, tendo como referência as experiências de participação da população no planejamento, controle e decisões das políticas públicas municipais.

**Números Anteriores:**

- Experiências Gestão Cultural Democrática
- Alternativas contra a fome

**Próximo Número:**

- Urbanização de Favelas - Duas Experiências em Construção
-