

AS DIMENSÕES DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Elenaldo Celso TEIXEIRA*

RESUMO: A participação política, entendida como processo contraditório, abrange várias modalidades de ação, desde a eleitoral e partidária a de movimentos sociais, a de controle social, até formas manipuladas ou induzidas por elites dirigentes. Diante disso, busca-se redefinir o conceito em termos de participação cidadã em que diferentes atores sociais assumem deveres e responsabilidades políticas, criam e exercitam direitos, inclusive o de controle social do Estado e do mercado.

Nessa perspectiva, a participação cidadã se efetiva em várias dimensões: decisória, educativa, integração, controle social e expressivo-simbólica. Nos últimos anos, as duas últimas passam a desempenhar um papel estratégico para revitalização do regime democrático. A de controle social do Estado através da accountability e da responsabilização dos agentes políticos e econômicos por atos e decisões. A dimensão expressivo-simbólica, pela construção de espaços públicos autônomos onde os diferentes atores se manifestam e publicizam seus questionamentos e proposições.

A participação cidadã, nas suas diferentes dimensões, utilizando mecanismos institucionais, contribui para o fortalecimento da sociedade civil que passa a exercer importante papel na democratização do Estado e das instituições.

PALAVRAS-CHAVE: Participação política, participação cidadã, controle social, sociedade civil, mecanismos institucionais, cidadania.

* Professor da Universidade Federal da Bahia e da Universidade do Estado da Bahia.

INTRODUÇÃO

Abraçar praças ou rios, ocupar prédios públicos, fazer peregrinações ou romarias, debater orçamento público, acionar a Justiça contra desvios de recursos públicos, reivindicar o atendimento de certas necessidades sociais, exigir cumprimento de certas decisões. Estas ações coletivas têm significado político? Constituem-se formas de participação política? Ou são meras ações comunitárias?

Ações desta natureza e de outras formas, cada vez mais inusitadas, têm ocorrido, com maior ou menor intensidade, em várias partes do mundo. Ao lado disso, a apatia, a indiferença em relação a qualquer questão que não tenha relação com os interesses próprios, seja porque para uns são oferecidas muitas oportunidades de desfrute, para outros, a luta pela sobrevivência mínima não lhes dá energia para sequer pensar em alternativas.

A crise do Estado, que não consegue dar resposta às demandas da sociedade, sobretudo dos segmentos mais empobrecidos, conduz ao surgimento de movimentos sociais. Constituem-se como atores sociais e políticos, construindo sua identidade e autonomia com nova maneira de encarar o Estado e de agir coletivamente para expressar suas aspirações e necessidades.

Segmentos sociais se organizam não apenas em torno de necessidades materiais ou de realização de políticas públicas que atendam às carências, mas em busca de seu reconhecimento como sujeito, de construção e efetivação de direitos e de uma cultura política de respeito às liberdades, à equidade social, à transparência das ações do Estado. Muitas destas ações foram desenvolvidas sob repressão e censura ou em regime de liberdades restritas ou mesmo de ditaduras.

Constitui-se, assim, uma sociedade civil formada de uma rede de associações, movimentos, grupos, instituições que, articulada com setores liberais da sociedade política, lideranças empresariais, partici-

pa ativamente no processo de liberalização, coordenado por lideranças dissidentes dos próprios regimes.

Com a institucionalização de algumas conquistas em termos de direitos e ampliação da participação eleitoral, a constituição de partidos com programas e ações mais consistentes com valores democráticos, muitas das lideranças se incorporam na sociedade política e parte das entidades passa a ter uma ação menos independente e também menos ofensiva, e, em alguns casos, corporativista.

A incapacidade de o Estado atender a uma série de demandas, a perplexidade dos movimentos em enfrentar a nova situação e criar novas alternativas, levaram a um certo refluxo e indecisão sobre como agir. Daí, a tentativa de isolar-se em projetos alternativos, produtivos, sociais, na busca de resolver problemas e carências de determinados grupos sociais.

Segundo DOIMO (1995, p. 202), há no Brasil uma erosão do campo ético-político popular, reconhecendo, porém, que nesse processo “foram liberadas várias energias sócio-políticas e recursos de poder, capazes de compor novas alternativas de participação”.

De fato, o que parece ter-se erodido foi um tipo de participação direta e de movimento popular, caracterizadamente urbano, de bairros, reivindicativo e de protesto de massa. Há indicações, no entanto, de experiências novas de ação coletiva, de capacitação e qualificação de militantes, através de ONGS, de proposição de políticas públicas, participação em Conselhos Municipais; há tentativas de controlar a aplicação de recursos públicos municipais, de propostas de elaboração de orçamentos públicos que visualizam a emergência de um novo tipo de ação coletiva - ação cidadã, na expressão de AUGUSTO FRANCO (1994).

Por outro lado, surgem, de forma incipiente, algumas tentativas de articulação entre os diversos movimentos de temáticas afins, com criação de redes, fóruns e outros espaços de debate público, a nível local, regional, nacional e internacional.

Estas são algumas referências empíricas que provocam reflexões. As dimensões e o papel da participação dos cidadãos, a criação de espaços públicos, a natureza da sociedade civil emergente, sua relação com o Estado e o Sistema Representativo são questões postas em debate.

Este texto é uma tentativa preliminar de discutir algumas delas. O problema central é como conceber a participação política de forma a potencializar a ação comunicativa nos espaços públicos, tendo em vista a democratização do Estado e da sociedade.

Na primeira parte, busca-se entender participação política como processo contraditório, nas suas diversas formas de manifestação, campo de atuação, condições para sua efetivação, construindo o conceito de participação cidadã.

Na segunda parte do texto, tenta-se mostrar as restrições colocadas ao conteúdo decisório do processo, visualizando as dificuldades objetivas que esta dimensão apresenta, face à complexidade e à fragmentação da sociedade.

Dentre as dimensões do processo de participação, procura-se acentuar o papel de controle do Estado e da economia, pela sociedade civil, tendo como referências duas funções básicas: a prestação de contas dos governantes e conseqüente transparência dos seus atos para avaliação pelos cidadãos, através de mecanismos permanentes e a responsabilização dos agentes do poder público em relação aos aspectos éticos, de oportunidade e eficácia das decisões.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Os diversos tipos de participação

Torna-se necessário precisar o conceito de participação política e, talvez redefini-lo, já que é impregnado de conteúdo ideológico e utilizado de várias maneiras, seja para coonestar e legitimar a dominação, através de estratégias de manipulação, seja para negar qualquer papel da ins-

titucionalidade, numa idealização da sociedade, na visão da “sociedade contra o Estado”, que busca uma utopia participacionista que não enxerga problemas ou contradições impostas pelo contexto econômico-social e político.

Na visão liberal em que, praticamente, ressurgiu o conceito, pois sua origem remonta à pólis grega, a participação tem o sentido decisional, restringindo-se ao processo eleitoral. Neste caso, o acesso era limitado aos que tinham patrimônio (voto censitário). Mais recentemente, porém, vem traduzindo novos conteúdos e sentidos, às vezes, contraditórios, o que pode levar à descaracterização do fenômeno, tal sua multiplicidade.

Com efeito, considera-se participação política desde fazer parte em reuniões de Partidos, comícios, difusão de informações até a inscrição em associações culturais, recreativas, religiosas, ou ainda protestos, marchas, ocupações de prédios (SANI, 1986, p. 890; COTTA, 1979, p. 196). Neste sentido, CHIRINOS (1991, p. 13-17) define seis tipos de participação política: eleitoral, envolvendo também atividades partidárias; participação dos movimentos sociais, tendo em vista efetivação de direitos; ação comunitária, de caráter autogestionário, auto-ajuda e cooperação voluntária; participação manipulada por governos, visando ao controle e antecipação de demandas populares; participação como controle dos recursos e instituições estatais por parte de organizações populares; participação nas estruturas governamentais de decisão.

Na realidade, são formas diferenciadas de expressão e ação coletiva que podem ter ou não o conteúdo político, dependendo dos objetivos e do contexto em que se realizam. O importante é considerar a presença do elemento político na relação social, mesmo quando pretende negar o Estado na busca de auto-afirmação coletiva, de autogoverno na tentativa de construir sua identidade como ator político e social.

Disto se depreende que o fenômeno da participação é bastante complexo e não pode ser reduzido a um mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório. É um processo contraditório, o que envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses, valores que se expressam por várias formas, conforme suas capacidades e condições objetivas do regime político em que estão inseridos.

Não obstante, é necessário delimitá-lo. Para isso, sugere COTTA (1979, p. 196) como critérios o conteúdo da relação e os fatores intervenientes (autoridade na esfera política, cálculo e utilidade, na esfera econômica, a sacralidade na religiosa, etc.). Esta distinção é problemática, tendo em vista a estreita e recíproca imbricação destes fenômenos e, até mesmo, a utilização dos meios políticos para obter outras formas de participação (econômica, cultural). O critério de autoridade para delimitar a participação de natureza política, é questionável uma vez que nem sempre ela objetiva o seu exercício através da disputa de poder, o que a reduziria à participação de caráter eleitoral e partidário.

Na caracterização da participação política o elemento – poder político – não se confunde com autoridade, nem com o Estado, mas supõe uma relação em que atores, usando recursos que são disponíveis no espaço público, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações.

Nesta perspectiva tenta-se construir o conceito de **participação cidadã**, considerando a especificidade e complexidade do fenômeno, como se manifesta na atualidade, seja em termos de práticas em países democráticos, seja no debate teórico, como alternativas às formas existentes.

MAURIZIO COTTA (1979, p.198-201), propõe quatro distinções que englobam as várias formas de participação, concebidas ou, de alguma forma exercitadas, em alguns regimes políticos.

A primeira, entendida na dicotomia – participação indireta (sentido amplo) e participação direta (sentido estrito). A participação indireta abarca todas as manifestações do cidadão no sentido da incorporação ao sistema político, desde os atos eleitorais até ações que visam a definir orientações políticas dos órgãos de poder ou de controlá-los através de mecanismos de intermediação. A participação direta envolve a ação direta, sem intermediação, nas várias instâncias de decisão.

Esta segunda visão é vista como alternativa à crise do sistema representativo, principalmente por movimentos de caráter comunitarista, de base localista, que investem na virtude cívica dos cidadãos. Minimizam a complexidade e diferenciação da sociedade contemporânea e propugnam o autogoverno como solução para todos os males.

Ainda que experiências de participação direta sejam importantes do ponto de vista do fortalecimento de identidades e como elementos pedagógicos para criação de alternativas político-sociais, não têm condições de se viabilizar de forma permanente e extensiva na sociedade contemporânea face à heterogeneidade de interesses e à complexidade das interações sociais.

Por esta razão, muitos como SARTORI (1994, p. 216), a vêem como **democracia dos antigos**, restrita à cidade, com participação intensa dos considerados **cidadãos**, com exclusão, portanto, de importantes segmentos sociais.

Observa-se que muitos dos críticos da participação na teoria política, como Sartori, a identificam como direta, intensa e pessoal, no âmbito dos pequenos grupos, concebendo-a não só como inviável na atualidade, mas como ameaça ao próprio sistema democrático, caso fosse possível generalizá-la.

A outra dicotomia é a que opõe participação institucionalizada e a de movimento, ou **movimentalista** na expressão de DOIMO (1995, p. 59). A distinção não se reduz ao aspecto da existência ou não da regulamentação mas sobretudo porque possuem lógicas diferentes: a lógica **consensual solidarística**, dos movimentos, contraposta à **racional-competitiva**, presente nas instituições políticas.

Esta distinção, apesar de persistir em várias realidades, perde um pouco sua polaridade, não só porque são criados vários mecanismos institucionalizados de participação, utilizados pelos movimentos, principalmente, a partir de meados dos anos 80, como pelo fato de que este tipo de participação passa a ser combinado com a da ação direta de pressão, mobilização, protesto. Outrossim, não se pode confundir institucionalização com formalização, na medida em que os próprios movimentos buscam também estabelecer regras e parâmetros para sua ação, assumindo também, novas formas de institucionalidade (TELLES, 1994, p. 49; CORAGGIO, 1991, p. 228, FRANCO, 1994, p. 12).

Outra distinção, apresentada por COTTA, tem importância especial para análise que se tenta. Participação orientada à decisão e participação orientada à expressão; a primeira caracteriza-se pela intervenção de forma organizada no processo decisório e tem sido enfatizada, até pelos seus críticos como elemento fundamental e definidor do conceito. A segunda, voltada para expressão e, ainda que possa apresentar impacto ou influência no processo decisório, tem o caráter mais simbólico, de marcar presença na cena política e não é muito estudada pela Ciência Política.

Em termos da amplitude do fenômeno, dois enfoques são apresentados: o micropolítico, com atenção ao ator individual e às condições pessoais ou de ambiente que favorecem ou dificultam a participação, de que se ocupam os estudos de cultura política; e o macropolítico, voltado para a dinâmica política global e a estrutura política

que concorrem para delimitar potencialidades e limites da participação.

Estas polaridades estão presentes na discussão teórica e nas experiências de participação, com maior ou menor intensidade. Não se trata, portanto, de valorizar uma ou outra, mas de considerá-las quanto à possibilidade de fortalecer e aprofundar a democracia, e aos limites em torná-la efetiva.

Independente das formas com que pode revestir, a participação significa **fazer parte, tomar parte, ser parte** de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. A referência à **parte** implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação entre as partes entre si e das partes com o todo. Esse todo não é homogêneo; as partes têm interesses, aspirações, valores e recursos de poder diferenciados. Diante disto coloca-se o problema de como atingir interesses gerais, numa sociedade dominada pelo particularismo e fragmentação.

Depreende-se, pois, que a participação como processo implica numa relação de poder, não só através do Estado que a materializa, mas entre os próprios atores, que exige determinados procedimentos e comportamentos e mesmo, uma partilha, suscitando a questão de saber se esta ação tem o caráter meramente comunicativo e consensual, como se enfatiza em relação à participação **movimentalista ou comunitária**, ou se nela está presente também uma lógica estratégica. É preciso considerar esta dualidade para não se ter uma visão idealista, considerando, como muitos o fazem, a participação com um fim em si mesmo, como um valor, alheia às contradições da sociedade, ou até mesmo, como **filosofia de vida** (FALS BORDA, s/d, p. 11)

Pode-se vislumbrar com HABERMAS (1983, p. 376), a participação política como *um elemento propulsor do difícil e incerto caminho da humanidade em direção a sua própria emancipação*.

As condições para a participação política

Entender a participação como processo implica perceber que nele há uma interação contínua entre os diversos atores que são **partes**, o Estado e outras instituições políticas e a própria sociedade, como um todo. Estas relações, complexas e contraditórias, exigem determinadas condições, que não dizem respeito apenas ao Estado, mas também aos demais atores e às condições estruturais e de cultura política que podem favorecê-la ou dificultá-la.

Referindo-se a esta questão, BORJA (1988, p. 15) afirma a necessidade de uma tripla credibilidade do Estado: democrático, honesto e eficaz, envolvendo representação em todos os níveis; descentralização, transparência nos seus gastos e abertura ao diálogo. Considera o autor que a participação é antes um problema do Estado e de seu governo do que da sociedade. Ora, esta posição pode conduzir ao equívoco de considerar a participação como uma concessão do Estado e as condições referidas podem constituir-se inclusive como alvos de luta da participação, como aliás tem ocorrido historicamente (ampliação do sufrágio, publicidade das decisões, controle dos gastos, etc.). Isto não equivale a dizer que bastam a disposição e vontade dos indivíduos e grupos sociais para que estas condições sejam criadas.

A análise destas condições não pode deixar de considerar o contexto sócio-econômico, a natureza do regime e da cultura política e o seu desenvolvimento histórico. O sistema participativo delineou-se historicamente num regime de democracia competitiva quando, face à crise do Estado, surge um movimento participacionista de características diferentes e alternativas que se desenvolve em novas áreas de relações sociais e em temas fora da problemática política e submetidos a outra lógica.

Com o surgimento do chamado Estado do Bem-Estar Social, não é bastante a garantia jurídica dos direitos individuais e da competição no mercado. Torna-se necessária a intervenção do Estado para equilibrar desajustes provocados pela concentração do capital (prote-

ção aos trabalhadores, consumidores, inquilinos, política social). A participação política se desloca para os Partidos e grupos de pressão, onde os interesses privados se articulam para influenciar as decisões do Estado. Os partidos políticos, constituem-se órgãos independentes dos eleitores, enquadrando-os e manipulando-os no período eleitoral.

São estes elementos restritivos que provocam o surgimento de novos tipos de participação mais ampla, de conteúdo mais contestador das regras estabelecidas. Trata-se, no entanto, não propriamente de condições, porém, de tendências e características do processo nos últimos anos, enfatizando-se a descentralização e o aspecto alternativo que marcaram a chamada participação movimentalista.

Os movimentos surgidos nos últimos anos pressionam por correção dos mecanismos representativos e se propõem criar novas cadeias de participação política, inclusive, reivindicando formas de participação direta. Há de se considerar portanto, as condições objetivas e subjetivas em que este processo se efetiva.

É, pois, fundamental a garantia do exercício de liberdades democráticas (expressão, reunião, associação, imprensa) que mesmo os teóricos minimalistas, como Schumpeter e Huntington, consideram essenciais para escolha dos governantes e, com muito mais razão para uma participação mais ampla e ativa. Há, portanto, outros elementos imprescindíveis para sua implementação.

HABERMAS (1983, p. 386) aponta o elemento de certa autonomia da esfera política em relação ao poder econômico em que o Estado, através de suas instituições próprias, inclusive o Parlamento, possa decidir sobre as demandas da sociedade e que outras instituições políticas (Partidos, por exemplo) possam ser permeáveis ao debate e decisão destas demandas. Para isso é necessário ter claro qual o papel dos órgãos do Estado, cujos agentes são eleitos ou recebem mandatos do eleitorado, e o das instâncias de formação da opinião da sociedade civil, assim como o das organizações econômicas.

Mecanismos de efetivação da participação

A efetivação da participação depende pois, da existência de mecanismos próprios, sejam institucionais ou não. Os institucionais podem dar-lhe um caráter de permanência e regularidade, mas também, contêm o risco de submeter os agentes sociais à lógica própria do poder, à racionalidade técnico-burocrática. Existem outros mecanismos peculiares aos movimentos sociais que podem garantir sua autonomia e potencializar sua ação frente ao Estado, à sociedade política, ao mercado.

Estes mecanismos, mais flexíveis e menos formais, têm sido criados ao longo do tempo em função de cada situação. Podem constituir-se numa **nova institucionalidade**, com procedimentos e regras próprias, sempre discutidas, revisadas e renovadas de forma democrática e a partir da reflexão da ação (TELLES, 1994). Com isso, é possível contornar as demandas fragmentadas e particularistas de determinados grupos sociais.

A articulação entre os diversos tipos de mecanismos e canais apresenta-se como consequência das experiências do movimento social e, também, das mudanças do próprio regime político, ainda que esteja presente no processo o fenômeno denominado por ÁLVARO MOISÉS (1990, p. 17) de **esquizofrenia entre o institucional e o social**. Neste caso, mecanismos e processos de tomada de decisões públicas não são utilizados pela sociedade civil, seja porque historicamente o seu acesso foi privilégio das elites, seja porque, os setores populares deles descreem, ou temem o **envolvimento**, a manipulação, a cooptação.

A existência destes canais permite que a participação não se reduza a episódicas mobilizações que, apesar do seu papel expressivo no processo, poderiam significar mero simbolismo participativo, objeto de manipulação pela mídia e elites populistas, sem nenhum impacto ou influência nas decisões políticas.

Há que se atentar também para o caráter de eficácia destes mecanismos que não podem substituir mecanismos de representação mas podem ter influência e poder persuasório e de controle nas questões fundamentais que interessam à sociedade, como as políticas públicas e a transparência dos atos e decisões do poder público.

A existência de uma sociedade civil organizada e autônoma em relação ao Estado e ao mercado constitui elemento importante para efetivação da participação política. Isto requer a constituição de espaços públicos autônomos em que as diversas organizações sociais e os indivíduos possam exercer os direitos de informação, de opinião e possam articular-se numa ação coletiva que questione as decisões políticas do Estado e, ao mesmo tempo, possa oferecer fundamentos e alternativas para novas decisões e num processo de *accountability* avaliar os métodos e resultados.

Pesquisas empíricas, como a realizada por ALMOND e VERBA (1963) e outras mais recentes, principalmente, na consolidação de regimes em transição (MOISÉS, 1992, 1994) mostram a importância da participação na configuração da cultura política das últimas décadas.

Este fenômeno, por eles caracterizado como a **explosão da participação**, requer mais do que os mecanismos formais de representação para atender às demandas de amplos setores da população até então fora do sistema político. Exige espaços públicos, de articulação e consenso dos diversos grupos sociais.

Participação Cidadã

Levando em conta estes elementos e, tentando precisar o conceito, entende-se **participação cidadã** como um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado. Neste processo, os atores redefinem seus papéis no fortalecimento da sociedade civil, através da atuação organizada dos indivíduos, grupos, associações, tendo em vista, de um lado, a assunção de deveres e res-

ponsabilidades políticas e, do outro lado, a criação e exercício de direitos, no controle social do Estado e do Mercado em função de parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos.

Concebe-se a sociedade civil como autônoma, porém, em estreita relação com o Estado e mercado e autolimitada, no sentido de que não busca substituí-los em suas funções próprias, e estabelece para si regras e procedimentos que evitem a corporativização dos interesses e os particularismos.

A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas os articula com outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social; não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e transparência das decisões (prestação de contas, debate público), tornando mais freqüentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos)

A articulação entre os mecanismos representativos, baseados no princípio da maioria, e os de participação, parece constituir-se no grande desafio da teoria política contemporânea (BOBBIO, HIRST, HABERMAS, TOURAINE).

O âmbito de abrangência da participação cidadã não se esgota no Estado, procura voltar-se também para o mercado, não no sentido de substituí-lo, mas de oferecer-lhe alguns parâmetros de atuação, compatíveis com os interesses do conjunto da sociedade com uma lógica de desenvolvimento sustentável. Este deve resultar de um processo de debate público e de negociação entre diferentes interesses. Implica em novas formas de propriedade e de gestão dos recursos econômicos já em curso em várias sociedades, ainda que de forma não generalizada (autogestão, co-gestão, cooperativização, propriedade pública não estatal, economia social, etc.) (Ver FRIEDMANN, 1992; CORAGGIO, 1991; WOLF, 1991).

Nesta perspectiva, a participação cidadã diferencia-se da participação social e comunitária, na medida em que não busca realizar funções próprias do Estado como a prestação de serviços. Não se constitui, outrossim, na mera participação em grupos ou associações, para defesa de interesses específicos, ou simples expressão de identidades.

Embora essencialmente política, na medida em que se constitui uma atividade pública, e de interação com o Estado e outros atores, distingue-se da atividade política *strictu sensu* uma vez que se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais. Não se confunde também, com a expressão **participação popular**, muito utilizada para apreender a ação desenvolvida pelos movimentos populares, sobretudo os urbanos, nas últimas décadas, em grande parte de caráter reivindicativo, ou de protestos, às vezes, violentos. Esta visão colocava-se como antiEstado embora tivesse o Estado como alvo de suas reivindicações, e a política concebida como ação apenas no cotidiano, sem nenhuma relação com o institucional. A reflexão teórica é substituída pela troca de experiências, com a idealização do saber popular (CORAGGIO, 1991, p. 226).

Por outro lado, a expressão foi cunhada com evidente sentido ideológico, em termos de privilegiar os segmentos sociais mais explorados, principalmente urbanos (trabalhadores, favelados, desempregados), em detrimento de setores sociais de classe média, intelectuais, empresários, também dominados, por alguns considerados como oposição liberal, portanto definidos fora do campo popular e que tiveram importante papel nos processos de transição em vários países, assim como, na ampliação de vários direitos e conquistas sociais (DANIEL, 1994, p. 29).

Ademais, expressão tem sido usada também por governos e organismos internacionais para envolver segmentos dominados da população em projetos e políticas governamentais, inclusive como estratégia de cobrir insuficiência de recurso (mutirões, parcerias) além de

objetivos de manipulação ideológica, pretendendo conferir legitimidade a governos, ou mesmo na estratégia de privatizar certas atribuições até então conferidas ao Estado. O seu uso pelo Banco Mundial na perspectiva de reduzir custos e dar maior eficácia aos investimentos, a indefinição do termo “popular”, o caráter populista e de massa que se lhe tem atribuído, deturpam pois o sentido que muitos dos atores sociais tem procurado dar à expressão, na linha de construir uma cidadania ativa (CUNILL, 1991; DAMME, 1992:17).

Desta forma, buscando maior precisão ao conceito, e tentando captar com mais rigor a amplitude da base social com que o fenômeno se manifesta na realidade impõe-se, como sugere VERA TELLES (1994, p. 52) *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 justiça.*

O conceito de participação cidadã tenta contemplar, portanto, dois elementos contraditórios, presentes na atual dinâmica política: a) o “fazer ou tomar parte”, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo do **particular** mas significam espaço para heterogeneidade, diversidade, pluralidade; b) o elemento **cidadania**, no sentido **cívico** cujas dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres se procura enfatizar.

A dimensão cívica vincula-se à idéia dos deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive em relação àqueles que, pelas condições econômico-sociais, se encontram excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos”, como afirma ARENDT. Requer também uma atitude ativa e prospectiva de construir direitos, usando dos mecanismos antes referidos.

Torna-se necessário afirmar o uso deste conceito para entender o processo social que se está construindo, em que demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, podem articular-se com

reivindicações coletivas e gerais, combinando-se o uso de mecanismos institucionais com os sociais, inventados no cotidiano das lutas, superando-se a já clássica dicotomia entre representação e participação.

A construção do conceito parte de contribuições teóricas e análise de experiências de participação que vem se processando principalmente nos países latinos (MASSOLO, 1991; BORJA, 1988; CORAGGIO, 1991; CHIRINOS, 1991) e procura responder a uma orientação metodológica proposta por Habermas, recentemente:

A reconstructive sociology of democracy must therefore choose its basic concepts in such a way, that it can identify particles and fragments of an “existing reason” already incorporated in political practices, however distorted these may be. (1994, cap. 7:1)

AS DIMENSÕES DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO

A tomada de decisão

Uma questão fundamental que se coloca para a teoria política diz respeito a quem e como tomar as decisões no Estado, ou seja, refere-se ao sujeito e ao processo decisório.

Quanto ao sujeito, trata-se de definir quem são os autores - elites tecnicamente preparadas e selecionadas via processo eleitoral, ou - cidadãos, de forma direta, ou através de mecanismos que permitam sua expressão e deliberação. Quanto ao processo, se a seleção implica na escolha apenas dos decisores, delegando a estes total liberdade de agir ou se é mais ampla, envolvendo critérios e elementos de decisão, com os respectivos controles e possibilidades de revisá-los, por parte dos cidadãos.

Estes aspectos poderão ser analisados a partir das dimensões consideradas pelos diversos autores ao tratar da questão. A dimensão mais discutida quando se trata de participação diz respeito ao seu papel de decisão, seja para negá-lo (elitistas), seja para afirmá-lo com

toda a ênfase, como fazem os teóricos da chamada **democracia participativa** (PATEMAN, MACPHERSON)

Mesmo os que negam o papel decisório da participação, por sua inviabilidade nas sociedades modernas complexas, constataam os diversos papéis: 1) participação em termos de interesse, atenção, informação e competência; 2) em apoio à voz; 3) tomada de decisão; 4) participação direta. SARTORI (1994, p. 298) no entanto, com base numa análise de custos e riscos, acentua o papel de decisão apenas nos pequenos grupos em que é possível uma redução dos riscos, sem agravar os custos

A teoria elitista concebe a participação como método de escolher líderes que devem decidir e governar, envolvendo compromissos entre elites e aceitação passiva pela sociedade. Para SCHUMPETER (1942, p. 308) só em comunidades pequenas e primitivas, os indivíduos participam de todas os deveres da legislação e da administração, mesmo assim, assevera: *há um reduzido poder de discernir fatos, reduzida preparação para agir sobre eles, um reduzido senso de responsabilidade* (325) e em relação às questões nacionais, a ignorância do cidadão e sua falta de discernimento e de interesse para se qualificar o tornam inapto para participar.

Em decorrência disto, o papel do cidadão é apenas o de escolher líderes em competição, evitando instruí-los sobre o que devem fazer, pois a ação política é tarefa dos líderes e não dos eleitores (367). Trata-se, pois, de uma divisão de trabalho!

Segundo ARATO e COHEN (1992, p. 6), o realismo elitista nega o que tem sido colocado como central no conceito de democracia: autodeterminação, participação, igualdade política, processo discursivo e formação de vontade, influência da opinião pública sobre a tomada de decisão.

Já DAHL (1971, p. 1-7) apresenta uma visão mais ampla em que a participação vai um pouco além do voto, embora com ele se relacione: oportunidades de opor-se ao governo, formar organizações

políticas, ler e ouvir pontos de vistas diferentes sobre uma mesma questão.

Em obra mais recente (1992), DAHL aprofunda esta visão, identificando 5 pontos que operacionalizam procedimentos para alcançar decisões que se voltam para o igual interesse de todos: 1) inclusão de todos os afetados: 2) igual distribuição de oportunidades de participar no processo político: 3) igual direito de votar em decisões; 4) igual direito de escolher tópicos e controlar a agenda: 5) situação que permita a todos os participantes desenvolver uma articulada compreensão do assunto necessário à regulação de interesses contestados (HABERMAS, 1992, p. 40).

De fato, os elementos acrescentados, como parâmetros da avaliação da natureza democrática de regimes, constituem importantes contribuições para a discussão atual.

A Teoria da Democracia Participativa (MACPHERSON, C. PATEMAN) no entanto, destaca o papel ativo do cidadão na formação da vontade e da opinião, acentuando outrossim, o papel da educação através da experiência política. O cidadão aprende a tolerar a diversidade, a desenvolver a virtude cívica, a temperar o fundamentalismo e o egoísmo.

A crítica que se faz a estes teóricos é a de não oferecerem alternativas às formas de representação hoje existentes, senão, transpondo para o sistema político formas experimentadas, a nível das fábricas, de participação nas decisões, não levando em conta a complexidade da sociedade atual e a lógica diferenciada que preside cada estrutura (sociedade, mercado, Estado).

Por outro lado, os teóricos participacionistas são muito ciosos quanto ao conteúdo decisório, estrito, da participação, baseado na igualdade de poder determinar os resultados, considerando como participação parcial outras formas (influência, pertencimento). Assim, persiste ainda o problema de como se dá o processo numa sociedade complexa e diferenciada, sobretudo que arranjos institucionais po-

dem permitir a generalização de experiências localizadas de participação direta nas decisões. Como suprir as deficiências e superar os obstáculos à participação nas decisões que se tornam cada mais complexas, envolvendo multiplicidade de interesses, incertezas, custos, garantindo conquistas institucionais e políticas já alcançadas

Em relação ao processo decisório, uma das justificativas que os elitistas apresentam para que seja restrito às lideranças é da necessidade de competência e racionalidade, qualidades não atribuídas ao cidadão comum, conforme afirma SCHUMPETER.

De fato, o desenvolvimento tecnológico tornou mais complexas as questões submetidas à decisão, exigindo, assim maior competência técnica e, em decorrência, ampliando o poder dos que detém o conhecimento científico. Daí, a proposição de DAHL (HABERMAS, 1992, p. 42), da compartimentalização do conhecimento, com as possibilidades criadas com a telecomunicação e a formação da opinião através de assembléias representativamente selecionadas e especialmente informadas. Não obstante, independente da importância de se utilizar tecnologias modernas de informação, há o risco do domínio da tecnocracia.

Vale aqui, porém, a observação de SARTORI (1994, p. 165) de que se a informação é importante para o conhecimento, este não se reduz ao volume mas exige compreensão dos problemas, reflexão, inter-relações com outros problemas; este autor, como elitista convicto, conclui ser isto impossível em decorrência de maior participação; pelo contrário, para ele, a participação não se revela um processo de aprendizagem que leve a criação de uma opinião bem informada e inteligente e sua intensidade pode levar ao extremismo e, portanto, à ruína da democracia.

O ceticismo deste autor pode ser contraditado pela análise de iniciativas de cidadãos que ocorrem em várias partes do mundo, nos últimos anos, que demonstram a competência política de vários mo-

vimentos sociais na luta pela democratização, e na criação de alternativas econômico sociais para solucionar uma série de problemas.

Desta forma, a viabilização da participação no processo de tomada de decisão apresenta-se problemática. A primeira questão diz respeito à agenda. Mesmo admitindo as possibilidades criadas pela informática, de consulta direta à população, como definir as questões a serem propostas e quais as condições de os cidadãos se pronunciarem sobre os conteúdos, as alternativas políticas que possam ir além de uma disjuntiva?

Como inserir no processo os excluídos que não dispõem das condições mínimas sequer de sobrevivência material? Como articular interesses específicos de grupos sociais com os interesses mais gerais da sociedade?

Realmente, são problemas a serem enfrentados, buscando-se identificar suas causas e possibilidades criadas pelos próprios movimentos sociais, aproveitando também dos recursos de novas tecnologias de informação que precisam ser democratizadas.

A dimensão educativa do processo de participação

Várias pesquisas empíricas (ALMOND e VERBA, EASTON), têm demonstrado como experiências de indivíduos e grupos, podem capacitá-los para a participação política, destacando principalmente, a participação no local de trabalho, em termos de decisões não apenas rotineiras e operacionais. No mesmo sentido, HARRY BOYTE (1994, p. 347) mostra como as mulheres organizadas em associações e grupos comunitários aprendem uma série de habilidades de julgamento, práticas de exercício do poder, negociação e de prestação de contas

No entanto, ao supervalorizar as experiências de **democracia industrial**, como fazem C. PATEMAN e outros, não atentam para dois aspectos fundamentais. Primeiro, é que as empresas atuam no mercado capitalista, com uma lógica própria – a de acumulação – e, difícil-

mente, será permitido aos trabalhadores participar em decisões que contrariem esta lógica. Segundo, com a exacerbação da competição das empresas, para manter suas taxas de lucro, várias estratégias empresariais são utilizadas para buscar a colaboração dos trabalhadores (“gestão participativa”, “gestão de qualidade”). O sentido desta participação é contraditório. Se, de um lado, pode oferecer elementos para que os trabalhadores possam perceber os mecanismos da lógica da exploração e assim, motivá-los para uma ação transformadora, por outro lado, pode levá-los a um envolvimento na lógica empresarial, sentido-se, inclusive, valorizados e, em decorrência, inibi-los a qualquer ação emancipadora, não só na empresa como na sociedade.

Assim, ainda que experimentos de participação no local de trabalho possam ter efeitos educativos, não se pode extrapolá-los, mecanicamente, para a área política.

Em pesquisa realizada em 5 países, DAHL (1971, p. 301) chega à conclusão de que experiências de participação em outros setores (família, escola, trabalho) não necessariamente influenciam na participação política, porém, podem incentivar a disponibilidade do indivíduo para exercer um papel político ativo. Estes dados devem ser encarados com reservas pois se referem a atitudes de indivíduos em conjunturas específicas e em países com sistemas políticos diferentes, mas indicam que atividades de participação noutros setores podem criar condições para incrementar a ação política. Outros espaços públicos, no entanto, podem ser mais propícios para esta capacitação, desde que haja paralelamente, uma reflexão permanente, crítica e coletiva, das ações desenvolvidas, como têm demonstrado varias iniciativas de fóruns, plataformas, redes de organizações, em vários países do mundo.

Não se pode idealizar, porém, este papel da participação como fazem os comunitaristas, concebendo a participação como prática que penetra as instituições da sociedade em todos os níveis, tornando-se hábitos, envolvendo caráter, costumes e sentimentos de cada

cidadão. De fato, os costumes e práticas sociais podem ser obstáculos para uma efetiva participação, mas a educação política, por si só, não é suficiente para superá-los. Na realidade, como afirma AVRITZER (1994, p. 288), os processos de aprendizagem coletiva necessitam estabilizar-se em instituições.

A Participação como Controle Social

A participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, controle social e político. É preciso entendê-lo não na perspectiva liberal, da chamada **liberdade negativa**, no sentido de impedir maior ação do Estado, de garantir maior liberdade possível aos indivíduos para que não possam ser molestados.

Não se trata também de percebê-lo em termos de controle da sociedade sobre os indivíduos, levando-os ao conformismo e à submissão, pela internalização de valores dominantes, traduzidos em norma, conforme assim o entendem a sociologia e a teoria política clássicas. Alguns clássicos, porém, como ROUSSEAU (1983, p. 114) e J. S. MILL (apud PATEMAN, 1992), acentuam este papel sobre os que executam as leis através das assembleias periódicas e sobre necessidade de a elite prestar contas à maioria.

No debate contemporâneo, o sentido de controle com base na intervenção do Estado, através de políticas sociais, é afirmado com ênfase. Ao mesmo tempo, surge a concepção do controle de grupos e instituições, através da pressão sobre o Estado na disputa de interesses corporativos, privilegiando assim, aqueles mais favorecidos na estrutura social. Com a emergência dos Movimentos Sociais, nos anos recentes, o debate se aprofunda, com ações coletivas não apenas em torno de interesses particulares, mas em torno de valores e direitos de segmentos marginalizados, para que sejam respeitados não apenas pelo Estado, mas também pelos grupos dominantes.

O controle social poderá então ser entendido em duas dimensões básicas. A primeira corresponde ao que atualmente se denomina como *accountability*, ou seja, a obrigação de os agentes políticos prestarem contas de seus atos e decisões e, por conseguinte, o direito de o cidadão exigí-lo, de avaliá-las conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, consequente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme padrões previstos em leis, ou concertados socialmente.

Nesta perspectiva, a noção de soberania popular, passa a ter o sentido não apenas de poder eleger mandatários, mas também, de exercer o controle permanente sobre o mandato.

Há vários mecanismos para efetivar este controle, desde o mandato imperativo e revogável, até outros instrumentos que vêm sendo recriados como o *recall*, utilizado em certos níveis de poder nos Estados Unidos. Outros meios têm sido sugeridos por estudiosos ou por experiências concretas em alguns países: a figura do “representante substituível”, vinculado a instruções que recebe da base, como sugere BOBBIO (1986, p. 52), a censura jurídica ou ética, a desconstituição de ato lesivo (COMPARATO, 1993, p. 100).

O controle social sobre o Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas os centros periféricos do Estado, mas, sobretudo aqueles que se destinam às decisões estratégicas. Principalmente hoje, com a globalização da economia e o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre os recursos naturais, e as relações sociais, necessita alargar-se para o sistema econômico.

Como afirma INGRAO (1980, p. 146), trata-se de reconhecer um aspecto essencial da democracia de nosso tempo, não só no uso da lei, mas no controle de sua aplicação, de definir as formas possíveis de utilização democrática de controle. Na mesma direção, PRZEWORSKI (1995, p. 7-10) mostra que só os cidadãos podem definir

o papel que desejam para o Estado e criar mecanismos de controles, como conselhos, leis que possam ir além das eleições e possam incluir a totalidade dos atores envolvidos, não apenas os setores do Executivo, mas também, o Legislativo e o Judiciário.

O controle do poder não pode se limitar apenas à garantia dos direitos, nem a controles internos ou parlamentares, ou mesmo à separação dos poderes, como recomenda o dogma liberal. Implica sobretudo na correção dos desvios e na responsabilização dos agentes. Seu exercício requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos.

Requer por outro lado, a total transparência e visibilidade do Estado, como que se pudesse ressuscitar a *ágora*, traduzida hoje em amplos espaços públicos autônomos. Nesta direção, papel importante poderão exercer as associações voluntárias, organizadas em rede e de forma autônoma e autolimitada.

A dimensão da integração

Outra função da participação, discutida desde os clássicos, é a da integração do indivíduo na sociedade, no sentido de pertencimento (ROUSSEAU, MILL). Não se pode confundi-la com o fenômeno da **integração passiva** (COTTA, 1979), ou seja, a submissão a uma série de vínculos e obrigações administrativas ao Estado, sem o exercício de direitos.

A participação passa a ser concebida como aquisição e extensão da cidadania ativa, pela incorporação da massa no processo político, através da ampliação do sufrágio e, mais recentemente, pela construção de novos direitos, e pela luta por superação de vários tipos de discriminação e desigualdades que impedem a integração. Tais ele-

mentos conduzem a um tipo de participação protagonizada pelos movimentos sociais que podem sedimentar um sentimento maior de identidade e de integração.

Este papel encontra dificuldades objetivas em razão das desigualdades econômicas, sociais, culturais, étnicas que podem levar à constituição de comunidades fechadas e agressivas na defesa de sua identidade, à fragmentação. Com a exacerbação da discriminação e conseqüente autodefesa podem chegar ao fundamentalismo. Em razão disto, o objetivo maior passa a ser a inclusão dos marginalizados, o que supõe mudanças econômicas, institucionais e culturais, em cujo processo a participação destes segmentos coloca-se como vital.

A inclusão torna-se uma luta por direitos de cidadania, sobretudo por sua efetivação através da erradicação da miséria. Segundo FRIEDMAN (1992, p. 76), a demanda por uma democracia inclusiva pode ser enfocada em três lutas interligadas: fortalecimento do sentido e realidade da comunidade política; descentralização do poder; incremento à autonomia política da comunidade .

A proposição deste autor em torno de uma política de desenvolvimento alternativo, *empowerment*, contém elementos de uma ação coletiva, baseada na própria comunidade, com apoio de organizações não-governamentais, e não prescinde, contudo, da ação política transformadora das instituições, da cultura política e da construção de novo tipo de relações do Estado com a sociedade.

Para que haja integração é necessário que um sujeito, pessoal ou coletivo, possa modificar um conjunto social ou cultural, o que significa que a ênfase seja colocada sobre a identidade tanto quanto sobre a participação. É preciso pois, combinar o objetivo de integração com o de identidade (TOURAINÉ, 1994, p. 209).

A dimensão expressiva-simbólica

Como já se referiu, há um forte componente expressivo nas ações coletivas realizadas pelos atores sociais nos anos recentes, com uma lógica distinta da lógica eleitoral, competitiva, em contraponto a uma lógica de solidariedade e integração, própria dos movimentos sociais.

O campo de atuação deste tipo de participação não é o institucional, embora a ação possa ter desdobramentos e impactos sobre ele, na medida em que as demandas geralmente têm o Estado como alvo. O campo de ação é o espaço público, onde os diversos atores **aparecem**, se fazem presentes, para “serem vistos e ouvidos por todos” (ARENDR, 1981, p. 59), se manifestam pela ação, pelo discurso e outras diferentes formas de expressão.

Os mecanismos e instrumentos utilizados são diversos; muitos, resultam da criatividade, espontaneidade coletiva (vigílias cívicas, atos públicos, espetáculos lúdicos); outros, da força coletiva e da não submissão às regras ou padrões estabelecidos (mobilizações, ocupações, greves, protesto etc.)

Em todos eles está presente o elemento simbólico, como expressão de sentimentos, identidades e até demandas específicas dos diversos atores, não como mera encenação e teatralidade, ou com objetivo instrumental e estratégico na visão da chamada **política simbólica** (PIZZORNO, 1985; COSTA, 1995), até porque muitas situações, objeto da ação expressiva já são, por si, dramáticas (exclusão, opressão, discriminação).

Trata-se também de ações que, na expressão de PIZZORNO (1985, p. 33-34) poderiam ser consideradas como **identificantes** no sentido de que visam produzir símbolos que servem aos membros de uma coletividade para reconhecer-se como tais, comunicar sua solidariedade, para o que estabelecem signos e uma linguagem comum; po-

dem também expressar interesses, conflitos e articulações entre os atores.

Não se quer dizer com isto que a produção de símbolos se constituiria tão só uma estratégia para atrair a mídia, exercitando assim a **política simbólica** de criar situações apenas para que possam tornar-se notícias e, assim, influenciar as decisões. Antes de tudo, são atos constituintes de identidade, de construção de espaços de ação comunicativa e de reconhecimento e solidariedade.

CONCLUSÃO: fortalecimento da sociedade civil

O fenômeno da participação é bastante complexo e contraditório. Sua efetivação depende de condições objetivas decorrentes da estrutura econômico-social e política, da cultura política que se constrói historicamente e de condições subjetivas em termos da organização e mobilização da sociedade civil.

O conceito de participação cidadã procura, assim, responder à necessidade de entender o processo emergente nos últimos anos em vários países, de uma sociedade civil plural, que busca criar espaços públicos em que se expressam interesses, aspirações, valores, se constroem consensos, definem dissensos, e regulam conflitos.

A participação, assim concebida, comporta várias dimensões, analisadas por vários teóricos e presentes no processo social, enfatizando-se porém, os aspectos expressivos e simbólicos importantes no fortalecimento da identidade dos diferentes atores e na sua aprendizagem mútua, e os de controle social do sistema político e econômico.

Face à dominação do Estado por grupos de interesses, a dimensão de controle da participação cidadã torna-se estratégica, no sentido de inverter prioridades das políticas públicas para corrigir desigualdades sociais, superar as exclusões. O controle social traduz-se na exigência de transparência das decisões e atos dos agentes públicos e

na conseqüente responsabilização conforme parâmetros definidos democraticamente nos espaços públicos autônomos. Implica construir alternativas, propor políticas a serem operacionalizadas pelo Estado. Em relação ao mercado, a participação cidadã atua em direção a um desenvolvimento sustentável, buscando a concertação de medidas de proteção sócio-ambiental e de construção de alternativas de uma economia solidária. Desta forma, implica também no exercício do controle da cidadania sobre as atividades econômicas.

Na perspectiva da participação cidadã, os diversos interesses da sociedade civil, que é fragmentada e heterogênea, articulam-se em espaços públicos, autônomos em relação ao Estado e ao mercado, tematizam as questões de interesse geral, concertam-se proposições e parâmetros, negociados com os representantes do Estado. Mantém-se a autonomia da sociedade civil que também se autolimita, no sentido de que não busca substituir o Estado, ou o mercado, mas exercer controle e o permanente questionamento sobre os atos, políticas e decisões.

A participação cidadã pressupõe o uso de mecanismos institucionais e sociais, disponíveis ou a serem criados, inclusive os de representação que precisam ser reformulados e aperfeiçoados. Neste sentido, busca a efetivação dos direitos já consagrados, mas, vai além, tenta construir novos direitos, fortalecendo a sociedade civil no exercício de seu papel político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARATO, Andrew
1995 Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil – orientações para novas pesquisas. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 27.
- ALMOND, Gabriel, VERBA, Sidney
1965 **The civic culture**. Boston: Little, Brown and Company.
- ARENDT, Hannah
1981 **A condição humana**. São Paulo: Forense Universitária.

- AVRITZER, Leonardo
1994 Sociedade civil: além da dicotomia estado-mercado. In: AVRITZER, L. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey.
- BOBBIO, Norberto
1986 **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BORDA, Orlando Fals
s/d Reflexiones sobre democracia y participación. **Rev. Mexicana de Sociología**, México, v. 68, n. 3.
- BORJA, Jordi
1988 A participação cidadina. **Rev. Espaços e Debates**, São Paulo, n. 24.
- BOYTE, Harry C.
1994 The pragmatic ends of popular politics. In: CALHOUN, Craig. Cambridge: MIT Press.
- CHIRINOS, Luis et al
1991 **Viejo escenario, nuevos actores**: Problemas y posibilidades de la gestión municipal en ciudades intermedias en América Latina. Quito: Ciudad.
- COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew
1992 **Civil society and political theory**. Cambridge: MIT Press.
- COMPARATO, Fábio
1993 A nova cidadania. **Rev. Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29.
- CORAGGIO, José Luís
1991 **Ciudades sin rumbo**: investigación urbana y proyecto popular. Quito: Ciudad-Stap.
- COSTA, Sérgio
1995 A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Rev. Lua Nova**, São Paulo, n. 36.
- COTTA, Maurizio
1979 Il concetto de partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico. **Rev. Italiana de Scienza Politica**, Roma, n. 9.
- CUNILL, Nuria
1991 **Participación ciudadana**. Caracas: Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo.
- DAHL, Robert A.
1971 **Poliarchy**: Participation and opposition. New Haven: Yale University Press.
- DANIEL, Celso
1994 Gestão local e participação da sociedade. **Rev. Pólis**, São Paulo, n. 14.
- DAMME, Jean Marie A. E. Van
1992 **Participação popular e mudança**. São Luís do Maranhão: Instituto do Homem.
- DOIMO, Ana Maria

- 1995 **A vez e a voz do popular**: Movimentos Sociais e participação política no Brasil pós-70.- Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS.
- FRANCO, Augusto
1994 **A ação cidadã na nova realidade político brasileira**. Brasília: Inesc.
- FRIEDMANN, John,
1992 **Empowerment**. Cambridge: Blackwell Publishers.
- HABERMAS, Jurgen
1983 Participação política. In: CARDOSO, F.H. e MARTINS, Carlos Estevam. **Política e sociedade**. São Paulo: Nacional.
- HABERMAS, Jurgen
1992 **Facticity and validity**, mimeo.
- HABERMAS, Jurgen
1994 Further reflections on the public sphere. In: CALHOUN, Craig. **Habermas and the public sphere**. Cambridge: MIT Press.
- HUNTINGTON, Samuel P.
1994 **A terceira onda. A democratização do século XX**. São Paulo: Ática.
- INGRAO, Pietro
1980 **As massas e o poder**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MACPHERSON, C.B.
1978 **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar.
- MASSOLO, Alejandra
1998 Em direção às bases: descentralização e município. **Rev. Espaço e Debates**. São Paulo, n. 24.
- MOYSÉS, J. Alvaro
1990 **Cidadania e participação**. São Paulo: Cedec/Marco Zero.
- MOYSÉS, J. Alvaro
1994 **Os brasileiros e a democracia (bases sócio-políticas da legitimidade democrática no Brasil)**. Tese (Livre-docência). Universidade de São Paulo.
- PATEMAN, Carole
1992 **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PIZZORNO, Alessandro
1985 Sobre la racionalidad de la opción democrática. In: PIZZORNO A. et al. **Los limites de la democracia**. Buenos Aires: CLACSO.
- PRZEWORSKI, Adam
1995 O futuro será melhor. **Veja**, São Paulo, 18 out. Entrevista.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques
1983 **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural.
- SANI, Giacomo
1986 Dicionário de política. In: BOBBIO, Norberto et al. Brasília: Ed. Universitária de Brasília.
- SARTORI, Giovanni
1994 **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática.

SCHUMPETER, Joseph A.

1994 **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar .

TELLES, Vera

1994 Sociedade civil, direitos e espaços públicos. **Rev. Pólis**, São Paulo, n. 14.

TOCQUEVILLE, Alexis de

1977 **A democracia na América**. São Paulo: Ed. da USP.

TOURAINÉ, Alain

1994 **Qu'est-ce que la démocratie?** Paris: Fayard.

WEFFORT, Francisco

1992. Novas democracias. Que democracias. **Lua Nova**. São Paulo, n. 27.

WOLF, Alan

1991 **Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil**. Rio de Janeiro: IBASE.