

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MARÇO DE 1999**

**BASES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS PARA  
O ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA  
GESTÃO PÚBLICA: ENTRE PRÁTICAS E  
REPRESENTAÇÕES SOCIAIS**

***Fernando Guilherme Tenório  
Frederico Lustosa da Costa***

***CADERNOS EBAP  
Nº 93***

**Rio de Janeiro – Brasil**

## EQUIPE TÉCNICA

Coordenação: Prof. Fernando Guilherme Tenório

Prof. Frederico Lustosa da Costa

Pesquisadores Juniores: \*

- Augusto Paulo G. Cunha
- Gylcilene Ribeiro Storino
- José Antonio Barros Alves
- Martha Maria Freitas da Costa
- Zuglemia del Carmem Hildago

Assistentes de Pesquisa:

- Lessandra da Silva\*\*
- Luciano Cerqueira \*\*\*

Alunos do Curso de Mestrado em Administração Pública da FGV/EBAP

\*\* Bolsista de aperfeiçoamento (CNPq)

\*\*\* Bolsista de iniciação científica (PIBIC/CNPq).

## **SUMARIO**

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2. - PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: CONCEITOS E TIPOLOGIAS</b>	<b>9</b>
<b>3. - CONTEXTO POLÍTICO : DEMOCRACIA NO BRASIL E AMÉRICA LATINA</b>	<b>14</b>
<b>4. - METODOLOGIA</b>	<b>24</b>
<b>4.1 Teoria das representações sociais</b>	<b>28</b>
<b>4.2 Seleção dos sujeitos</b>	<b>31</b>
<b>5. - CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>32</b>
<b>6. - BIBLIOGRAFIA</b>	<b>35</b>

## APRESENTAÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade apresentar as bases conceituais e metodológicas do estudo das formas e significados da participação da cidadania na gestão pública de governos da América do Sul. Nesse sentido, pretende oferecer oportunidade para uma maior interação acadêmica entre centros universitários e pesquisadores latino-americanos, de forma a resgatar a idéia de estudos comparados em política e administração pública.

A fim de atender estes objetivos, o Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) contatou, inicialmente, instituições da Argentina e Chile, no caso o Instituto Nacional de Administración Pública, em Buenos Aires, a Universidad Central de Chile, em Santiago, e a Universidad Los Lagos em Puerto Montt.

Em função da diversidade do universo a ser pesquisado, o grupo de pesquisadores de Argentina, Brasil e Chile optou por realizar um estudo preliminar que compreende municípios de grande e médio porte. Para o **projeto piloto** foram selecionadas, por razões institucionais e operacionais, as cidades de Buenos Aires, Rio de Janeiro e Santiago do Chile, assim como Nova Friburgo (Brasil) e Puerto Montt (Chile), estes últimos, municípios de médio porte. Esta escolha leva em consideração as características de organização territorial de cada um dos países e busca estabelecer a equivalência das competências municipais na formação das políticas setoriais indicadas.

Posteriormente, a partir da segunda reunião de acompanhamento desta experiência, integraram-se ao programa de pesquisa, a Escuela de Administración de Negócios (EDAN) da Universidad del Cono Sur de las Américas, em Assunción, e Facultad de Administración y Ciencias Sociales da Universidad ORT, de Montevideu, estudando as respectivas capitais. Esta segunda reunião teve lugar na cidade de Santiago do Chile entre os dias 08 e 10 de junho de 1998.

Uma pesquisa dessa amplitude só pode ser iniciada através de um **projeto piloto** capaz de dimensionar o potencial de estudos comparados e, ao mesmo, de tirar proveito das possibilidades de transformação do espaço universitário em um espaço público de saber comprometido com o social.

Com o intuito de descentralizar a execução da pesquisa, cada país deve desenvolver as seguintes estratégias particulares de ação que assegurem:

- a) flexibilidade no uso do referencial teórico e metodológico sem contudo perder de vista os objetivos centrais da pesquisa;
- b) desenvolvimento de suas atividades segundo a capacidade instalada quanto a recursos humanos e materiais, porém sincronizados sob um cronograma comum;
- c) apoio de suas atividades, segundo fonte de financiamento próprio, objetivando ampliá-las para os demais grupos;
- d) desenvolvimento de seminários periódicos de monitoração da pesquisa nas cidades de origem das instituições pesquisadoras;
- e) compromisso na divulgação conjunta dos resultados alcançados.

## 1. INTRODUÇÃO

O fim dos regimes ditatoriais na América Latina foi acompanhado pelo surgimento de novas formas de organização dos grupos sociais excluídos pelas elites hegemônicas. As novas organizações se destacavam não apenas por seu ativismo político, como pelo intenso envolvimento dos participantes no processo decisório. Comunidades eclesiais de base, movimentos sociais urbanos, conselhos de fábrica desempenharam um papel importante na transição para a democracia, em função do atendimento de reivindicações populares e do fato de haverem se tornado autênticas “escolas” de prática participativa para a sociedade civil.

A importância atribuída a esses experimentos colaborou para que fossem incluídas, no texto constitucional, garantias à participação popular no controle das ações governamentais e na tomada de decisões concernentes às políticas públicas. Descentralização, cidadania e participação cívica tornaram-se referências obrigatórias nos discursos dos mais variados atores políticos.

Passado o entusiasmo inicial, veio o desencantamento. A crença de que as organizações populares e a existência de normas legais que respaldassem sua atuação bastariam para desencadear ações coletivas transformadoras da realidade social foi, aos poucos, substituída pelo ceticismo. Ceticismo que se traduz em um esforço para compreender a realidade social latino-americana, em que uma institucionalidade democrática combina-se com práticas autoritárias e a aparente indiferença cívica de amplos setores da população.

Desenvolvimento e consolidação democrática com participação cidadã têm sido meta de muitos países e estratégias novas vem sendo traçadas para permitir gestões compartilhadas com a sociedade. No entanto, este processo pressupõe um redimensionamento das relações Estado - Sociedade.

O Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) desenvolve pesquisa que visa identificar o conteúdo, as formas e o significado de participação cidadã nas decisões do poder público, a partir do estudo das práticas e representações de alguns dos principais sujeitos sociais envolvidos no processo de gestão, formulação e implementação de políticas públicas, em nível municipal.

É dentro de uma perspectiva metodológica que privilegia as relações Sociedade-Estado que se pode investigar os mecanismos criados, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, para ampliar a autonomia dos municípios e os espaços de participação da sociedade na gestão pública. Parte-se do pressuposto, adotado pelos próprios constituintes, de que a descentralização permite desenvolver novas formas de gestão, mais eficazes no atendimento das necessidades dos diferentes grupos sociais, especialmente daqueles tradicionalmente excluídos dos processos decisórios.

Embora a participação nos processos de gestão municipal seja uma preocupação anterior ao marco histórico da Constituição de 1988, é a partir daí que ela se institucionaliza. Há muito a questão é objeto da atenção de administradores públicos, pesquisadores sociais e políticos, ampliando as discussões sobre poder local, cidadania e processos de gestão das cidades.

Conhecer esses processos de participação e sua real interferência na gestão municipal é fundamental para que se possa criar parâmetros úteis aos governantes, legisladores, lideranças partidárias e populares e, sobretudo, para referenciar estudos comparativos em administração pública e permitir o desenvolvimento de metodologias passíveis de serem aplicadas em novas pesquisas.

O estudo dessa natureza tem por objetivo *conhecer e analisar as práticas e as representações dos diferentes grupos sociais do município relacionadas à participação, a fim de avaliar o nível de institucionalização das práticas participativas, bem como o grau de homogeneidade/heterogeneidade das percepções dos diferentes grupos quanto ao conteúdo e vivência de tais práticas*. Pretende ainda:

- Identificar e analisar os conceitos, formas e níveis de participação cidadã no discurso da literatura acadêmica;
- Identificar os mecanismos legais que institucionalizam a participação a nível municipal;
- Conhecer a prática efetiva da participação nos municípios estudados;
- Verificar os modos pelos quais o tema da participação cidadã é apreendido e interpretado por diferentes grupos sociais do município;

- Identificar as áreas de ação municipal nas quais se possa fazer efetiva a participação.
- Possibilitar a comparação das práticas e representações da participação na gestão pública entre diferentes contextos nacionais latino-americanos.

## **2. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: CONCEITOS E TIPOLOGIAS**

No quadro da democracia representativa, a direção do governo pode ser partilhada com a sociedade, mas não integralmente delegada. É difícil imaginar que o governo, na prática, abra mão de todo o seu poder de decisão. 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.

Renata Villas Bôas (1994) ressalta que a formalização dos canais de participação popular passa pela clara definição de suas atribuições, critérios de representação e regras de funcionamento, e sua riqueza dependerá da dinâmica de funcionamento cotidiano que vai transformando a própria experiência. Em relação a esse ponto, normalmente a sociedade enfrenta os problemas decorrentes do grau ainda incipiente de organização da sociedade civil que dificulta a criação dos canais, questionando a capacidade de ressonância das representações.

Bolívar Lamounier (1981) propõe que os canais de representação devem tornar-se mais densos e encontrar novas fórmulas de participação mais ágeis e diferenciados, capazes de suplementar, não de substituir, a participação através de eleições clássicas. Por outro lado, lembra que não pode haver democracia sem processos formais de representação, embora esse discurso resulte, com certa frequência, no estímulo a fórmulas corporativistas de consulta, úteis como veículo de informação antecipada aos que formulam políticas públicas, mas escassamente eficazes como mecanismos de controle sobre elas. Segundo o seu ponto de vista, o mesmo acontece com a retórica plebiscitária, que confunde o entusiasmo da participação com sua efetividade.

O autor reitera que um dos maiores obstáculos à democracia no Brasil é uma certa atitude compartilhada pela direita autoritária e por setores da esquerda, uma visão puramente instrumental dos procedimentos formais da representação, aceitos somente

na medida em que abrem maiores possibilidades de ação para grupos específicos.

Nuria Cunill (1991), destaca dois elementos chaves no conceito de participação: a) *Intervenção no curso de uma atividade pública* e b) *Expressão de interesses sociais*. A partir destes dois elementos, a autora faz a identificação dos fenômenos que não podem ser considerados como participação cidadã. Conclui que a participação cidadã não é uma alternativa à democracia representativa, mas apenas um complemento à mesma.

Em relação ao primeiro elemento, a autora esclarece que não devem ser considerados participação cidadã os seguintes fenômenos: a participação social, a participação comunitária e as experiências autônomas da sociedade civil. No caso da participação social, os indivíduos formam parte de organizações que nascem na sociedade para defender interesses sociais, e sua relação não é diretamente com o Estado, mas apenas com outras instituições sociais. Ela pode ser considerada participação cidadã salvo quanto se estabeleça uma relação expressa com a atividade pública, que por sua vez transcenda a obtenção de recursos. Quanto à participação comunitária, ainda existindo relações com o Estado, as mesmas são de caráter assistencial, e geralmente são ações voltadas para resolver questões da vida imediata. Por outro lado, as experiências autônomas da sociedade civil, por definição implicam a intervenção de um só sujeito social. A característica básica que está em jogo é a autonomia, que, por definição, restringe a interação de dois sujeitos.

As diferenciações que a autora faz em relação a esse primeiro elemento colocam como questão central a relação que se estabelece com o Estado, em termos da interação que surge entre este e a sociedade. O papel da comunidade é o de beneficiário passivo ou de beneficiário ativo; o do Estado é o de propulsor da iniciativa, dando respostas às demandas dos grupos sociais organizados, contribuindo com seus recursos financeiros (FINQUELIEVICH, In: CUNILL: 1991).

Em relação ao segundo elemento, *expressão de interesses sociais*, a participação cidadã só se circunscreveria à órbita dos interesses particulares radicados na sociedade civil, referidos especificamente a interesses difusos e coletivos. Miguel Sanchez Morón (CUNILL:1991:49) define interesses difusos como uma proteção diversificada de um bem jurídico, público por um lado, e dos cidadãos, por outro. São os chamados direitos

sociais, como o direito ao transporte público, direito a saúde, direito ao trabalho, direito à informação, direito à cultura. Os interesses coletivos seriam precisamente os da comunidade, que se caracterizam por sua permanência.

Definidos esses conceitos, seriam excluídos da participação cidadã a intervenção dos cidadãos na administração em função da sua especialidade, a participação política, a colaboração entre administrações, os mecanismos de defesa dos cidadãos individuais frente a administração e os escritórios de informação e reclamações.

A participação implica a criação de novos caminhos ou novas relações entre a sociedade civil e a esfera pública. Segundo a autora, depende de quatro fatores, a saber:

*a) Níveis da participação:*

- Âmbito político
- Âmbito da gestão pública

*b) Caráter da intervenção dos cidadãos nas atividades e ou órgãos públicos:*

- Consultiva e/ou assessora
- Resolutiva e fiscalizadora
- Participação na execução

*c) Caráter dos sujeitos sociais intervenientes:*

- Direta
- Indireta

*d) Origem do impulso a participação:*

- Ação cidadã
- Implicação cidadã

Pedro Jacobi (1990:132), ao propor o conceito de “participação dos cidadãos”, reitera os argumentos de Nuria Cunill (1991) em relação a uns dos elementos que ela aponta para esclarecer o seu conceito, quando enfatiza que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta, que se exerce de forma direta, e de um método de governo baseado num certo nível de institucionalização das relações Estado-Sociedade.

A participação dos cidadãos na gestão municipal pode ter duas modalidades básicas: a) participação setorial, para temas específicos dos quais se encarregam os órgãos setoriais e b) participação territorial, através da descentralização das competências.

Pedro Jacobi enfatiza que as normas de participação dos cidadãos devem definir obrigações públicas e mecanismos legais, como as entidades de interesse municipal, os conselhos consultivos da cidade e dos distritos, a iniciativa dos cidadãos e as consultas populares por distrito.

O objetivo principal da participação é o de possibilitar o contato mais direto e cotidiano entre os cidadãos e as instituições públicas, de forma a possibilitar que estes considerem os interesses e concepções político-sociais daqueles no processo decisório.

Assim, conforme José Lucena Dantas (1991), a participação envolve uma conduta ativa dos cidadãos nas decisões e ações públicas, na vida da comunidade e nos assuntos de interesse das coletividades de que sejam integrantes.

Segundo Celso Daniel (1994), os canais de participação na gestão local consistem em espaços (institucionalizados ou não), criados pelo Estado, com vistas a servir de ponte com a Sociedade. Sempre apresentam a característica comum de serem criados pelo Estado, estando por conseguinte, em seu âmbito. Na prática, assumem as mais variadas denominações (comissões, conselhos, fóruns, etc.), podendo, inclusive, não apresentar qualquer denominação e mesmo serem permanentes. O autor afirma que 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.

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. A participação na gestão pública, si se pretende democrática, não pode se limitar a esse ou aquele segmento ou classe social. Deve garantir direitos iguais a todos, pois não existe critério possível para a exclusão *a priori*. Este argumento questiona a imprecisão da expressão *participação*

*popular*, porque ela sugere a exclusão de segmentos sociais que não fazem parte das chamadas classes populares.

Por outro lado, variadas formas de relação estabelecidas entre a sociedade e o Estado, embora não signifiquem participação direta das 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 assembléias em bairros e entidades. Mas o 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.

Com a aprovação da nova Constituição Federal em 1988, a participação no Brasil adquiriu nova dimensão institucional, provocando a ruptura do modelo clássico da “democracia representativa” pura para introduzir, no ordenamento jurídico-constitucional do país, a concepção de “democracia participativa”. Estabeleceu, assim os diversos institutos jurídicos que viabilizam a sua prática: a) Plebiscito, b) Referendo, c) Iniciativa popular de legislação (art. 14). (José Lucena: 1991).

Maria Vitória Benevides (1991:130-136) esclarece que o texto constitucional não estabelece distinção entre referendo e plebiscito, não especifica se as consultas são obrigatórias ou facultativas, assim como não estabelece se o resultado das consultas traduz um compromisso vinculante ou é meramente indicativo. Da mesma forma, não esclarece quais matérias podem (ou devem) ser objeto de consulta, e consequentemente, o que deve ser excluído.

José Lucena (1991:7) também destaca os diversos dispositivos, contidos nos capítulos dos direitos individuais e coletivos, na organização dos poderes e na ordem social, onde a Constituição abriu espaço à participação direta dos cidadãos ou de representantes comunitários na formulação, planejamento e gestão das políticas públicas.

Os principais institutos constitucionais dessa forma de participação estão assim definidos:

- a) Colegiados de Órgãos Públicos (art. 10)
- b) Planejamento Público (art. 29, X)
- c) Seguridade Social (art. 194, Parágrafo Único, VII)
- d) Sistema Único de Saúde (art. 198, I e III)
- e) Assistência Social (art. 204, I e II)
- f) Ensino Público (art. 206, VI)
- g) Cultura (art. 216, Parágrafo 1)
- h) Atendimento aos Direitos da Criança e Adolescente (art. 227, Parágrafo 7)

### 3. CONTEXTO POLÍTICO : DEMOCRACIA NO BRASIL E AMÉRICA LATINA

A trajetória analítica desenvolvida para encontrar as explicações do “déficit democrático” inicia-se com a seguinte indagação: quais as condições necessárias a um sistema político a fim de garantir a participação<sup>1</sup> e em que medida tais condições se fazem presentes na realidade latino-americana, mais especificamente, no caso brasileiro?

A própria colocação de tal pergunta significa uma decisão prévia quanto a perspectiva adotada na presente proposta de pesquisa sobre as relações entre os dois sujeitos políticos fundamentais (governantes/governados, Estado/cidadãos). Duas posições, segundo BOBBIO (1995: 63-64), têm se degladiado ao longo da história política do Ocidente: uma que parte do ponto de vista do governante (*ex parte principis*), outra que adota o ponto de vista do governado (*ex parte populi*).

Longa tradição privilegiou a primeira perspectiva, até que na modernidade europeia produziu-se uma reviravolta. A partir da doutrina contratualista, a sociedade política passou a ser entendida como um produto da vontade dos indivíduos, os quais, por acordo mútuo entre iguais, decidem submeter-se a um poder comum. Em contraponto à visão tradicional, a partir do governante, os princípios fundamentais da

---

<sup>1</sup> O termo participação aqui adotado refere-se a possibilidade de que indivíduos ou grupos sociais possam intervir, em favor de seus interesses, nas decisões relacionadas a escolha e gestão de políticas públicas independente do caráter convencional ou não convencional de tal intervenção, cf. BAQUERO (1981: 7-34).

nova perspectiva são: “liberdade dos cidadãos; prosperidade e felicidade dos indivíduos; direito a resistir às leis injustas; articulação da sociedade política em partes inclusive contrapostas; divisão e contraposição vertical e horizontal dos centros de poder; determinação do mérito dos governos segundo a quantidade de direitos conferidos aos indivíduos” (BOBBIO, 1995: 64).

Consolidou-se uma filosofia política na qual as paixões individuais, antes consideradas como fonte de corrupção da ordem social, poderiam ser colocadas a serviço do bem coletivo, desde que controladas pela razão e racionalidade intrínsecas do indivíduo. Os indivíduos racionais poderiam construir, por si mesmos, uma ordem social propícia ao bem comum, desde que pudessem agir livremente, na consecução de seus próprios interesses, notadamente os vinculados à maximização do bem-estar material:

“O esforço natural de cada indivíduo para melhorar sua própria condição, quando se permite exercê-lo com liberdade e segurança é, a princípio, tão poderoso que ele, sozinho, e sem nenhum auxílio, não somente é capaz de conduzir a sociedade à riqueza e à prosperidade, mas de superar uma centena de obstáculos inoportunos, colocados muito freqüentemente pela loucura das leis humanas para dificultar suas ações”(SMITH, Adam, *apud* CARNOY; 1994: 37).

Nesse novo imaginário, o anteriormente proibido - cobiça e avareza - tornava-se virtude, possibilitando que as ações individuais deixassem de ser interpretadas como essencialmente malévolas, para se transfigurarem em atos que, embora de motivação egoísta, poderiam redundar, independente do cálculo original dos sujeitos individuais, em benefícios coletivos.

A mudança realizada implicava em abandonar a concepção de uma sociedade política centrada na atuação coercitiva ou benevolente do Estado, substituída pela de uma sociedade cujos verdadeiros artífices seriam os indivíduos, agora transformados em cidadãos. O Estado legítimo seria aquele que reconhecesse o novo papel do indivíduo e se devotasse a preservá-lo, mediante a proteção de seus direitos e obediência às leis por eles livremente estabelecidas.

Fundados em bases naturais e, portanto, racionais, os alicerces do governo dos indivíduos livres e iguais, caberia, a partir de então, concretizar esse governo mediante a

superação de todos os entraves a sua instauração efetiva. O processo de construção da cidadania desenrolou-se principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, a partir do século XVII, envolvendo três dimensões: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais (MARSHALL; 1967).

Os direitos civis compreendem os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade diante da lei. São garantidos através da existência de tribunais de justiça independentes, de acesso a todos os indivíduos.

Os direitos políticos referem-se a garantia de participação no exercício do poder público, como membro de um organismo investido de autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo. São exercitados por meio da possibilidade de discutir os problemas de governo, de realizar manifestações políticas, de organizar partidos, de votar e ser votado. A instituição-chave para garantir tais direitos é o funcionamento de um parlamento livre e representativo.

Finalmente, os direitos sociais oferecem a garantia de um mínimo de bem-estar econômico e de participação na riqueza coletiva. Incluem o direito a educação, ao trabalho, ao salário justo, a saúde e a aposentadoria. Sua vigência depende de mecanismos eficientes de administração pública (CARVALHO; 1995: 10).

O desenvolvimento histórico da cidadania parece referendar a idéia de que “o conflito social moderno diz respeito ao ataque às desigualdades que restringem a participação cívica integral por meios políticos, econômicos ou sociais, e ao estabelecimento de prerrogativas que constituam um *status* rico e integral de cidadania” (DAHRENDORF; 1992: 52). Os direitos civis constituiriam a base para a reivindicação e extensão dos direitos políticos; a vigência destes possibilitaria a ascensão das classes sociais desfavorecidas ao cenário político, as quais com o seu peso eleitoral e conseqüente crescimento de sua representação parlamentar obteriam uma legislação minimizadora das desigualdades sócio-econômicas.

A seqüência tem as características de um drama, em que os indivíduos e grupos da sociedade civil participam ativamente, logrando, de início em oposição ao Estado,

depois com a cooperação deste, fazer prevalecer direitos que se reforçam mutuamente e cuja observância deve ser garantida pelo poder público e seu aparato administrativo.<sup>2</sup>

Robert Dahl (1989), analisando características empíricas da evolução de sociedades democráticas mais antigas do Ocidente, destacou alguns aspectos que considera significativos para explicar a estabilidade de tais democracias. O modelo por ele construído vem sendo regularmente utilizado para aferir os pontos fortes e fracos do processo de democratização em diversos países, dentre eles os da América Latina.

O modelo de Robert Dahl realça como condições decisivas para viabilizar as democracias: a) vigência de garantias institucionais no tocante a liberdades de associação, de expressão, de voto, de competição entre as lideranças políticas pelo voto e de elegibilidade para a coisa pública; eleições livres e imparciais, diversidade de fontes de informação; dependência das políticas governamentais em relação ao voto e outras formas de manifestação das preferências dos indivíduos; b) institucionalização dos mencionados direitos antes de sua extensão a maioria da população; c) distribuição equilibrada, entre governo e opositores, dos meios de uso da violência e de sanções econômicas; d) economia agrária com base em camponeses livres ou economia mercantil-industrial descentralizada; d) alto nível de desenvolvimento econômico; e) ausência de desigualdades extremas na distribuição da renda social; f) crença dos atores políticos na legitimidade, estabilidade e eficácia das instituições democráticas.

Robert Dahl enfatiza que as democracias mais tradicionais seguiram uma trajetória em que a liberalização, ou seja, a implantação de instituições formais de corte liberal-clássico, precedeu à ampliação do número de participantes na competição política.

Esse caminho, segundo ele, permitiu que as elites hegemônicas pudessem adaptar-se às regras da política competitiva e fazer com que estas fossem assimiladas e aceitas pelos novos participantes, admitidos em ritmo gradual. Quanto mais acelerado o ingresso de novos participantes, menor a oportunidade de adaptação das elites e maior o risco de que demandas longamente reprimidas prejudiquem a aceitação das regras da competição pelos recém-admitidos.

---

<sup>2</sup> A acepção de sociedade política, *ex parte populi*, tem, geralmente, uma conotação axiológica positiva, denotando o campo de interações sociais livres de regulamentação estatal e, portanto, espaço de

O processo observado, portanto, nas democracias mais estáveis foi o de uma extensão lenta e gradual da participação, que possibilitou transformar as estruturas e formas de dominação oligárquicas em outras propiciadoras da competição política, dando tempo aos diferentes atores para aceitar a legitimidade da competição e de suas regras, lentamente testadas e amadurecidas.

As oportunidades de participação dos indivíduos no processo político aumentaram diretamente com os avanços na esfera econômica. Uma economia desenvolvida, de acordo com Dahl, não apenas podia investir para erradicar o analfabetismo, promover a instrução universal, ampliar as oportunidades de educação superior e de proliferação dos meios de comunicação, como necessitava fazê-lo para reproduzir-se.

O aumento da instrução e da qualificação da mão-de-obra, os sistemas de comunicação mais rápidos e confiáveis e a multiplicação de organizações permanentes e especializadas acabaram por promover uma automática redistribuição dos recursos políticos, entre os diferentes indivíduos, grupos e organizações. Essa redistribuição diminuiu a possibilidade de tratar autoritariamente as demandas dos diversos grupos, forçando à solução negociada dos conflitos e forjando, com o tempo, uma cultura política que legitimava a negociação e a busca do consenso.

Enquanto para Robert Dahl o crescimento e complexificação das economias capitalistas induz à participação da maioria no processo político e contribui para fortalecer mecanismos institucionais de busca da negociação e do consenso, outro grupo de teóricos, influenciados pelas posições de Joseph Schumpetter, acredita que a modernização das economias provoca a necessidade de reduzir o número de participantes do jogo político.

Teorias que privilegiam o elitismo democrático e a lógica cognitivo-instrumental das ações coletivas constituem, hoje, uma abordagem dominante nas questões relacionadas à democracia. A visão que transmitem é a de um Estado que precisa de relativa autonomia para governar, face ao despreparo da maioria dos governados para exercer, de fato, um papel ativo na tomada de decisões referentes às políticas públicas.

---

afirmação dos direitos de indivíduos livres e racionais contra os poderes coercitivos encarnados no Estado. Cf. BOBBIO, Norberto (1995: 33-52). CARNOY, Martin. (1994:19-61).

Alguns dos principais conteúdos dessas teorias já se encontravam nas doutrinas clássicas e liberais da democracia: a ênfase na importância das decisões e preferências individuais; a concepção da racionalidade cognitivo-instrumental como atributo indispensável à perseguição do auto-interesse; a adoção do mercado capitalista como paradigma das relações políticas.

Contrapondo-se aos clássicos, no entanto, os novos teóricos da democracia entendem a racionalidade cognitivo-instrumental como a única racionalidade autêntica, além de desigualmente distribuída entre a população. Como para ele, a democracia é um mecanismo decisório que precisa, para funcionar a contento, operar segundo uma lógica instrumental, nem todos os indivíduos estariam aptos a contribuir para as decisões, presos que se encontram a valores tradicionais. Além do mais, nem todos estariam interessados em informar-se sobre os fatos a serem decididos ou a enfrentar os custos relativos à participação. A não-participação dos “irracionais” e dos “indiferentes” mostra-se benfazeja ao sistema, justificando também o papel decisivo das elites esclarecidas e racionais no governo.

Outro ponto de distanciamento está em que, sendo as decisões coletivas, para tais teorias, nada mais do que o agregado de decisões individuais conflitantes, torna-se quimérico imaginar um “bem comum” consensual. Este ficaria relegado ao limbo da normatividade idealista, incompatível com uma lógica impessoal e estritamente instrumental.

Essa concepção, que se pretende realista, do funcionamento das sociedades democráticas, sustenta-se na crença de que a sociedade é apenas um somatório de indivíduos, movidos exclusivamente pela intenção de maximizar suas utilidades singulares. Levada ao extremo, tal racionalidade impede a ação coletiva em busca de bens públicos, pois a atuação individual não apenas exerce influência muito restrita na ação total, como é absolutamente desnecessária, já que tais bens necessariamente estarão disponíveis para usufruto geral e poderão ser utilizados pelo indivíduo omissa na qualidade de “carona”. A inércia individual e mesmo de amplos contingentes de indivíduos causa pouco prejuízo, pois a condução dos negócios públicos cabe preferencialmente a profissionais especializados (políticos e tecnoburocratas).

A política passa a ser vista como um mercado no qual os ofertantes (partidos políticos) buscam adequar-se às preferências individuais dos compradores (eleitores), ajustando-se a elas para se manterem no poder. O livre jogo das forças do mercado político assegura seja alcançado o ponto de equilíbrio entre os interesses conflitantes em disputa. A política prescinde de outra norma que não a da liberdade de negociar no mercado político e a argumentação e negociação constituem apanágio dos líderes dos partidos e da burocracia.

Os óbices de tal modelo são, segundo Leonardo Avritzer (1996: 99-114): a) a redução da lógica democrática à “lógica competitiva e adversarial da economia”. A esfera política torna-se uma arena, estruturada sobre um conflito permanente. O consenso torna-se algo volátil, sempre transitório e instável, dificultando a preservação de regras que impeçam a degeneração das relações para uma guerra de todos contra todos; b) a convicção de que as elites são portadoras de racionalidade, sem problematizar os limites dessa racionalidade e possíveis desencontros desta com os interesses da cidadania; c) a sujeição a uma racionalidade monológica, calcada exclusivamente na maximização da utilidade individual e dos benefícios materiais, o que além de ignorar a questão dos bens simbólicos, despreza o fato de que as ações sociais podem ser regidas por lógicas alternativas (afetos e tradições, por exemplo); d) o empobrecimento da concepção de democracia, a qual desde suas origens pressupõe um substrato ético de liberdade e igualdade, responsável por grande parte do poder de atração que exerce sobre o imaginário social.

As teorias até aqui examinadas tomam como paradigmas principais as experiências políticas dos Estados Unidos e da Inglaterra, o que as leva a ressaltar como características essenciais para a existência de um regime político com elevados níveis de participação: a) autonomia da sociedade em relação ao Estado. A fonte de legitimidade do poder político são os indivíduos e grupos sociais, a quem cabem as decisões referentes ao atendimento dos interesses coletivos; b) universalização da cidadania, no âmbito dos Estados-nação, através da extensão dos direitos civis, políticos e sociais; c) presença de instituições estáveis, capazes de assegurar a normatização e vigência dos direitos de cidadania: tribunais independentes, parlamentos escolhidos em eleições competitivas, burocracias públicas subordinadas aos parlamentos e eficazes no provimento de bens coletivos.

Adotando os mesmos pressupostos, muitos cientistas políticos examinam a realidade latino-americana e brasileira, procurando determinar quais os fatores que impediram a construção, neste continente, de democracias obedientes a este modelo ideal.

Raymundo Faoro (1989) entende o regime político do Brasil como intrinsecamente autoritário. A raiz do autoritarismo pode ser encontrada, conforme faoro, na formação histórica do Estado nacional, a partir da matriz colonial portuguesa. De acordo com ele, “a realidade histórica brasileira demonstra a persistência secular da estrutura patrimonial”, na qual “a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois” (FAORO, op. cit.: 733;736).

A predominância dos interesses estatais sobre os da sociedade civil impede que esta possa se constituir na fonte do poder político. Este é monopolizado pela burocracia estatal, que o exerce em função dos próprios interesses. As relações Estado-Sociedade orientam-se pela visão do Estado, cabendo à sociedade um papel dependente e submisso, o que é assegurado seja pela cooptação, seja pelo uso aberto da coerção estatal.

Simon Schwartzman (1988) adota a perspectiva de Faoro, vendo como principal característica do regime político brasileiro a presença de um “Estado neopatrimonial (...) como passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil (...) fraca e pouco articulada” (SCHWRTZMAN, op.cit.:14). Esse fator congênito transforma as relações políticas em uma permanente negociação dos diferentes grupos sociais com o Estado para assegurar “sua inclusão (...) nas vias de acesso aos benefícios e privilégios controlados pelo Estado” (*Ibidem.*:15).

A negociação contínua possibilita que as lideranças políticas mais atuantes sejam cooptadas pelo estamento burocrático, dado que a alternativa, ou seja a recusa em aceitar as regras do jogo político impostas pelo estamento burocrático, seria o alijamento “dos processos políticos e decisórios relativos à distribuição da riqueza social” (*Ibidem.*:15). A contrapartida da submissão é a vivência cotidiana de comportamentos clandestinos, em que as normas legais são completamente ignoradas ou distorcidas, pois o que realmente importa não é a lei, mas a obtenção dos favores da

burocracia estatal: “a vida cotidiana torna-se desprovida de conteúdos éticos e normativos, caracterizando-se por uma situação endêmica de anomia” (*Ibidem*: 16).

O diagnóstico de Wanderley Guilherme dos Santos (1993) assemelha-se aos de Faoro e Schwartzman no que respeita a estreita dependência da sociedade quanto ao Estado para a arbitragem e regulação dos conflitos. Com isso, os diferentes setores sociais precisam, a fim de atender seus interesses, dos favores clientelísticos distribuídos pela burocracia estatal.

A origem do fato residiria no padrão sequencial de constituição das identidades coletivas dos principais agentes da ordem social contemporânea no Brasil. A burocracia estatal, as forças armadas e a intelectualidade tornaram-se atores políticos antes da burguesia e do operariado, o que lhes possibilitou controlar o Estado e determinar as formas de incorporação dos demais atores ao processo político. Essa forma assumiu o caráter de uma relação direta com o Estado, prescindindo da interveniência dos partidos organizados.

O resultado de tal engenharia política foi que a competição entre os interesses de classe passou a realizar-se no interior do aparelho de Estado, favorecendo a transformação da burocracia em mediadora dos conflitos interclasses. “Cidadania regulada”, na qual o regime político assume a forma de um “híbrido institucional que associa uma morfologia poliárquica, excessivamente legisladora e regulatória, a um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico” (SANTOS, *op.cit.*:79). O conflito torna-se um aspecto essencial e permanente nesses países, na medida em que o Estado passa a ser compreendido como poder a serviço da instauração de relações assimétricas entre indivíduos e grupos.

Guillermo O'Donnell (1993) entende as democracias latino-americanas, especialmente as do Brasil, Argentina e Peru, como democracias com reduzido grau de institucionalização, quando comparadas com democracias antigas e tradicionais. Caracteriza-as como “democracias delegativas”, isto é, marcadas por uma concepção e prática do Executivo em que este, uma vez eleito, julga haver recebido um mandato para fazer o que julgar mais conveniente. A institucionalidade democrática é vista com aversão, pois implicaria em efetivo controle da sociedade sobre as ações dos representantes eleitos.

Combinam-se em tais países, nos anos oitenta e noventa, os resultados de prolongada crise na eficiência da burocracia estatal, na efetividade da aplicação da lei e na credibilidade das ações estatais. Os aspectos perversos das democracias delegativas sofrem um reforço que acentua o fortalecimento de esferas autônomas de poder, sustentadas na dominação privada, em detrimento dos espaços de dominação pública. Tais países tornam-se, assim, distinguidos por forte heterogeneidade territorial e funcional da cidadania, com resultados danosos às práticas democráticas e a criação de um padrão de relacionamento social fundamentado na lei.

Hélgio Trindade (1985) vê como traço fundamental do sistema político brasileiro o “hibridismo institucional” em que instituições liberais são mantidas sob a hegemonia do autoritarismo. Esse hibridismo surge logo após a Independência, com resultado de uma estratégia deliberada das elites controladoras do aparelho de Estado, herdado do período colonial, visando controlar as forças desintegradoras da nação: elites regionais, detentoras de interesses econômicos feudalizados. O autoritarismo mantém seu caráter integrador mesmo após a Revolução de 1930 e a supremacia de uma forma de acumulação urbano-industrial, na medida em que permite conciliar os interesses das oligarquias rurais com os da burguesia industrial, mantendo afastada da participação política a mão-de-obra do campo e sob controle do aparelho estatal as reivindicações do proletariado urbano.

Uma vertente culturalista de análise política, sem negar a base histórico-institucional do autoritarismo latino-americano, prefere enfatizar a importância do conjunto de crenças e valores socialmente compartilhados para explicar as características peculiares dos sistemas políticos latino-americanos. Assim, segundo tais autores, a persistência de uma ordem política autoritária na América Latina engendra e dissemina, entre todos os grupos sociais, uma cultura política favorável a práticas autoritárias.

Esse *ethos* autoritário torna necessário, de acordo com os mesmos autores, em qualquer estudo da realidade política latino-americana, levar em consideração as formas pelas quais os diferentes sujeitos sociais entendem e vivenciam as relações entre os grupos sociais e destes com o Estado. Qualquer análise deve, portanto, examinar o papel mediador da cultura política autoritária, a fim de compreender a lacuna entre

instituições formais de cunho liberal-democrático e a persistência de práticas não-democráticas nas relações sociais e políticas (AVRITZER, 1996).

Um dos autores mais representativos dessa corrente “culturalista” é o antropólogo Roberto da Matta (1991). Para ele, a noção de cidadania no Brasil não logrou assumir o caráter individual e universalista que adquiriu nos países setentrionais, em função dos “processos históricos e culturais que deram forma à sociedade brasileira” (DA MATTA, op.cit.:82).

Para Roberto Da Matta, “no Brasil a comunidade é necessariamente heterogênea, complementar e hierarquizada”, não encontrando sua unidade em indivíduos, mas “em relações e pessoas, famílias e grupos de parentes e amigos” (*Ibidem*: 84). A cidadania torna-se assim dependente da intermediação dos laços de amizade ou parentesco, que assumem, dentre outras, as formas do compadrio e do clientelismo. Esse “mundo das relações” sobrepõe-se aos interesses de classes e segmentos sociais, criando redes relacionais e elos ideológicos que percorrem todas as vivências cotidianas, produzindo “uma espécie de combate entre o mundo público das leis universais e do mercado e o universo privado da família, dos compadres, parentes e amigos” (*Ibidem*: 92).

Essa breve revisão da literatura permite constatar que não se pode privilegiar uma única perspectiva de estudo da realidade política latino-americana, a fim de investigar os óbices ao esforço de institucionalização da democracia e das práticas participativas a ela normalmente associadas. Há necessidade de proceder a uma investigação que contemple não só aspectos jurídico-institucionais, como o modo pelo qual os diferentes grupos sociais dão significado e reconstroem, na prática histórica concreta, conceitos como democracia, participação e cidadania.

#### **4—METODOLOGIA**

A metodologia de pesquisa a ser adotada deve atender ao objetivo de conhecer a participação cidadã na gestão municipal segundo uma ótica que tem como lente arcabouço institucional, entre práticas e representações sociais.

A fim de atender a este objetivo, a pesquisa desenvolve-se em três módulos: inicialmente realiza-se um estudo da legislação buscando conhecer o discurso jurídico-

institucional sobre a participação cidadã; num segundo momento, busca-se verificar como esta participação se dá na prática, através de documentos oficiais e entrevistas; o terceiro módulo tenta investigar as percepções de diferentes atores acerca dessa noção, utilizando como metodologia as representações sociais, a partir do ponto de vista da psicologia social.

Muito mais do que apenas saber se a sociedade participa ou não e se o faz na forma prevista em Lei, procura-se verificar se a participação decorre do descrédito no sistema representativo; saber se a sociedade, o governo e os legisladores acreditam na participação e se há ou não identidade de interesses e visões sobre o assunto; saber, enfim, se a atitude com respeito à participação corresponde a uma compreensão nova do fenômeno e a uma aspiração de todas as partes envolvidas.

No caso brasileiro, o levantamento do marco legal sobre participação cidadã analisa a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as leis orgânicas da cidade do Rio de Janeiro, e de Nova Friburgo, bem como leis, decretos e portarias pertinentes ao assunto.

O exame das práticas permite saber como de fato se dá a experiência da participação, permitindo responder questões como: onde ela acontece? Como? Quem participa? A participação se dá de acordo com o que é previsto em lei? Que tipo de participação vem acontecendo em cada esfera da gestão pública estudada?

A análise da prática compreende:

- **Análise documental:** levantamento e análise de todos os documentos jurídicos, políticos, institucionais e pragmáticos relativos a questão da participação na gestão pública do município. Desta forma é possível saber onde e como é privilegiada a participação nestes documentos;
- **Pesquisa de campo:** realizada através de entrevistas estruturadas e semi-estruturadas com representantes de todos os grupos de interesse envolvidos. O objetivo é verificar até que ponto a participação cidadã se dá de acordo com o que é previsto na legislação. Devem ser entrevistados políticos, legisladores, administradores públicos, sindicalistas, representantes de organizações não governamentais e o cidadão comum. Alguns cuidados devem ser tomados na

seleção desses sujeitos. É importante entrevistar sempre pessoas que lidem o mais diretamente possível com a questão. No caso dos administradores públicos, por exemplo, devem ser entrevistados funcionários de escalões intermediários e que tenham poder de decisão. De acordo com o referencial teórico já descrito, as entrevistas transcritas e analisadas, são comparadas com o que pressupõe a documentação.

O produto da primeira fase da pesquisa é o conhecimento do marco legal e da prática de participação: onde e como se dá.

O estudo das representações sociais, que corresponde a segunda fase, tem como objetivo saber qual a percepção dos grupos pesquisados sobre a participação. Que idéia fazem dela? Quais os significados que lhe são atribuídos? De que modos pode ser vivenciada? Quais as crenças e valores a ela associados?

A análise das representações sociais adota técnicas de pesquisa diferentes, pois o *locus* privilegiado das representações é o discurso falado. Oriunda da Psicologia Social, a metodologia de análise das representações baseia-se nas mensagens contidas e transmitidas na linguagem.

Por isso, é preciso que se trabalhe sobre um discurso bastante livre, onde as percepções possam aflorar. Este discurso deve ser sempre provocado por uma questão inicial, aberta, porém testada suficientemente de modo a fazer com que o indivíduo exponha seus sentimentos e reflexões sobre o assunto. A questão inicial nunca deverá ser direta, como numa entrevista fechada, estruturada. Deve apenas induzir o indivíduo a falar sobre a questão.

Este método de análise é o que Laurence Bardin (1977) conceitua como análise de conteúdo. Segundo ele, a análise de conteúdo é:

“Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.”

Ainda segundo Bardin (1977), este conjunto de técnicas envolve:

- análise categorial, em que se desmembram e categorizam partes do textos, formando grupamentos análogos (por exemplo: por tema), visando sua análise. É a mais antiga e usada técnica de análise de conteúdo;
- análise de avaliação, que objetiva medir “atitudes” do locutor quanto aos objetos de sua fala. É usada para inferir o perfil do emissor através de seu discurso;
- análise de enunciação, na qual se considera a comunicação como um processo e não um dado, e em que são observados outros fatores de comunicação, tais como: respiração, movimentos, silêncios, entre outros. Aplica-se, principalmente, na análise de entrevistas não diretivas;
- análise de expressão, na qual se investigam as formas de comunicação (os significantes e sua organização) e se procura encontrar traços típicos de discurso e características de seu locutor ou de seu meio. Normalmente aplicada em: investigação de autenticidade de documentos, na psicologia clínica e nos discursos políticos ou os que são suscetíveis de veicular ideologias;
- análise de relações, em que se estudam as relações entre os elementos existentes nas mensagens. Também conhecida como análise das co-ocorrências, ou análise das contingências;
- análise do discurso, ou análise automática de discurso, na qual se procura atingir os objetivos analíticos através do conhecimento dos processos de produção e de sua ligação com as manifestações semântico-sintáticas das mensagens.

O objetivo desta metodologia é inferir as premissas subjacentes a um enunciado e o modo pelo qual são apreendidas e interpretadas por eventuais receptores, modelando sua percepção a respeito de um determinado objeto.

A aplicação desta metodologia, na presente pesquisa, buscará verificar de que modo o discurso acadêmico e jurídico sobre a participação cidadã repercute em diferentes grupos sociais dos municípios e em que medida contribuem para construir o senso comum desses grupos a respeito do tema.

O conhecimento das representações sociais dos atores políticos municipais é realizado por meio de pesquisa de campo, através de entrevistas semi-estruturadas; aplicação de formulários de identificação do informante; roteiro de entrevistas. Ouvindo os grupos sociais envolvidos ou mesmo aqueles que se negam a participar nos processos decisórios de políticas públicas municipais, espera-se obter um quadro comparativo entre o que pressupõem os discursos jurídico e acadêmico e o que de fato pensam e vivenciam os atores políticos locais. A pesquisa tem caráter qualitativo, inspirada no inquérito antropológico, não importando, portanto, em um número expressivo de entrevistados, nem a relevância estatística da amostra.

#### **4.1 Teoria das representações sociais**

A elaboração de uma teoria sobre as representações sociais (RS) resulta, principalmente, dos esforços desenvolvidos por psicólogos sociais franceses, liderados por Serge Moscovici que, em 1961, na obra *“Le psychanalyse, son image et son public”*, propôs a retomada e ampliação do conceito de representações coletivas de Emile Durkheim.

Para Serge Moscovici, o conceito de representação social auxilia a explicar diversos fenômenos coletivos das sociedades modernas, caracterizadas pela pluralidade de participação dos indivíduos nos mais diferentes grupos sociais e por forte interação entre indivíduos e grupos. Tais características, segundo ele, contribuem para fazer do estudo das representações um instrumento privilegiado de compreensão das relações entre os mundos individual e social (MOSCOVICI, In: JODELET, op.cit.:99).

Denise Jodelet (1989), procurando sistematizar os resultados de avanços teóricos e experimentais no campo de estudos das representações sociais, destaca que as representações surgem da necessidade sentida pelos indivíduos de resolverem os problemas colocados pelo mundo social. Elas constituem uma “forma de conhecimento socialmente elaborada e partilhada, que tem um objetivo prático e concorre para a construção de uma realidade comum a um conjunto social” (op.cit.:53).

As representações ligam o sujeito a um objeto, seja ele de natureza social, material ou ideal, possibilitando “orientar e organizar as condutas e as comunicações

sociais”, interferindo também “nos processos de difusão e assimilação de conhecimentos, de desenvolvimento individual e coletivo, de definição das identidades pessoais e sociais” (op.cit.:53).

Jean Claude Abrie (In:JODELET,op.cit.:206) entende que as representações se originam de uma complexa combinação entre fatores individuais e relações do indivíduo com as estruturas sociais e ideológicas que permeiam a vida cotidiana. Ele assinala os aspectos cognitivos e relacionais das representações, enfatizando o seu papel na definição de identidades grupais e na orientação das condutas individuais e coletivas. Avança, além disso, no sentido de entender as representações como um sistema composto por um núcleo central, “estável, coerente, resistente à mudança”, e um sistema periférico, “que provendo a interface entre a realidade concreta e o sistema central, atualiza e contextualiza constantemente as determinações normativas e de outra forma consensuais deste último, daí resultando a mobilidade, a flexibilidade e a expressão individualizada que igualmente caracterizam as representações sociais” (SÁ, 1996:73).

Caracterizar as RS como uma forma de conhecimento implica a necessidade de estabelecer sua diferenciação quanto a outras formas de conhecimento, tais como a ciência e o mito. Moscovici entende as RS como o resultado de um trabalho de reelaboração de elementos das ciências, tornando possível produzir um tipo especial de conhecimento. Esse conhecimento especial é o senso comum, senso primitivo ou natural dos indivíduos e grupos da modernidade.

Também há que diferenciar o conceito de RS das opiniões, atitudes, estereótipos e imagens. Ao contrário dessas noções, que se caracterizam pela passividade do sujeito em relação ao objeto e pela abstração dos aspectos relacionais, a representação é uma atividade criativa, que contribui para a interpretação e modelagem do real, produzindo-o e transformando-o.

Esse aspecto é particularmente importante, pois distingue o estudo das RS dos estudos de opiniões/atitudes conduzidos segundo a ótica da psicologia social norte-americana. Enquanto esta parte da pressuposição de que opiniões/atitudes têm sua gênese nas relações interpessoais ou nas experiências elaboradas a nível intrapessoal, a psicossociologia francesa, a partir do conceito de RS, examina a sociedade a partir de

uma perspectiva inter-relacional, em que os níveis posicional e ideológico são articulados com os outros dois: intrapessoal e interpessoal (SÁ, op.cit.:17; ANDRADE, op.cit.:46).

O conceito de RS, na verdade, tem um caráter inclusivo, na medida em que as crenças, opiniões, atitudes, imagens, informações, idéias e valores são entendidos como conteúdos das representações, sendo organizados e articulados no interior destas, além de submetidos a um constante processo de criação e recriação.

As RS devem assim ser estudadas preferencialmente a partir de três dimensões: a informação, a atitude e o campo de representação. A informação remete ao conhecimento disponível por um grupo social a respeito de um determinado objeto. A atitude pressupõe a tomada de posição a respeito do objeto, pois um objeto será representado a partir do momento em que adquirir significado especial ou relevância para o grupo. O campo da representação, por sua vez, remete à articulação das representações de um grupo com as elaboradas por outros grupos sociais (ANDRADE, op.cit.:54).

A partir da teoria das representações sociais, é possível vislumbrar um novo paradigma de análise do pensamento social, na medida em que sujeito e objeto devem ser compreendidos a partir de um mesmo processo de interestruturação (ANDRADE, op.cit.:46).

Serge Moscovici (1995:10) considera que a conversação, isto é, a comunicação social, é o meio, por excelência, dentro do qual se elaboram as representações sociais. Semin (In: JODELET, op.cit.:246) diz que as representações sociais “circulam, se cruzam e se cristalizam sem cessar através da palavra”, enquanto Maria Antonia Alonso de Andrade (1995) diz que embora tanto se expressem na conduta e na comunicação, é nesta última que se expressam preferencialmente: são os mecanismos e propriedades da linguagem que tornam possível a atividade representativa, portanto (...) *o estudo do processo discursivo é uma metodologia privilegiada para o estudo das RS*” (Ibidem:81).

## 4.2 Seleção dos sujeitos

A seleção dos sujeitos da pesquisa é feita entre representantes dos grupos sociais que integram a vida social, econômica e política dos municípios do Rio de Janeiro e Nova Friburgo. Identificam-se aqui quatro grupos distintos: legisladores, gestores públicos de alto poder decisório: prefeito, vice-prefeito, secretários e assessores; lideranças políticas da Câmara de Vereadores, partidárias ou não do Poder Executivo local; lideranças de organizações da sociedade civil: empresários, trabalhadores, associações de moradores, organizações não-governamentais e cidadãos selecionados entre pessoas de diferentes extratos da sociedade.

As informações e dados necessários ao desenvolvimento do projeto são coletados através dos seguintes procedimentos:

- a) na pesquisa bibliográfica - informações que componham o referencial teórico do assunto em: livros, revistas especializadas, anais de encontros ou congressos, na internet, jornais e revistas, dicionários e na legislação vigente sobre a área, que venham a subsidiar esta pesquisa. Procura-se através desta pesquisa os dados e informações necessárias à composição do referencial teórico sobre o qual serão construídos os conceitos referenciadores da pesquisa.
- b) na pesquisa documental - levantamento e análise de documentos internos não publicados, tais como: planos de trabalho, programas, projetos e relatórios, dos órgãos responsáveis pela políticas municipais onde a questão da participação cidadã na gestão municipal esteja envolvida. Com este meio de pesquisa procura-se identificar, descrever e analisar como estas ações foram planejadas e qual foi sua realidade no campo de ação.
- c) na pesquisa de campo - entrevistas semi-estruturadas, onde serão exploradas questões específicas com o entrevistado, procurando-se aí esclarecer dúvidas surgidas nas pesquisas bibliográfica e documental, além de checar inferências já realizadas.

Os dados são tratados de forma qualitativa, uma vez que tanto no caso da análise das práticas como na fase da análise das representações sociais, importa saber sobre

como se dá a participação social na gestão municipal, não importando uma avaliação quantitativa desta participação. No caso da análise de conteúdo a análise segue o esquema:

A primeira fase, chamada leitura vertical ou intradiscurso, tem como objetivo o estudo do fluxo e da estrutura do discurso. Trata-se da análise qualitativa das entrevistas, que deverá ser feita de forma exaustiva, partindo do princípio de que todo o discurso é significativo, inclusive o silêncio. Para tanto, deverão ser transcritas todas as entrevistas e feitas diversas leituras analíticas das transcrições, onde tudo deve ser anotado, inclusive inflexões e pausas. Em seguida, serão construídos esquemas gráficos que contêm todo o fluxo do discurso e que são chamadas árvores. A segunda fase, chamada análise horizontal, compreende a comparação entre as entrevistas e visa estabelecer as ligações entre os vários feixes de relações, o que fará surgir o sentido atribuído ao objeto da pesquisa. Este sistema de relações constitui o campo das representações sociais.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A experiência de regimes autoritários, vivida pelos países latino-americanos, fez com que a cultura política nesses países adquirisse uma matriz autoritária. No plano das políticas públicas isso favoreceu a formação e consolidação de práticas clientelistas, que moldaram a relação da sociedade com o Estado. Romper com essa cultura requer transformar a administração pública em um espaço de negociação dos diversos interesses da sociais e as práticas delas derivadas.

Muitos estudos já foram realizados no sentido de divulgar experiências de participação da cidadania na gestão de governos locais latino-americanos. Entretanto, em sua maioria, estes trabalhos concentraram esforços em verificar os instrumentos jurídicos que facilitam a participação ou as práticas de alguns grupos específicos. O que há de inovador na pesquisa agora empreendida, além do estudo comparativo com outras sociedades latino-americanas e de integração de unidades de ensino de ensino de várias partes da América do Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), é a análise das representações constituídas por diferentes grupos sociais acerca da participação.

Busca-se, com isso, verificar de que modo estes grupos interpretam as oportunidades de ação coletiva contidas na legislação e como interagem com o poder público para assegurar a proteção de seus interesses. A pesquisa além de procurarmos conhecer as práticas de participação na administração pública, também buscamos investigar quais são as causas que impedem o avanço da participação como instrumento legítimo que assegure ao cidadão o direito de decidir conjuntamente com o gestor público as prioridades que deverão ser atendidas na formulação das políticas públicas.

A compreensão do modo como os sujeitos sociais interagem e das representações sociais do fenômeno participativo que constróem poderá contribuir para esclarecer porque, apesar da disseminação do ideário da cidadania ativa, ela ainda aparece bem distante das práticas sociais em nossos países. O conhecimento da forma como as pessoas apreendem o mundo social e lhe dão sentido, principalmente no que respeita à intervenção na esfera estatal, poderá favorecer a criação de métodos inovadores de envolvimento da sociedade na gestão pública, que sejam mais eficazes e contribuam para o fortalecimento da cultura democrática no Continente. Quer dizer, busca-se conhecer como estes sujeitos apreendem o mundo em que vivem e, conseqüentemente, entender os caminhos que julgam mais adequados para solucionar as questões colocadas por esse mesmo mundo social.

Esse esforço exige a adoção de um referencial teórico que privilegie o entendimento das representações coletivas sobre a realidade social como um complexo campo de interação entre indivíduos, grupos estruturas e práticas sociais.

O processo representativo é a uma construção social da realidade, ao nível do simbólico, em que o sujeito deixa as marcas de sua identidade naquilo que representa. Daí pode-se dizer que as escolhas no campo das políticas públicas são orientadas por formas específicas de representação do mundo social dos atores envolvidos.

A formalização de canais e mecanismos que assegurem a participação da cidadania constitui sem dúvida, um importante passo para o processo de democratização da gestão pública. A heterogeneidade dos significados atribuídos pode conduzir, no entanto, a uma prática com sentidos contraditórios e díspares. Como o emprego do termo geralmente possui uma forte carga de valor positivo, acaba por se converter em uma plataforma de fácil uso para, artificialmente, elaborar e legitimar desigualdades.

Neste estudo, adota-se o conceito de participação cidadã por considerar que é aquele que privilegia a intervenção do cidadão na esfera pública e melhor traduz a idéia de cidadania ativa. Outros termos usuais, como participação popular, participação social e participação comunitária parecem conduzir a uma exclusão *a priori*, pois sugerem a exclusão de outros setores que também fazem parte da sociedade civil organizada. Uma proposta de gestão democrática deve conferir o poder de decisão à cidadania.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Maria Antonia Alonso de. *As representações sociais da política*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Doutorado em Sociologia, 1995. (mimeo.)
- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- BAÊTA, Adelaide Maria Coelho. Administração municipal e descentralização política: notas para uma discussão. *Revista de Administração Pública /FGV Rio de Janeiro*: n. 4, 1989.
- BAQUERO, Cesar Marcello. Participação política na América Latina: problemas de conceituação. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n. 53, jul/1981, pp.7-34.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Persona, 1977.
- BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e Cidadania. *Polis: Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais*, n. 14, 1994.
- BITTAR, Jorge (org.). *O modo petista de governar*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores - Diretório Regional de São Paulo, 1992.
- BOAS, Renata Villas e TELLES, Vera. Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania. *Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais*. Rio de Janeiro: FASE, n. 1, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas: Papirus, 1994.
- CARVALHO, José Murilo de. *Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- CHARTIER, Roger. A história hoje: dúvidas, desafios, propostas. *Revista Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, n. 13, 1994.
- CKAGNAZOROFF, Ivan Beck. A nova Constituição - uma nova administração municipal. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: número 4, 1989.
- CUNILL, Nuria. *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) 1991.
- DA MATTA, Roberto. *A casa e a rua*. 4.ed. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 1991.
- DAHL, Robert A. *La poliarquia: participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1989.
- DAHRENDORF, Ralf. *O conflito social moderno*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

- DANIEL, Celso. Gestão Local e Participação da Sociedade. *Polis. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais*. N 14, 1994.
- DAVIDOVICH, Fany. Poder local e município, algumas considerações. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: n 1, 1993.
- DEMO, Pedro. *Participação e planejamento*. Rio de Janeiro: RAP/FGV, n. 3, 1991.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 13ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1996.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- FERNANDES, Rubem Cezar. *Privado poder público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.
- FILHO, José Rodrigues. Participação Comunitária e descentralização dos serviços de saúde. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: n. 3, 1992.
- FISCHER, Tânia (Org). *Gestão contemporânea: cidades estratégias e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- FISCHER, Tânia. Poder Local: Um tema em análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: RAP/FGV, n. 4, 1992.
- \_\_\_\_\_. O Poder local no Brasil: temas de pesquisas e desafios da transição. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: n. 2, 1991.
- \_\_\_\_\_. e TEIXEIRA, Angela. Poder Local e participação Espanha/Brasil - perspectivas constitucionais, avanços e limites. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: n. 4, 1989.
- FREY, Klaus. Crise do estado e estilos de gestão municipal. , *Lua Nova- Revista de Cultura e Política*. São Paulo: Cedec, 1996, pp. 107-138.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisas*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- GONZAGA, Adriana e RANGEL Ronaldo. Cidadania, município e movimentos sociais: o caso do município de Vitória. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: RAP/FGV, n. 4, 1996.
- GUARECHE, P. & JOVCHENOLOVITCH, Sandra (org.) *Textos em representações sociais*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- JACOBI, Pedro. Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: Apontamentos para o debate. *Revista Lua Nova*. São Paulo: Maio/90, N. 20.
- JODELET, Denise (org.). *Les representations sociales*. Paris: PUF, 1989.
- LAMOUNIER, Bolivar, WEFFORT, Francisco C., BENEVIDES, Maria Vitoria (organizadores). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: Quirós, 1981.

- LEPETIT, Bernard (org.) *Les formes de l' experience*. Paris: Albin Michel, 1995.
- LUCENA DANTAS, José. O Direito da Participação na Constituição Federal de 1988. *Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais*. Rio de Janeiro: 1991.
- MACEDO, Marcelo Hernandez. *Cidadanias: relações de atendimento nos serviços públicos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, Tese de Mestrado, 1995. (mimeo)
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MEDEIROS, Antônio Carlos e FILHO, Arlindo Villaschi. O Brasil urbano - perspectiva político-institucional da urbanização brasileira. *Revista de Administração Pública* Rio de Janeiro: RAP/FGV, n.1, 1990.
- MELLO, Diogo Lordello de. O governo municipal brasileiro: uma visão comparativa com outros países. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: RAP/FGV, n. 4, 1993.
- MENDES, Eugênio Lima. Participação Popular e Governo: algumas questões teóricas, conceituais e práticas. In: *Anais do XVIII Encontro Anual da ANPAD*. Curitiba: ANPAD, 1994.
- MENDONÇA, Luís Eduardo Cavaleira. Administração participativa: onde estão as resistências? *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro: RAP/FGV, n. 3, 1992.
- \_\_\_\_\_. A participação do cidadão nas decisões da Administração Pública. *Cadernos EBAP*, Rio de Janeiro: março de 1994.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro. Rio sempre Rio. *Relatório da Fase do Processo de Diagnóstico do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 1996.
- O'DONNEL, Guillermo. Estado, democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos*. São Paulo: Cebap, n.36, jul./93, 1993, pp.123-145.
- PIGNATON, Fernando João - *O Processo participativo e o poder local em Vila Velha - ES (de 1983-1987)*. Vitória: IBAM Instituto brasileiro de Administração municipal, Monografia, 1992.
- RIBEIRO, Carlos A C. e SIMON, Walter. *Políticas Orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas*. Rio de Janeiro: RAP/FGV, número 1, 1993.
- RÍMOLO, Leonardo. La Reforma del Estado: Reto dela Democracia.: *Revista del Clad*, nº7, Janeiro, 1997.
- SÁ, Celso Pereira de. *Os núcleos centrais das representações sociais*. Petrópolis, Vozes, 1996.

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos.(1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco.
- SCHWARTZMAN, Simon.(1988). *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3.ed. Rio de Janeiro, Campus.
- SILVA, Paulo R. Guimarães e D'ARC Hélène Rivière. Participação Social: instrumento de gestão pública ? Elementos para um debate sobre gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: RAP/FGV, número 2, 1996.
- SOUZA, Celina Maria de e MEDEIROS, Antônio Carlos de. Gestão do território versus estrutura de solidariedade e autoridade. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: RAP/FGV, n. 3, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Política Urbana e participação popular*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: RAP/FGV, n. 4, 1989.
- SOUZA, Izabel R. Gomes. A estratégia participativa da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV. Jan./Mar, 1987.
- SPINK, M. J. P.. *A cidadania em construção: uma reflexão interdisciplinar*. São Paulo: Cortez, 1994.
- TEIXEIRA, S. Fleury. Cidadania, direitos sociais e Estado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: RAP/FGV, 20(04):115-40, out/dez., 1996.
- TELLES, Vera. Poder local, participação popular, construção da cidadania. Brasil. *Fórum nacional de participação popular: na administração municipal*. 1995.
- TENÓRIO, Fernando G. Pesquisa, Cidadania, e Poder Local. *Gestão Participativa: Estudos de casos e metodologia de pesquisa*. Cadernos EBAP, n. 70. Rio de Janeiro: EBAP/FGV. Agosto 1994.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme e CARVALHO, Helenice Feijó de. *Projetos Comunitários: Elaborando um referencial teórico*. Rio de Janeiro: RAP/FGV, n. 3, 1991.
- \_\_\_\_\_. *O mito da participação*. Rio de Janeiro: RAP/FGV, n. 3, 1990.
- TRINDADE, Hégio. *Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária( 1822/1945)*. In: Alain Rouquié, Bolívar Lamounier & Jorge Schvarzer ( organizadores). *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985, pp. 46-72.
- UTZIG, José Eduardo. Notas sobre o Governo do PT em Porto Alegre. *Novos Estudos*, CEBRAP, Nº 45, julho de 1996, pp. 209-221.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Tipos de Pesquisa em Administração*. Cadernos EBAP, n. 52, 1990. ‘
- \_\_\_\_\_. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 1997.

VILLAS BÔAS, Renata. Os Canais Institucionais de Participação Popular. *Polis. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais*, n. 14, 1994.

# FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

## BIBLIOTECA

ESTE VOLUME DEVE SER DEVOLVIDO À BIBLIOTECA  
NA ÚLTIMA DATA MARCADA

04 SET 2000 ✓			
17 MAR 2001 ✓			
22/12/05 ✓			
17 APR 2007			
17 MAR 2009			
01 JUN 2009			
08 SET 2010			

N.Cham. P/EBAP CE 93

Autor Tenório, Fernando Guilherme.

Título Bases conceituais e metodológicas para o estudo da par

