

**UMA ANÁLISE DE CONSTRUTOS TEÓRICOS SOBRE
PARTICIPAÇÃO E GESTÃO SOCIAL**

Júlio César Andrade de Abreu
Universidade Federal Fluminense
jandrade0@gmail.com

Virgílio César da Silva e Oliveira
Universidade Federal de Juiz de Fora
virgilio.oliveira@ufjf.edu.br

Carlos Frederico Bom Kraemer
Universidade Federal Fluminense
carloskraemer@gmail.com

**PRODUÇÃO ACADÊMICA EM GESTÃO SOCIAL E ANÁLISES DE INSTRUMENTOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS****1 INTRODUÇÃO**

A participação é um tema que inspirou e inspira reflexões, debates e pesquisas em alguns campos do conhecimento, tais como a Sociologia, a Ciência Política, a Educação, a Administração e a Administração Pública. Sob diferentes perspectivas teóricas e alinhada a distintos objetos de estudo, a participação apresenta, nos dias de hoje, grande relevância dentro e fora dos círculos acadêmicos.

Explicam esse fato a progressiva instituição de governos nacionais democráticos; a percepção de que o envolvimento plural não depõe contra a eficiência pública em face da complexidade administrativa (Avritzer, 2000); o aprimoramento de sua essência e de sua forma, por meio de noções como a participação discursiva e a participação eletrônica, e a crescente consciência de que a legitimidade decisória e o controle social tornam-se frágeis se desprovidos de envolvimento coletivo.

No caso do Brasil, especificamente, o binômio participação e descentralização foi importante para diminuição das crises de governança e de legitimidade governamental nos anos 1980. Após décadas de centralização decisória e da completa distinção entre discurso e eficácia nas políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 buscou redefinir as relações entre Estado e sociedade, trazendo para o primeiro plano a problemática da cidadania e da garantia de direitos.

Entre os desdobramentos mais importantes da atual Carta Magna no que se refere à promoção da participação é possível destacar dois pontos: a criação de sistemas de políticas públicas e o reconhecimento de instrumentos promotores do engajamento popular. Com a regulamentação do texto constitucional, cujo ápice ocorreu na década de 1990, os sistemas de políticas públicas adquiriram materialidade normativa e organizacional. Nesse cenário, a disseminação de inovações, como os conselhos gestores de políticas públicas, representou um impulso à participação sem precedentes em nossa história. Em paralelo, recursos como referendos, plebiscitos, ações civis públicas e leis de iniciativa popular passaram a contribuir para o rompimento do caráter monológico que marcou, durante anos, a conduta do poder público no país.

Todavia, não foi só o contexto empírico que apresentou mudanças e inovações no Brasil. A construção de novos recursos analíticos para compreensão dos atuais termos nos quais se desenvolvem as relações entre Estado e sociedade – a perspectiva Sociocêntrica, no entendimento de Keinert (2007) – também é um fato. Nesse sentido, dois construtos podem ser citados. O primeiro, que busca uma alternativa ao receituário gerencialista, é a proposta societal (PAES DE PAULA, 2005). O segundo, que aponta caminhos que destoam da gestão estratégica, é a gestão social (TENÓRIO, 1998; 2005).

O propósito de destacar como conceitos relevantes para a gestão social (inclusão, pluralismo, igualdade, autonomia e bem comum) são contemplados por algumas referências teóricas sobre participação representou a motivação fundamental para redação deste texto. Assim, o problema de pesquisa que se pretende satisfazer é o seguinte: *de que forma alguns construtos teóricos sobre participação contemplam os princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade, da autonomia e do bem comum, fontes de legitimidade da deliberação pública e premissas da cidadania deliberativa?*

Para tanto, argumentos dos autores Marco Aurélio Nogueira, Sherry R. Arnstein, Juan Días Bordenave e Jules N. Pretty serão apresentados. Em um brevíssimo panorama de suas contribuições teóricas, nota-se que elas versam, respectivamente, sobre o modo como: a) a participação pode transcender domínios restritos para domínios coletivos; b) o poder pode ser dividido com os cidadãos; c) os processos decisórios podem submeter-se à interferência social e d) o poder pode ser partilhado em prol do empoderamento comunitário.

Para atingir seu objetivo, o texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2 encontra-se uma discussão sobre gestão social, cidadania deliberativa e seus princípios. Na seção 3 os construtos teóricos sobre participação são apresentados. Na seção 4 realiza-se uma análise de como as noções de inclusão, pluralismo, igualdade, autonomia e bem comum foram considerados nas teorias dos autores em relevo. As considerações finais buscam satisfazer objetivamente ao problema de pesquisa.

2 GESTÃO SOCIAL, CIDADANIA DELIBERATIVA E SEUS PRINCÍPIOS

A gênese do conceito de gestão social é produto da necessidade de se estabelecer novos referenciais para a administração, pautados pela definição coletiva de fins e meios e pela interseção de valores, saberes e visões de mundo. Em função das limitações da razão instrumental e da gestão estratégica nessa seara, alternativas foram buscadas na vertente teórico-crítica da Escola de Frankfurt, que surgiu na década de 1930, na Alemanha.

2.1 Gestão social e cidadania deliberativa

Como advoga Tenório (1998), a teoria crítica tem a sociedade como objeto de estudo, partindo da premissa de que ela é anterior aos sujeitos. Assim, o pensamento individual é condicionado por fatores históricos e econômicos. Nesse sentido, construtos teóricos não podem ser desprovidos de valores em uma sociedade na qual os indivíduos não são autônomos. A neutralidade científica positivista é posta, portanto, em xeque.

Entre os fatores que inibem tal autonomia, ou emancipação, os frankfurtianos destacam a racionalidade instrumental, que prioriza os meios em detrimento da coordenação entre meios e fins. Nesse contexto, subjaz significativa negligência em relação à nobreza dos fins. Jürgen Habermas, filósofo da segunda geração da Escola de Frankfurt, alinha-se a tais ideias, defendendo que o mundo da vida, estruturante da razão humana, é submetido à racionalidade instrumental por meio de ações estratégicas.

Contraopondo-se a ela, Habermas sugere um referencial que instaura a razão a partir do consenso, alcançado por ações sociais comunicativas (voltadas para o entendimento) e não estratégicas (voltadas para o êxito). Sua intenção, como destaca Tenório (1998), é propor uma teoria capaz de livrar o homem dos dogmatismos e de contribuir para sua emancipação. O pensador alemão pretende, ainda, evidenciar os problemas gerados pela racionalização da sociedade por meio do conceito de ação social.

Para tanto, ele organiza uma tipologia que abarca as ações teleológica, estratégica e comunicativa, entre outras. Na ação teleológica, a racionalidade de meios é projetada por alguém para o alcance de objetivos. Contudo, ela será estratégica quando a decisão ou o comportamento individual forem afetados pelo cálculo da relação meio-fim. Desse modo, como esclarece Tenório (1998), em ações estratégicas, os atores interagem percebendo-se como alavancas ou obstáculos para o êxito de seus propósitos. Alternativamente, em ações comunicativas, duas ou mais pessoas procuram chegar à razão, ou seja, ao entendimento sobre um determinado objetivo.

Partindo das noções de ação estratégica e ação comunicativa, Tenório (1998) apresenta as definições de gestão estratégica e gestão social. A primeira expressa um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins, e viabilizada pela interação de

indivíduos na qual um tem autoridade formal sobre os demais. De outro modo, a gestão social busca substituir o gerenciamento monológico por práticas participativas, nas quais o processo decisório é partilhado por diferentes sujeitos. A racionalidade comunicativa orienta a gestão social, na qual os agentes não podem impor suas pretensões sem que haja um acordo firmado discursivamente. O protagonismo das partes, bem como a importância da linguagem para a gestão social podem ser compreendidos pela discussão de um de seus fundamentos: a cidadania deliberativa.

O conceito de cidadania deliberativa, abordado por Tenório (1998; 2005), requer a análise das noções de cidadania liberal e de cidadania republicana. Na vertente liberal, o processo democrático visa à orientação do Estado segundo os interesses da sociedade. A política busca agregar e vocalizar demandas ao Estado. Na via republicana, a política representa o meio pelo qual os cidadãos percebem a dependência recíproca e, de forma consciente, empreendem relações de conhecimento mútuo, traduzindo-as em interações de portadores de direitos, livres e iguais.

Entre tais alternativas, Habermas (1995) propõe uma terceira: uma concepção de cidadania fundamentada na racionalidade comunicativa. Assim, no âmbito da cidadania deliberativa, a razão deverá emergir de rotinas de argumentação pública. Como esclarece Tenório (2005), a cidadania deliberativa insere-se no debate entre liberais e republicanos, sendo que os primeiros priorizam a liberdade individual e os outros enfatizam o bem comunitário. Buscando evidenciar o que há de melhor nas duas concepções, o caminho deliberativo elege como prioridade os consensos válidos, garantidos por pressupostos comunicativos.

Como observa Tenório (2005), o exercício da cidadania deliberativa requer a existência de espaços sociais para a comunicação de conteúdos e para o reconhecimento de opiniões. Trata-se das esferas públicas. O autor também incorpora ao conceito de gestão social a noção de participação, que deve ser assegurada (embora continuamente afirmada) e exercida de modo voluntário e consciente.

2.2 Cidadania deliberativa e seus princípios

A noção de cidadania deliberativa traz em seu contexto princípios que devem ser detalhados de forma particular. Nesse sentido, reconhecer a relevância da cidadania deliberativa é considerar que a legitimidade das decisões políticas não emerge, de modo simplista, da vontade da maioria (estimável pelo voto) e, sim, de processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO, 2005).

Inclusão refere-se ao estado daquilo (ou de quem) está incluso, compreendido dentro de algo, envolvido (Houaiss, 2001). No âmbito da teoria democrática, inclusão alinha-

se à noção de que todos devem ser tratados como igualmente qualificados para participar das decisões. Assim, democracias de fato devem resguardar: a participação efetiva, a igualdade do voto (considerando a operacionalização da consulta pública em democracias de massa), o entendimento das questões comuns, o controle coletivo dos processos democráticos e a inclusão dos adultos (DAHL, 2001).

De acordo com Bobbio et al. (2004), chama-se **pluralismo** a concepção que propõe como modelo a sociedade composta por vários grupos ou centros de poder (mesmo que em conflito entre si) aos quais é atribuída a função de controlar e limitar o centro do poder dominante, historicamente identificado com o Estado. Como tal, o pluralismo é uma das correntes do pensamento político que se opõe à tendência de concentração e unificação do poder.

É possível dizer que o pluralismo trava uma luta em duas frentes: uma contra a concentração de todo poder no Estado, outra contra o atomismo. Trata-se de um embate por uma sociedade articulada em grupos de poder, que se posicionem abaixo do Estado e acima dos indivíduos, representando uma garantia ao indivíduo contra o poder absoluto do Estado e, também, uma garantia ao Estado contra a fragmentação individualista.

Outhwaite e Bottomore (1996) destacam, entre as vertentes pluralistas, a de maior influência. Trata-se da perspectiva estadunidense, cujo expoente é Alexis de Tocqueville, que observou que um governo democrático é aquele sustentado por uma sociedade na qual as condições de influência política plural são asseguradas. Isso significa que o condicionamento da opinião pública, bem como das decisões governamentais, depende menos de mecanismos constitucionais formais e mais da existência de uma pluralidade de associações secundárias na sociedade civil, separadas do estado e não controladas por ele. Tal dispersão social de opinião e influencia, impede a democracia majoritária de se tornar tirânica e o Estado de exercer o controle exclusivo de corações e mentes dos cidadãos. Tais ideias foram desenvolvidas na década de 1950 pelo cientista político Robert Dahl, para quem a democracia existe sob condições modernas na forma de poliarquias¹.

A noção de **igualdade** – fundamentada na crença de que as sociedades deveriam tratar seus membros de maneira mais justa, de modo tanto formal quanto material – ocupa uma posição privilegiada no pensamento social desenvolvido ao longo do século XX. A ideia de que os homens são fundamentalmente iguais é, em contraste, muito antiga.

Contudo, durante séculos, essa ideia encontrou expressão basicamente na crença religiosa. Foi só quando as hierarquias sociais relativamente rígidas de contextos pré-modernos desabaram, dando lugar a sociedades centradas no individualismo como valor, é que a igualdade tornou-se um ideal com força prática.

Nos séculos XVIII e XIX, o ideal manifestou-se pela exigência de direitos iguais diante da lei escrita e direitos iguais de participação política. No século XX, essas formas de

igualdade eram dadas como certas (em teoria, ainda que nem sempre na prática) em todas as sociedades avançadas. A atenção de ideólogos e militantes concentrou-se, então, em uma nova exigência: a igualdade social.

Por igualdade social entende-se que as pessoas devam ser tratadas como iguais em todas as esferas institucionais que delimitem suas oportunidades de vida: na educação, no trabalho, nas oportunidades de consumo, no acesso aos serviços sociais, nas relações domésticas e assim por diante (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996).

De acordo com Silva e Miranda Netto (1987) **autonomia**, em sua acepção mais geral, refere-se à preservação da integridade do eu. Na concepção de Bobbio et al. (2004), autonomia guarda similaridade com a ideia de autogoverno, que se liga à manutenção de certo grau de independência (em determinadas atividades) em relação a uma instância centralizada de poder.

A noção de autogestão também pode ser evocada nesse contexto, que, para Outhwaite e Bottomore (1996), trata-se de uma forma de autodeterminação dos indivíduos como autônomos e conscientes, dependentes, porém, de condições sociais concretas (a divisão social do trabalho, a organização das instituições políticas etc.). A autogestão deveria ser considerada, do ponto de vista filosófico, como um processo que busca superar a alienação das capacidades humanas no contexto das relações sociais.

A autogestão é uma ideia capital para a democracia econômica (ou democracia industrial). Aplicada de forma ampla em sociedade, ela é a base da democracia participativa (socialismo autogerido). No primeiro caso, trata-se da autogestão operária e, no segundo, da autogestão social. Mas, em ambas vertentes, produtiva e política, ela se alinha a uma crescente demanda popular por mais poder no interior das organizações, principalmente sob a forma de conselhos de trabalhadores ou conselhos de cidadãos.

Finalmente, segundo Silva e Miranda Netto (1987), **bem comum** tem um significado universalista. A declaração de que algo (instituição, política etc.) é para o bem comum implica ser ele (ao menos em tese) para o bem estar de todos os membros da comunidade ou grupo. De acordo com Bobbio et al. (2004) o bem comum é, simultaneamente, o princípio edificador da sociedade humana e o fim para o qual ela deve se orientar.

O bem comum não deve ser considerado o somatório de bens singulares (nem, tampouco, a negação deles). Ele representa a tentativa maior de se realizar uma integração social baseada no consenso, embora esse conceito tenda a se tornar uma abstração em sociedades heterogêneas e plurais, isto é, na moderna sociedade industrial.

3 CONSTRUTOS TEÓRICOS SOBRE PARTICIPAÇÃO

Nesta seção, quatro construtos sobre participação serão discutidos, em função de sua relevância e de sua similaridade. Trata-se das elaborações teóricas de Nogueira (2005), Arnstein (1969), Bordenave (1983) e Pretty (1995), os quais refletem sobre a participação por meio da construção de tipos ou níveis, que expressam parte de seus atributos.

3.1 Transcendência de domínios restritos para domínios coletivos: a elaboração teórica de Marco Aurélio Nogueira

Na transição entre os séculos XX e XXI, a participação social foi apontada, no Brasil, como um fator de sustentabilidade das ações governamentais. Em decorrência do processo de redemocratização e das mudanças promovidas pelo texto constitucional de 1988, as relações entre Estado e sociedade foram reconfiguradas, apresentando novas possibilidades e novas contradições.

É a partir desse contexto que Nogueira (2005) discute os elos entre gestão pública, democracia e participação, defendendo que sua relevância contemporânea é produto de pressões da sociedade civil em mobilizações pela afirmação de direitos. Todavia, esses movimentos não esgotam as múltiplas possibilidades da participação e não reúnem todos os atores sociais que apresentam suas demandas aos poderes instituídos.

Para expressar com mais exatidão o universo de sujeitos e interesses que buscam tomar parte em dinâmicas socialmente relevantes, Nogueira (2005) detalha quatro formas de participação (assistencialista, corporativa, eleitoral e política) e sugere uma quinta, produto do novo contexto institucional do país (a participação gerencial).

A **participação assistencialista** pode ser notada em todas as épocas, como produto da natureza gregária dos indivíduos. Ela se materializa em iniciativas de auxílio mútuo, de mutirão, e pretendem minimizar o infortúnio singular ou coletivo, otimizar recursos comunitários e atenuar conflitos.

Já a **participação corporativa** liga-se à satisfação de interesses particulares. Ela é excludente em alguma medida, pois visa ao atendimento de grupos sociais ou classes profissionais. No cenário individualista contemporâneo, sua expressão é vigorosa, assim como a percepção de sua legitimidade.

A **participação eleitoral**, por sua vez, é compulsória e busca interferir nos rumos de grandes coletividades. Por meio dela, os direitos políticos ganham forma e significado. Todavia, em democracias de massa, sua mecânica limita-se, na maioria das vezes, ao voto, para que o recurso da representação constitua assembleias e câmaras deliberativas nos três níveis da federação.

A **participação política** intensifica as possibilidades da participação eleitoral, na medida em que amplia o recurso da representação. Desse modo, um conjunto maior de cidadãos busca envolver-se em processos e esferas de interesse, visando ao compartilhamento das decisões e do poder. Articulações apoiadas em valores coletivos e com lastro histórico operam em prol da legitimidade dessa modalidade de participação.

O caráter sutil da **participação gerencial** é apresentado por Nogueira (2005) na medida em que as forças do capitalismo e da modernidade contribuem para o esvaziamento do conteúdo ético-político da participação em favor de posições mais pragmáticas, voltadas à resolução de problemas muitas vezes alocados na interseção entre o público e o privado, entre o Estado e a sociedade. Em suas palavras:

Há uma espécie de tendência objetiva que força a que a participação deixe de ser pensada como recurso vital para a recriação do social, a fundação de novos Estados ou a instituição de formas mais democráticas e civilizadas de convivência, e passe a ser pensada como um meio para a inversão de prioridades governamentais e a transferência de custos gerenciais. A participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade (Nogueira, 2005, p. 140-141).

A percepção de que profundas contradições se fazem presentes nas dinâmicas participativas contemporâneas é vital para que as relações entre Estado e sociedade sejam compreendidas em plenitude. O ato de tomar parte para que a distância entre provedores e providos diminua ou para que haja a cogestão de políticas públicas pode traduzir-se em cooptação ou na delegação de recursos e responsabilidades assimétricos (os primeiros são nitidamente menos expressivos). Nesse sentido, Nogueira (2005) prossegue:

(...) está se construindo um outro tipo de participação que se orienta por uma ideia de política como 'troca' entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. Creio ser possível chamar esse conjunto de práticas e ações de participação gerencial (Nogueira, 2005, p. 142).

Apesar desse panorama novo, complexo e contraditório, a participação política pode servir-se da participação gerencial. Esta, enquanto promotora de diálogos iniciais, com perspectiva de estabilidade, é capaz de politizar-se, de aproximar-se de movimentos com lastro histórico para problematizar a realidade, para valorizar atores coletivos e para pluralizar arenas decisórias.

3.2 Compartilhamento do poder e empoderamento do cidadão: a elaboração teórica de Sherry R. Arnstein

Uma tipologia constantemente referenciada em trabalhos sobre participação é a proposta por Sherry Arnstein (1969). Indo de uma construção em gradiente, Arnstein (1969) elabora um construto que retrata o compartilhamento do poder, indo da “não participação” até o empoderamento cidadão.

A autora, em um trabalho precursor por sua época de elaboração, cria uma escada, com oito degraus para classificar a participação. Para isso, parte de uma ideia de empoderamento cidadão, defendendo que a participação deve ser efetiva, de maneira que o poder real seja partilhado. Arnstein entende que

the fundamental point that participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the powerholders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo. (ARNSTEIN, 1969, p.218)ⁱⁱ

O trabalho da autora é interessante porque inclui, entre os oito níveis, subgrupos para identificar os tipos de participação e de não-participação. A Figura 1, a seguir, representa a tipologia de Arnstein (1969):

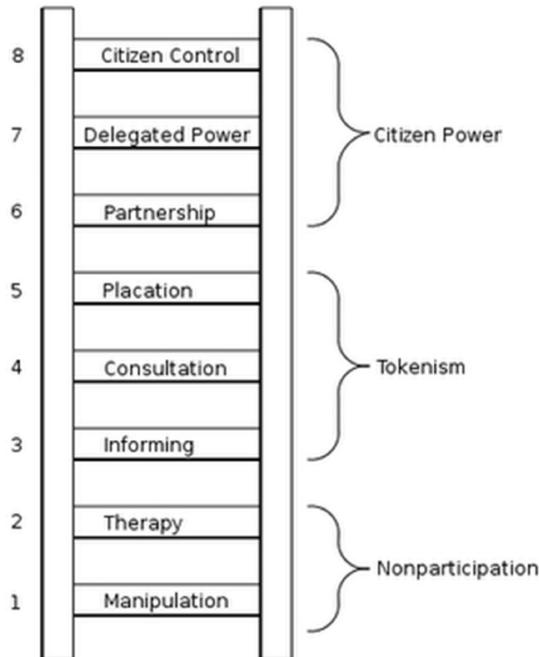


Figura 1: Escada da Participação Cidadã

Fonte: Arnstein (1969)

Os dois primeiros níveis, entendidos como não-participação, correspondem à manipulação e à terapia. A **manipulação** tem como objetivo educar as pessoas por parte dos detentores do poder. Ocorre em conselhos, nos quais os participantes não dispõem de informações, conhecimento ou mesmo uma assessoria técnica para tomarem decisões por conta própria. Arnstein (1969, p. 220) afirma que *“instead of genuine citizen participation, the bottom rung of the ladder signifies the distortion of participation into a public relations vehicle by powerholders”*ⁱⁱⁱ. A **terapia** envolve a ideia de que técnicos e gestores se escondem por trás de comitês e conselhos participativos para ocultar seus erros. Arnstein (1969, p. 220) entende que *“in some respects group therapy, masked as citizen participation, should be on the lowest rung of the ladder because it is both dishonest and arrogant”*^{iv}.

Os níveis seguintes correspondem a **informação** (no qual um fluxo de cima para baixo é direcionado para informar as pessoas sobre seus direitos, responsabilidades e opções) e a **consulta** (que envolve pesquisas, reuniões com a vizinhança entre outros). Arnstein (1969, p. 220) defende que *“if consulting them is not combined with other modes of participation, this rung of the ladder is still a sham since it offers no assurance that citizen concerns and ideas will be taken into account. The most frequent methods used for consulting people are attitude surveys, neighborhood meetings, and public hearings”*^v. O cidadão começa a ter algum grau de influência somente no nível de **pacificação**. Neste nível, existe a participação nos processos decisórios, contudo não existe obrigação ou garantias de que os tomadores de decisão vão levar em conta o que ouviram.

Os três últimos níveis são: a **parceria** (quando ocorre uma negociação entre cidadãos e detentores de poder fazendo com que as decisões e o planejamento sejam divididos em comitês); a **delegação de poder** (quando os cidadãos ocupam a maioria dos assentos dos comitês com poder para tomar decisões); e **controle do cidadão** (quando os cidadãos assumem, em sua totalidade, o planejamento, a política e a gestão).

A tipologia de Arnstein (1969), entretanto, apresenta algumas limitações. Segundo a autora, os degraus da escada da participação obviamente são uma simplificação da realidade. Em um contexto real, nem os cidadãos, nem os detentores do poder constituem blocos homogêneos. Deve-se notar, ainda, que a tipologia não inclui uma análise dos caminhos para se atingir os níveis de participação genuína.

3.3 Acesso ao controle das decisões pela coletividade: a elaboração teórica de Juan Días Bordenave

Para Bordenave (1983, p.16) a participação possui “duas bases complementares que a determinam, uma base afetiva – participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros – e uma base instrumental – participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos”. Lançando mão de um olhar sobre a unidade

familiar, Bordenave (1983) estrutura sua argumentação partindo da necessidade humana imanente de participar. Pessoas participam de suas famílias, trabalho, comunidade e luta política; países de fóruns internacionais e organizações multilaterais. Nenhum homem é uma ilha, e a participação tem acompanhado, com altos e baixos, as formas históricas que a vida social foi adquirindo ao longo do tempo (BORDENAVE, 1983).

Para expressar o significado de participação inicia-se pela origem da palavra. Com isso, há o seguinte entendimento: “fazer parte”, “tomar parte” e “ter parte”. Sobre estas expressões podemos fazer a diferenciação entre participação passiva e participação ativa (BORDENAVE, 1983). As pessoas podem “fazer parte de algo”, mas não necessariamente ter voz no momento da tomada de decisão. Sendo assim, “tomar parte” já conota uma maior qualidade na participação. No entanto, o nível maior de participação seria quando as pessoas “se tornam parte” do processo de tomada de decisões. A participação social que se almeja é a que tem poder no processo de tomada de decisão e que resultarão nas políticas sociais e econômicas de uma localidade, região ou país.

O autor argumenta que para se chegar neste nível de participação é importante que o aprendizado deste fenômeno já ocorra em níveis menores, isto é, na família, na escola, no trabalho, na comunidade, entre outros. Com isso, estaríamos em um contexto que o ato de participar ocorreria em todas as instâncias, fazendo com que as pessoas possam se sentir integradas e relevantes.

Sua tipologia inclui cinco elaborações: a participação de fato; a participação espontânea; a participação imposta; a participação voluntária e a participação concedida.

A **participação de fato** é aquela que se dá no seio familiar, nas tarefas de subsistência. Bordenave (1983) argumenta que desde o começo da humanidade os homens tiveram este tipo de participação em seu cotidiano. Sendo um ser social, participar é condição intrínseca da natureza humana.

A **participação espontânea** é aquela que acontece em pequenos grupos informais, sem organização estável ou propósitos claramente definidos. Ela é exemplificada pelos grupos de vizinhos, de amigos, de “panelinhas” ou *gangs*. Esse tipo busca satisfazer necessidades psicológicas de se expressar, de fazer parte de algum grupo, de possuir um sentimento de pertencimento (BORDENAVE, 1983).

Podem ocorrer, contudo, situações em que seja colocada uma **participação imposta**. Em tal modelo, o cidadão é obrigado a fazer parte de um grupo e realizar certas atividades consideradas indispensáveis. Um exemplo relevante neste tipo de participação é o voto obrigatório, que estimula um debate com argumentos favoráveis e críticos sobre esta imposição. Outro tipo identificado por Bordenave (1983) é a **participação voluntária** na qual, por vontade própria, os integrantes organizam sua estrutura, objetivos e métodos de trabalho. Pode ocorrer, contudo, um estímulo externo para que ocorra a participação

voluntária. Nesses casos, Bordenave (1983) alerta que se trata de uma **participação provocada**, onde atores externos auxiliam outros a realizarem seus objetivos ou mesmo lançam mão da manipulação para terem seus interesses atendidos. Nesse caso, pode-se classificar como **participação dirigida ou manipulada**.

Por fim, é discutida a **participação concedida** onde se permite parte do poder no processo decisório ou condições de influência em um dado contexto. O planejamento participativo entra neste tipo de participação. Nessa perspectiva, pode-se ter uma análise positiva ou negativa a respeito. O planejamento participativo pode ser usado por uma classe dominante, que restringe a atuação somente em instâncias que são previamente direcionadas dando somente uma ilusão de participação sem que ela seja efetiva. No entanto, esse tipo de participação pode gerar um potencial de consciência da relevância de tomar decisões e de adquirir o poder para as pessoas envolvidas, ajudando numa conscientização crítica (BORDENAVE, 1983).

Dessa forma, Bordenave (1983) constrói uma tipologia que articula as bases afetiva e instrumental, focada nas decisões da coletividade.

3.4 Compartilhamento do poder e empoderamento comunitário: a elaboração teórica de Jules N. Pretty

Ao propor uma tipologia da participação, Pretty (1995) lança sua atenção para o usuário, focalizando em especial a ideia de controle do cidadão sobre o Estado. Trata-se de uma visão onde o poder compartilhado pode chegar ao nível de empoderamento cidadão, aqui entendido como automobilização.

O constructo elaborado por Jules N. Pretty traz em sua composição, a consideração do nível de poder que as diferentes partes interessadas têm sobre o processo de tomada de decisão. Deste modo, os sete níveis apresentados são compostos por: participação manipuladora, passiva, por consulta, por incentivo, funcional, interativa e a automobilização (PRETTY, 1995).

De acordo com Pretty (1995) a tipologia pode ser detalhada do seguinte modo: na **participação manipuladora** o cidadão está representado por um ator indicado pelo Estado, mas sem qualquer poder de veto. Em tais circunstâncias a participação pode ser considerada um engodo, pois a presença de atores supostamente representando um determinado grupo ou organização não tem qualquer poder deliberativo. Na **participação passiva**, por seu turno, os cidadãos são apenas informados sobre o que já foi deliberado. Trata-se tão somente do anúncio unilateral de decisões, sem consultar qualquer um. A **participação por consulta** existe uma consulta aos cidadãos. Mas estes não tem qualquer chance de manifestar sua voz ou voto. Os “especialistas” ou agentes externos é que definem o problema, controlam a coleta e a análise de dados. Em paralelo, não possuem

qualquer obrigação de considerarem a opinião dos cidadãos participantes. A **participação por incentivo** é aquela que só se mantém com base em incentivos materiais, financeiros ou simbólicos. Os cidadãos não tem qualquer participação na elaboração ou no processo deliberativo em curso. Somente participam pelo incentivo recebido. Ao cessar o incentivo, também cessa a participação. A **participação funcional** ocorre para atingir os objetivos de um determinado projeto ou determinação externa. As decisões centrais já foram tomadas e o envolvimento dos cidadãos na iniciativa serve simplesmente aos interesses dos agentes externos. É comum ocorrer a cooptação neste tipo de participação. Na chamada **participação interativa** os cidadãos participantes se envolvem de maneira mais direta na tomada de decisões. O grupo como um todo controla decisões, recursos e formas de interação focando no interesse coletivo e no trabalho participativo. O cidadão passa a ter responsabilidade sobre as decisões estabelecidas. Finalmente, a **participação por automobilização** se caracteriza pela iniciativa de participação dos cidadãos independentemente de ser ou não solicitado. Trata-se de um modelo no qual o coletivo se organiza e se articula de modo permanente, e pode se expandir se ocorrer apoio de organizações não-governamentais ou mesmo governamentais.

Trata-se, pois, de uma tipologia bastante empregada nas pesquisas sobre participação. Esta construção nos permite sugerir, por exemplo, a necessidade de um olhar sobre as relações de poder estabelecidas dentro dos contextos políticos, de maneira que os processos de deliberação possam ser mais profundamente analisados.

4 AS NOÇÕES DE INCLUSÃO, PLURALISMO, IGUALDADE, AUTONOMIA E BEM COMUM NOS CONSTRUTOS TEÓRICOS DE MARCO AURÉLIO NOGUEIRA, SHERRY R. ARNSTEIN, JUAN DÍAS BORDENAVE E JULES N. PRETTY

O propósito desta seção é discutir como princípios caros à deliberação pública e à cidadania deliberativa (inclusão, pluralismo, igualdade, autonomia e bem comum) são contemplados pelas elaborações teóricas sobre participação dos autores Nogueira, Arnstein, Bordenave e Pretty.

4.1 Os princípios e a elaboração teórica de Nogueira sobre participação

A tipologia sobre participação elaborada por Nogueira (2005), retoma formas tradicionais de engajamento coletivo (participação assistencialista, corporativa, eleitoral e política) e pontua uma nova modalidade (participação gerencial), produto, entre outros aspectos, dos dilemas da participação institucionalizada, traço marcante da democracia brasileira posterior à Constituição Federal de 1988.

A análise dos tipos de participação destacados pelo autor favorece a percepção de que ela pode se desenvolver em domínios restritos, com a participação de poucos agentes, ou em domínios amplos, envolvendo múltiplos atores.

Ao relatar vícios e virtudes de cada modalidade de participação, o autor deixa claro a importância do **pluralismo** para a legitimidade do engajamento coletivo. Torna explícito, também, que as formas de participação buscam mais o **bem comum** à medida em que apoiam-se em movimentos sociohistóricos e que se desenvolvem em arenas, de fato, públicas.

Nesse sentido, mesmo a participação gerencial – que, em um primeiro momento, tende a buscar a redução de atritos entre governo e sociedade ou a transferência do custo das decisões políticas para o coletivo ou, ainda, a desoneração de poderes instituídos por meio do véu discursivo do engajamento popular – pode amadurecer, aproximar as esferas política e social e operar para o interesse coletivo.

Nesse processo, amplia-se o leque de sujeitos, visões de mundo, demandas e recursos presentes em arenas de participação institucionalizada. Amplia-se, em consequência, as potencialidades da deliberação pública e das pactuações, formais ou informais, construídas nesses contextos.

4.2 Os princípios e a elaboração teórica de Arnstein sobre participação

Arnstein (1969) ao elaborar seu constructo admite a existência de grupos detentores do poder e outros que querem acessá-lo, por meio da participação. Tal elaboração alinha-se ao princípio do **pluralismo**.

A escala elaborada por Arnstein é profícua em tipificar as diferentes nuances que envolvem a participação, e mesmo o pluralismo nela contido. Os níveis iniciais, chamados de manipulação e terapia (de não-participação) retrata bem um grupo se colocando acima dos demais indivíduos. Nestes degraus iniciais a disputa entre os indivíduos e os grupos de poder é bastante desigual. Não por acaso, Arnstein (1969) considera que nestes níveis há grande assimetria de informações, o que faz com que os indivíduos não tenham condições de tomar qualquer decisão por conta própria, ou, ainda, de que os técnicos usam a participação em comitês e conselhos para ocultar suas falhas. Como há, nesses níveis, sérias limitações de informação e tomada de decisões, tal situação em que a participação é empregada para ocultar falhas ou legitimar ações faz com que o grupo detentor do poder fique cada vez mais centralizador.

Os níveis seguintes do constructo de Arnstein (1969) são a informação, a consulta e a pacificação onde os grupos de indivíduos interessados em participar, começam a ganhar alguma influência, ainda que suas preferências não tenham garantia de efetivação por parte dos detentores do poder. O centro do poder somente começa a ganhar efetiva participação

dos indivíduos nos três últimos níveis propostos por Arnstein (1969): parceria, delegação de poder e controle do cidadão.

A tipologia de Arnstein (1969) deixa latente a disputa entre grupos de poderes. Ao mesmo tempo admite a articulação de coletivos para a participação, fugindo do atomismo.

O princípio da **autonomia** na gestão social aponta para a independência em relação a uma instância centralizada de poder. No construto de Arnstein (1969) este princípio é contemplado no último degrau de sua “escada” da participação: controle do cidadão. Nesse último nível, os cidadãos assumem plenamente o planejamento, a política e a gestão. Vivenciam, de fato, a autonomia pensada enquanto princípio da cidadania deliberativa.

4. 3 Os princípios e a elaboração teórica de Bordenave sobre participação

Bordenave (1983) em sua elaboração teórica traz que a participação leva ao entendimento de **autonomia**, isto é, as pessoas tem a oportunidade de fazer suas próprias escolhas e que a participação efetiva vai na direção de liberdade e igualdade.

Sendo assim, os benefícios da existência de processos de participação são que estes ajudam na conscientização crítica por parte das pessoas e faz com a sociedade de forma geral tenha mais poder no processo de tomada de decisão e nas reivindicações, assim como possibilita a resolução de conflitos, isto é, a busca de um consenso. Outras vantagens são a viabilidade do controle das autoridades por parte da sociedade civil e a legitimidade das políticas públicas perante a população que se faz mais presente e tem acesso as informações (BORDENAVE, 1983).

Não participar da coisa pública de forma qualitativa significa está à margem, excluído da sociedade o que representa uma desigualdade por parte das pessoas. Essa desigualdade ao mesmo tempo contribui para a manutenção e a concentração de poder com poucos. Com isso, participação é o processo de intervenção na tomada de decisões das políticas e atividades públicas (BORDENAVE, 1983). Para isso a **igualdade** se torna um princípio essencial.

Desta forma, o nível de desigualdade limita a efetividade da participação em todas as instâncias da nossa sociedade, que se estabelece estratificada em classes. A partir do ideal participativo, é necessário que ele ocorra sem diferenciações, isto é, de forma equânime, na qual todos devem ser tratados de forma idêntica.

Bordenave (1983) argumenta sobre a dificuldade de isso acontecer com o grande nível de desigualdade econômica e social do país. Sendo assim, na análise sobre participação, a noção de conflito deve estar presente, pois em muitas ocasiões as visões são antagônicas. Com isso, é importante fazer a análise de estrutura de poder, tendo na sociedade uma oposição entre sistemas de solidariedade e sistemas de interesse.

Os sistemas de solidariedade ocorrem em nível comunitário no qual se teria um espaço com maior nível de igualdade dos participantes. O sistema de interesse tem como objetivo atender as escolhas individuais, instaurando uma lógica competitiva entre os pares. Nesse caso, os fins são utilitários (BORDENAVE, 1983). É por isso que a participação se torna um ato de conquista, o objetivo é “se tornar parte”.

Um dos objetivos finais da participação, segundo Bordenave (1983) é a “autogestão”, isto é, autonomia por parte da sociedade civil em relação ao Estado e às classes dominantes. Essa autonomia leva à conscientização política por parte das pessoas, ao fortalecimento do controle social e à própria legitimidade do poder público em suas ações.

Nesse sentido, uma das questões relevantes para a análise da participação é o grau de controle dos membros sobre o processo de tomada de decisão. Bordenave (1983) delimita graus de controle, que se iniciam no nível de informação, passando por consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, cogestão, delegação e, no maior nível de controle, a autogestão. O autor faz esta análise em uma perspectiva organizacional na qual existe uma estrutura hierárquica entre tomadores de decisão e subordinados.

4.4 Os princípios e a elaboração teórica de Pretty sobre participação

A tipologia elaborada por Pretty (1995) consegue abarcar os princípios da **autonomia**, da **inclusão** e do **pluralismo**.

A autonomia é assumida no último estágio da tipologia de Pretty (1995), chamado de automobilização. Nesse estágio, os indivíduos buscam a participação tendo sido ou não solicitados para tal. Existe uma mobilização e articulação permanente neste nível, que deve ser expandida com apoio externo (governamental ou não-governamental). Ocorre aqui certo grau de independência em relação ao grupo que está centralizando o poder.

Tal independência, característica da autonomia é gradualmente reduzida nos demais níveis da tipologia elaborada por Pretty (1995).

O princípio da inclusão evoca a ideia de que todos devem ser tratados como igualmente qualificados para tomar parte das decisões. Na construção de Pretty (1995) isto pode ser percebido nos dois níveis finais (participação interativa e participação por automobilização). A participação interativa assume o trabalho coletivo e a tomada de decisão pelo grupo todo. Coloca-se, desse modo, a ideia de que todos são qualificados para participar e tomar decisões. Ao mesmo tempo a responsabilidade de tais atos é assumida pelos cidadãos participantes, o que reforça o princípio da inclusão nesta tipologia.

No nível da automobilização essas características da inclusão são mais acentuadas. Aqui a mobilização permanente do coletivo abre espaço para todos sejam tratados como igualmente qualificados para participar. O controle dos processos democráticos, tido como

característica da inclusão, é nítido na tipologia de automobilização de Pretty (1995) ao se definir que a participação pode ocorrer sem qualquer “convite” prévio, por parte dos detentores do poder.

Já o princípio do pluralismo, que admite uma sociedade composta por vários grupos ou centros de poder, pode ser notado mais especificamente nas tipologias da participação funcional, participação interativa e na automobilização. Ainda que existam diferentes grupos de poder controlando e cerceando a participação nas demais tipologias, é justamente nas citadas acima que se pode considerar uma arena de conflitos mais próxima do princípio de pluralismo.

Enquanto nos primeiros níveis (participação manipuladora, passiva e por consulta) há uma concentração do poder que limita a efetividade das vozes e votos dos diferentes atores, e por consequência, limita o próprio pluralismo, nos níveis seguintes tal fato é amenizado. É possível notar uma arena mais rica com atores diferentes e seus conflitos, presentes nos três últimos níveis da tipologia de Pretty (1995).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da redemocratização brasileira, as relações entre Estado e sociedade foram profundamente modificadas. Este fato, reposicionou formas tradicionais de vocalização de demandas das coletividades junto aos poderes instituídos. Reposicionou, também, debates tais como: a necessidade de instrumentos de transparência e *accountability*, o papel da deliberação pública e a relevância de ações que buscam a promoção da cidadania.

Nesse ambiente, algumas discussões foram ressignificadas e outras emergiram. O debate sobre participação foi, sem dúvida, ampliado e aplicado a múltiplos fins empíricos. Reflexões sobre gestão social abriram novas possibilidades para a administração voltada a propósitos públicos e públicos não estatais.

Tendo em mente esses fatos, o presente artigo foi concebido para refletir sobre o seguinte questionamento: *de que forma alguns construtos teóricos sobre participação contemplam os princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade, da autonomia e do bem comum, fontes de legitimidade da deliberação pública e premissas da cidadania deliberativa?*

Antes de apresentar algumas constatações que podem satisfazer, em parte, ao problema de pesquisa, cumpre mencionar que a deliberação pública e a cidadania deliberativa são temas que se relacionam diretamente à participação e à gestão social. Inicialmente, a deliberação pública, a cidadania deliberativa e a gestão social podem ser consideradas produto da percepção contemporânea da relevância do discurso, como meio

mais completo e mais legítimo de formação de uma espécie de razão pública, capaz de dar forma e sentido à ação estatal. Em paralelo, esse mesmo fato favoreceu a compreensão dos limites das formas tradicionais de participação, notadamente a participação indireta, que, por questões de escala, emprega o expediente do voto (em opções previamente formuladas por elites políticas).

Para dar conta da pergunta originalmente formulada, quatro construtos teóricos sobre participação foram selecionados, em função de sua relevância e de sua similaridade. Nogueira (2005), Arnstein (1969), Bordenave (1983) e Pretty (1995) refletem sobre a problemática da participação por meio da construção de tipos ou níveis, que expressam alguns de seus atributos.

Desse modo, ao tratar da transcendência de domínios individuais para coletivos, Nogueira (2005) evoca os princípios do bem comum e do pluralismo. Arnstein (1969), que trata do compartilhamento do poder e, em consequência, do empoderamento cidadão, o faz detalhando as premissas da autonomia e do pluralismo. Bordenave (1983), tendo em mente o acesso ao controle das decisões pela coletividade, trata da autonomia e da igualdade participativa. Pretty (1995), por fim, discute o compartilhamento do poder e o fortalecimento comunitário, articulando as noções de autonomia, inclusão e pluralismo.

Todos os construtos, que se voltam ao mesmo objeto (participação), fornecem uma dimensão de sua complexidade e das múltiplas dimensões que devem ser observadas para que suas possibilidades, seus limites e suas contradições possam ser compreendidas. Eles compõem, também, um valoroso referencial para observação de movimentos sociohistóricos que buscam promover o engajamento social ou pretendem, por meio dele, ampliar o acesso coletivo às instâncias decisórias em organizações ou territórios.

6 REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation, **JAIP**, Vol. 35, nº 4, July 1969, p. 216-224. Disponível em: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>>. Acesso em 03 nov. de 2011.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2004.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: EdUSP, 2005.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, v. 36, p.

40-53, 1995.

HOUAISS, A. **Dicionário eletrônico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. CD-ROM.

KEINERT, T. M. **Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Fapesp Anna Blume, 2007.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Orgs.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PRETTY, J. N. **Regeneration agriculture**. Earthscan. London, 1995,

SILVA, B.; MIRANDA NETTO, A. G. (Coord.). **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. **Tecnologia e desenvolvimento social e solidário**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p. 151-171.

ⁱ Na visão de Dahl (2005), poliarquias são regimes relativamente democráticos, dotados de alto grau de inclusividade (participação) e de liberalização (contestação pública).

ⁱⁱ Tradução livre: *O ponto fundamental é que a participação sem redistribuição de poder torna-se um vazio e frustrante processo de impotência. Ele permite aos detentores do poder afirmar que todos os lados foram considerados, mas possibilita que apenas alguns desses lados se beneficiem. Ele mantém o status quo.*

iii Tradução livre: *em vez de participação cidadã verdadeira, o primeiro degrau da escada representa a distorção da participação em um veículo de relações públicas por detentores do poder.*

iv Tradução livre: *em alguns aspectos terapia de grupo, mascarada como participação cidadã, deve estar no degrau mais baixo da escada, porque é desonesto e arrogante.*

v Tradução livre: *se a consulta não for combinada com outros modos de participação, este degrau da escada ainda é uma farsa, uma vez que não oferece nenhuma garantia de que as preocupações dos cidadãos e ideias serão tomadas em consideração. Os métodos mais utilizados são pesquisas de opinião, reuniões de bairro e audiências públicas.*