

**DRAFT CHAPTER**

**Lugares e Atores da Democracia**  
**Arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo\***

Adrián Gurza Lavalle\*\*  
Peter P. Houtzager  
Arnab Acharya

O orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas e uma verdadeira “febre” de inovação institucional visando a expandir a participação da população na gestão pública, em áreas e sob mecanismos os mais diversos, tornaram-se parte do panorama da política no país ao longo da última década. Embora o Brasil seja caso emblemático na literatura acadêmica internacional, e inclusive nos documentos das agências multilaterais e nos círculos internacionais de formuladores de políticas públicas, trata-se de fenômeno mais amplo: a cristalização em sociedades que vão da Índia à América Latina, passando pela África, de espaços de participação inéditos porque inscritos de modo maciço não nos canais tradicionais de agregação de interesses do sistema político (legislativo), mas na órbita de funções reservadas ao poder executivo.<sup>1</sup>

No Brasil, como alhures, tais experiências de inovação vem acompanhadas de expectativas quanto aos seus efeitos promissores na racionalização do desenho e

---

\* Por seus numerosos comentários, que enriqueceram substancialmente as ideias aqui apresentadas, agradecemos Judith Tandler, John Gaventa, Vibha Pingle, Aaron Schneider, Mick Moore e demais participantes dos seminários de pesquisa no IDS, Universidade de Sussex, e no Pólis, São Paulo. Agradecemos também Graziela Castelo pela meticulosa e inestimável assistência na pesquisa. A pesquisa em que se baseia este artigo é parte de estudo mais amplo, realizado em vários países, intitulado “Rights, Representation and the Poor: Comparisons across Latin America and India”. Uma síntese do projeto pode ser encontrada em DESTIN-LSE Working Paper 02-31 (2002), disponível em <http://www.lse.ac.uk/Depts/destin/working1.html>.

\*\* Adrián Gurza Lavalle, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC) & Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), São Paulo, Brasil, [layda@usp.br](mailto:layda@usp.br)  
Peter P. Houtzager, Institute for Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton, Reino Unido, [p.houtzager@ids.ac.uk](mailto:p.houtzager@ids.ac.uk)  
Arnab Acharya, Institute for Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton, Reino Unido, [aacharya@rti.org](mailto:aacharya@rti.org)

<sup>1</sup> Ver Abers 1998, Baiocchi 2001, Avritzer 2002 e 2003, Santos 1998 e 2002b, Heller 2001.

implementação de políticas públicas, e, sobretudo, no aprimoramento da democracia pela sua capacidade de outorgar voz política aos grupos marginalizados ou com peso desprezível nos canais tradicionais da política.<sup>2</sup> Contudo, há considerável desproporção entre o vulto das expectativas e a acumulação de conhecimento acerca de inúmeras virtualidades presentes nos novos espaços participativos, particularmente se introduzidas exigências acerca dos fundamentos empíricos desse conhecimento. Pesquisa e análise dos arranjos de participação empiricamente orientadas, e especificamente da participação dos atores da sociedade civil, são ainda incipientes, embora em ritmo crescente e acelerado.<sup>3</sup> A realização de virtualidades positivas depende de complexa constelação de fatores ainda pouco compreendidos, que apenas começaram a receber atenção dos pesquisadores. Conhecemos pouco sobre os efeitos dos desenhos institucionais dos espaços de participação ou sobre as forças sociais que dão forma à dinâmica de tomada de decisão no interior desses espaços, e muito menos sobre sua efetividade para produzir políticas públicas e resultados palpáveis.

Sem sombra de dúvida, à racionalização das políticas públicas e ao aprimoramento da democracia, assim com a outras expectativas, subjaz um pressuposto comum, a saber, a centralidade da participação como “gatilho” das virtualidades inerentes às inovações institucionais em questão.<sup>4</sup> Porém, também neste caso sabemos muito pouco acerca de (i) quem participa? E menos ainda sobre (ii) quais os fatores que aumentam a propensão de um determinado ator a se engajar nos novos arranjos institucionais de participação?

---

<sup>2</sup> As expectativas variam. Para alguns, a participação aumenta a *accountability* pública, reduz a corrupção e a esclerose burocrática e fornece melhores subsídios (locais) à política pública (World Bank 1997 e 2000/1). Para outros, a participação é um direito fundamental que ocupa o centro da governança democrática e do desenvolvimento humano (UNDP 2002: 51). Outros, ainda, vêem a *empowered participation* como parte de um novo projeto de inclusão e redistributivo que apresenta uma alternativa tanto ao modelo estatista de desenvolvimento quanto ao do mercado (Heller 2001 e 2003, Fung e Wright 2003, Santos 2002a).

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, o amplo projeto que envolve vários países realizado por Santos, com apoio da Fundação MacArthur, “Reinventando a Emancipação Social,” [www.ces.fe.uc.pt/emancipa](http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa); o projeto “Sociedade Civil e Governança”, da Fundação Ford”, <http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/index.html>; bem como pesquisa do The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies em <http://www.jhu.edu/~ccss/>.

<sup>4</sup> Ver o volume editado por Kliksberg e Tomassini (2000) para uma amostra eloquente de quão enfáticas são as expectativas depositadas nas virtualidades da participação nas agências multilaterais e nos círculos internacionais de formuladores de políticas. Para uma problematização de eventuais resultados indesejáveis dessa noção ingênua de participação com a participação ver Cunill (1997).

È precisamente no que diz respeito a ambas as perguntas que este capítulo objetiva formular respostas e contribuir à diminuição do fosso cognitivo que separa *expectativas e dinâmicas concretas* das forças sociais e atores presentes nos diferentes arranjos institucionais participativos; as primeiras, não raro engastadas — com maiores ou menores pressupostos normativos — no debate contemporâneo da teoria política, e as segundas freqüentemente diagnosticadas a partir de opções metodológicas que obstam esforços de abstração, sejam de caráter comparativo ou interessados em extrair conseqüências teóricas. O capítulo utiliza dados produzidos por *survey* sobre atores da sociedade civil na Cidade de São Paulo, cujo trabalho de campo colheu 229 entrevistas com duração aproximada de uma hora. Os objetivos ou interrogações deste capítulo são limitados, e há ao seu respeito respostas precisas nas páginas que se seguem. Em contrapartida, *não* são exploradas aqui questões importantes sobre os processos deliberativos das instituições de participação, nem a sua eficácia como arenas de formulação de políticas, e sequer a sua capacidade de influenciar o comportamento das agências estatais ou de gerar resultados finais específicos, como, por exemplo, a redução de desigualdades.

### **Participação da sociedade civil como problema**

Quais fatores levam a que atores coletivos a participar dos novos arranjos institucionais da política participativa em São Paulo? Formulado em termos assim singelos, a questão a ser equacionada oculta opções analíticas relevantes, para as quais cabe aqui atentar. Primeiro, a variada literatura sobre a participação não tem distinguido, quer no plano empírico, quer no plano teórico, entre a participação *individual* do cidadão e a dos *atores coletivos* da sociedade civil.<sup>5</sup> Ambas, porém, obedecem a lógicas bastante distintas — atores individuais e coletivos têm diferentes capacidades para a ação (incluindo-se a

---

<sup>5</sup> A literatura sobre a descentralização democrática tem uma perspectiva distinta dessa, mas há também poucos trabalhos que exploram de maneira sistemática a habilidade dos diferentes atores da sociedade civil, ou cidadãos comuns que ocupam diferentes posições na comunidade, de ter acesso e utilizar os novos arranjos institucionais. A participação dos cidadãos comuns nas associações civis, nas eleições e nos movimentos sociais nos países mais ricos, em contraste, tem sido problematizada e teorizada de perspectivas diversas.

participação), e essas capacidades são provavelmente moldadas por diferentes constelações de fatores.

Ao privilegiar os atores coletivos da sociedade civil na pesquisa, assume-se aqui a necessidade de traçar distinção clara entre ambas as formas de participação e de sustentar as conseqüências analíticas dessa distinção ao longo da análise.<sup>6</sup> Antes de ser uma opção meramente conceptual, é uma exigência imposta pela realidade dos novos espaços participativos, ora porque os conselhos foram propositalmente desenhados para acolher a participação de entidades da sociedade civil, ora porque a organização do orçamento participativo estipula canais que favorecem o engajamento de diferentes tipos de atores da sociedade civil.

Segundo, literaturas que conferem peso significativo às virtualidades da participação do cidadão — notadamente aquelas grupadas sob as rubricas “sociedade civil”, “democracia deliberativa” (habermasiana e outras) e *empowered participation* —, não raro supõem que, para atores individuais ou coletivos, é relativamente fácil alcançar e utilizar os arranjos institucionais de participação do cidadão. Com maior precisão, tais arranjos costumam ser pensados a partir da idéia de esfera pública (Ottmman 2004), por definição permeável aos fluxos comunicativos oriundos das dinâmicas societárias — do mundo da vida, para dizê-lo com a categoria habermasiana normalmente empregada nesse debate.

Há rendimentos teóricos instigantes na definição da esfera pública como espaço poroso ou francamente aberto, a operar como caixa de ressonância da espontaneidade social em suas múltiplas manifestações comunicativas — consensos, reclamos e iniciativas as mais diversas. Entretanto, se utilizar dela como modelo heurístico para pensar as novas experiências participativas torna assaz desinteressante qualquer pergunta acerca dos fatores que, a um só tempo, facilitam o engajamento de quem já está inscrito nessas experiências e emperram a participação daqueles que fora permanecem. Ao trazer à tona a sensibilidade da propensão à participação, assume-se aqui não apenas a pertinência, mas a relevância de se avançar no conhecimento do funcionamento real de uma sociedade civil internamente diferenciada e desigual nas suas capacidades. Obviamente, isso pressupõe uma concepção de sociedade civil ampla que, evitando propositalmente restrições normativas, define seus

atores simplesmente como aqueles que não tem como preocupação primária a acumulação de riqueza material ou o exercício da autoridade.<sup>7</sup>

Por fim, em terceiro lugar, enquadramento analítico assim estilizado e estratégias metodológicas com severas limitações — a serem examinadas a seguir — são parcialmente responsáveis pela sobrevivência de certos pressupostos comuns na literatura da sociedade civil dos anos 1990; pressupostos que em vez de serem explicitados, testados e conseqüentemente reformulados ou descartados, foram sutilmente deslocados e introduzidos de modo desapercibido — de “contrabando” por assim dizer — nos estudos sobre os novos experimentos institucionais participativos. O uso da idéia “sociedade civil” como categoria ganhou densidade teórica, em registro fortemente normativo, nos anos 1990, ao longo do debate protagonizado por autores como Avritzer (1994, 1997, 1998) e Costa (1994, 1997, 1999) em torno da emergência de nova constelação de expedientes de ação social e de suas virtualidades enquanto alicerce de uma proposta programática de redefinição teórica e prática da democracia.

A despeito da progressiva e discreta redefinição dos termos do debate na virada do século (Gurza Lavalle 2003), agora mais centrado em espaços de participação que em atores, mais orientado para o trabalho empírico e menos sobrecarregado de exigências normativas (Cf, v.g. Dagnino 2003, Raichelis 1998, Avritzer e Navarro 2002), três ordens de pressupostos cristalizados no debate dos anos 90 continuam a balizar implicitamente interpretações e pesquisas realizadas na área.<sup>8</sup> A análise dos fatores que alteram a propensão à participação nos atores da sociedade civil permitirá problematizar tais pressupostos, todavia, é prudente introduzir uma ressalva: não se trata de afirmar ou infirmar pressupostos *a priori*, apenas de apontar que eles permanecem como um substrato das interpretações sem suscitar crítica ou esforços de verificação sistemáticos.

---

<sup>6</sup> O termo “ator coletivo da sociedade civil” é usado em sentido amplo para denotar um conjunto diverso de atores sociais – associações locais e federações de associações, movimentos sociais, ONGs, organizações de caridade etc. – que não têm os cargos públicos ou lucro como seus objetivos principais.

<sup>7</sup> Tal definição, é claro, aproxima-se mais da tradição toquevilliana de argumentos sobre a sociedade civil do que dos argumentos pós-estruturalistas, pós-marxistas e normativos em auge nos últimos anos (Gurza Lavalle 1999).

<sup>8</sup> De fato, tal e como mostrado por Tatagiba (2002), esmagadora maioria dos trabalhos produzidos sobre as experiências dos conselhos incumbe-se de denunciar a distância entre as expectativas e a prática — a última sempre vulnerada por restrições orçamentárias, por entraves burocráticos, pela falta de experiência e preparo dos conselheiros, e por outros empecilhos que comprometem a autonomia desses espaços e sua dinâmica deliberativa.

(i) Apesar de estudiosos da participação em campanhas políticas e do comportamento do voto nos países mais ricos terem mostrado o poderoso efeito da renda sobre a participação (Brady, Verba e Lehman Schlozman 1995: cap. 7), acredita-se que as novas experiências institucionais para a participação do cidadão em São Paulo criam oportunidades para segmentos da sociedade excluídos de outras arenas públicas de tomada de decisão — em particular as camadas populares — participar do processo político. Ocioso insistir que, neste caso, os protagonistas são atores coletivos, não cidadãos individuais e devem, portanto, obedecer a uma lógica própria.

(ii) Preocupado com distinções analíticas abstratas o suficiente para atualizar o estatuto teórico da categoria “sociedade civil”, e receptor de uma noção de sociedade civil forjada durante o período altamente politizado da transição democrática — noção unificada nos seus usos sociais por um horizonte histórico polarizado —, o debate dos anos 1990 fez poucas e grosseiras distinções empíricas entre os diferentes tipos de atores grupados sob tal rubrica. Embora a agenda do debate em torno da sociedade civil tenha abandonado o registro dos anos 1990, o uso indiferenciado da categoria sociedade civil continua a vigorar; no entanto, parece inegável que atores coletivos seguem diferentes tendências e formas de participação, em boa medida, devido a suas preocupações essenciais e a sua forma organizacional.

(iii) A autonomia foi atributo extremamente valorizado na literatura entre as feições dos atores coletivos que protagonizaram a terceira onda democrática e cuja mobilização ainda é vista como central na construção de novas experiências de participação. Assim, confere-se à autonomia papel central na capacidade genuína de mobilização dos atores coletivos da sociedade civil, e espera-se que esses atores autônomos desempenhem papel central na potencialização das oportunidades abertas pelos espaços participativos. Em decorrência desse pressuposto, não apenas paira suspeição sobre os atores com vínculos institucionalizados com atores políticos clássicos do século 20 — partidos políticos, movimentos sindicais, o Estado —, mas há escassa sensibilidade institucional capaz de animar pesquisas acerca da susceptibilidade da participação perante os efeitos do desenho

institucional dos diferentes espaços — âmbito do mandato legal de um arranjo institucional específico, sua composição, critérios de participação, procedimentos de tomada de decisão, bem como sua localização geográfica e calendários.

Na verdade, a autonomia foi pensada como traço distintivo de uma miríade de atores que foram a um só tempo produto e portadores de uma nova cultura política — antítese do autoritarismo e do clientelismo que teria prevalecido historicamente. Nesse sentido, a autonomia corresponde, em perspectiva maior, a um dos elementos que definem o impacto duradouro do momento fundacional, ocorrido durante a transição democrática. Os novos arranjos institucionais para a participação seriam expressão por antonomásia dessa nova sociedade civil portadora de uma nova cultura política e neles continuaria a se exprimir. Contudo, embora seja fato histórico a relação entre a mobilização social e a abertura do arcabouço institucional do desenho de políticas públicas pela Constituição de 1988, a continuidade dessa relação deve ser pensada à luz de evidência empírica satisfatória.

### **Arranjos institucionais e participação**

Existe um conjunto diverso de arranjos institucionais para a participação no desenho de políticas públicas e nele há múltiplos modos de os atores poderem participar. A Constituição brasileira de 1988 e o processo de descentralização administrativa, cujas raízes estão na reforma do Estado e nas políticas de ajuste estrutural dos anos 1990, têm produzido mudanças significativas nas relações entre o Estado e a sociedade. A Constituição, em particular, criou uma série de mecanismos institucionais para a participação do cidadão, com a intenção explícita de ampliar a institucionalização democrática oferecendo novas oportunidades de *participação direta* no desenho da política pública e na regulação da ação governamental (Artigo 1o.).<sup>9</sup> Como resultado desses dois processos, tem havido uma notável proliferação de arranjos institucionalizados de participação em todos os níveis do Estado (municipal, estadual e federal) e em várias áreas de políticas.

---

<sup>9</sup> Note-se que as disposições constitucionais conceberam esses mecanismos institucionais no registro político-ideológico do fortalecimento e ampliação da democracia pela via da *participação direta*; no entanto, a própria lei moldou a participação de modo a privilegiar atores da sociedade civil. Também neste caso torna-se evidente a indistinção entre participação do cidadão e participação da sociedade civil.

De fato, tem surgido uma verdadeira floresta institucional, habitada por diferentes (em todas as dimensões imagináveis) tipos de instituições de participação; embora os arranjos mais citados no *survey* sobre São Paulo recaiam em duas categorias amplas: o orçamento participativo (OP) implementado pelo Partido dos Trabalhadores em 2002 e os conselhos de políticas constitucionalmente mandatados. Há ainda grande quantidade de espaços de participação menos comuns e de natureza muito desigual: conselhos não constitucionais, comitês, programas, comissões. A participação como variável dependente é, assim, inserção no OP ou nos conselhos ou, ainda, nesse variegado conjunto de expedientes participativos menos comuns, re-agregados em uma categoria de participação geral junto aos dois primeiros. A vantagem de preservar uma categoria de participação geral está na ampliação do universo estatístico com que trabalhar e na capacidade de incluir na análise um agrupamento diverso de espaços de participação raramente estudado.

Atores coletivos podem participar, de diversas maneiras, de cada um dos três tipos de arranjos institucionais. Conforme mencionado, as novas instituições de participação foram intencionalmente criadas para incluir a sociedade civil, e, em alguns casos, os cidadãos individuais, nos diferentes momentos do processo das políticas públicas – no desenho e regulação, na supervisão ou monitoramento da implementação e mesmo na implementação e gerenciamento de programas. As formas de participação possíveis em cada tipo de espaço são discutidas abaixo, mas cabe assentar desde já que o ponto crucial reside em que as formas de participação são organizadas em mecanismos e momentos institucionalmente predefinidos.

O orçamento participativo é a mais bem conhecida experiência de democratização da política pública no Brasil e talvez também alhures. Embora claramente vinculado às administrações municipais do Partido dos Trabalhadores (PT) e, em particular, à de Porto Alegre, onde se originou, o orçamento participativo tem-se espalhado, sob várias formas, ao longo do país, incluindo as administrações municipais de outros partidos.<sup>10</sup> Em São Paulo, o OP está atualmente em seu terceiro ano e a participação de atores da sociedade civil no processo orçamentário é complexa e ocorre em vários momentos e espaços distintos. Há

---

<sup>10</sup> Estima-se por volta 150 o número de municipalidades que têm alguma forma de orçamento participativo. Dependendo, porém, das definições de orçamento participativo, esse número pode ser significativamente menor. Visto que uma quantidade crescente de agrupamentos políticos, com práticas administrativas e

dois ciclos e cada qual parece ter sido criado para favorecer a participação de atores distintos. O Ciclo Temático se inicia com assembleias em 9 macrorregiões da cidade, onde, depois de as Secretarias da administração municipal terem apresentado seus projetos e programas aos participantes, a assembleia define as prioridades para o ano seguinte e elege delegados para as plenárias temáticas (um delegado para cada 20 votantes presentes na assembleia). Essas plenárias estabelecem os gastos prioritários para cinco áreas de políticas e elegem conselheiros para o Conselho do Orçamento Participativo — CONOP —, que supervisiona a implementação das decisões administrativas tomadas durante o processo orçamentário e negocia mudanças propostas por funcionários públicos, geralmente por razões técnicas.<sup>11</sup>

O Ciclo Territorial segue processo similar, mas com diferenças observáveis quanto ao momento de participação do cidadão e dos tipos de demandas veiculadas. As assembleias preparatórias ocorrem em 270 pequenas divisões territoriais que abrangem toda a cidade, e as assembleias deliberativas são organizadas de acordo com os 96 distritos administrativos da cidade. Moradores e delegados apresentam e debatem propostas para serviços públicos e serviços para as suas regiões nas áreas de educação e saúde, e numa terceira área decidida pelas próprias assembleias. A dinâmica particular do Ciclo Territorial parece favorecer o envolvimento de associações de bairro e comunitárias, enquanto a dinâmica do primeiro ciclo favorece a participação de atores da sociedade civil dedicados a temas específicos.

Existe nas maiores cidades brasileiras uma verdadeira estrutura barroca de conselhos deliberativos, com distintos mandatos e características organizacionais. Eles podem, porém, ser classificados em quatro categorias: (i) conselhos gestores de unidade e de autarquias, os primeiros dedicados à fiscalização de equipamentos públicos e os segundos criados pela atual prefeitura para gerir autarquias criadas na área de saúde; (ii) conselhos de programas, criados facultativamente pelos governos nacional, estadual ou municipal para apoiar programas específicos de sua gestão; (iii) conselhos temáticos, eminentemente municipais, de caráter facultativo e voltados à atenção de temas e assuntos

---

políticas bastante diversas, afirma estar engajada em tais práticas orçamentárias, há uma nova discussão sobre a demarcação das fronteiras conceituais.

considerados relevantes pelas prefeituras — raça ou de gênero, eventos extraordinários, celebrações de efemérides —; (vi) conselhos de políticas.<sup>12</sup>

Os conselhos de políticas ajustam-se mais estreitamente à imagem geralmente difundida dos espaços deliberativos de participação e a eles remete a participação em conselhos neste artigo, não apenas pela sua relevância institucional, mas por motivos empíricos, visto que apresentam o nível mais expressivo de participação dos conselhos em nossa amostra.<sup>13</sup> Os conselhos de políticas são de caráter obrigatório pela Constituição de 1988 e organizam-se em uma estrutura federalizada semelhante àquela do governo, em áreas de políticas que a própria Carta Magna define como de alta prioridade — educação, saúde, direitos da criança e do adolescente. Esses conselhos são, por isso, instituições cuja criação e áreas de competência, além das formas de participação da sociedade civil, obedecem a mandato e garantias legais. Neles proporciona-se igual representação a atores da sociedade civil, autoridades públicas e associações profissionais envolvidas na área correspondente de políticas públicas.<sup>14</sup> O número de cadeiras que cada setor recebe é determinado por decreto-lei específico ou pelos estatutos internos dos Conselhos, cujo conteúdo é ratificado pelos novos conselheiros eleitos no início de seu mandato.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Entre os 92 conselheiros do CONOP, apenas 14 representam a administração municipal. O conselho dispõe também de assentos para oito associações que trabalham com segmentos especiais da população e para quatro delegados indicados pelos respectivos conselhos municipais deliberativos.

<sup>12</sup> Essa tipologia é uma versão ligeiramente modificada daquela encontrada em Tatagiba 2002 e IBAMA, IOEA 1997. Omite-se dessa tipologia o Conselho do Orçamento Participativo, já examinado.

<sup>13</sup> Entre os conselhos de políticas, o Conselho municipal, estadual e nacional de Saúde e o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, criados em 1991 e 1992, respectivamente, têm a taxa mais alta de participação de atores da sociedade civil.

<sup>14</sup> Os Conselhos Tutelares são completamente diferentes. Criados pela mesma legislação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, o conselho não é um corpo deliberativo, mas presta serviços diretamente ao público. Os conselheiros ocupam, em tempo integral, cargos remunerados e desempenham funções executivas. Cada um dos 34 Conselhos Tutelares da cidade de São Paulo tem cinco delegados eleitos pelo público geral de uma determinada base territorial.

<sup>15</sup> Além do mais, na maioria dos casos, o número de assentos para atores da sociedade civil é legalmente especificado, e em algumas instâncias os atores efetivos também são legalmente especificados. Embora os conselhos de políticas tenham igual representação entre delegados saídos da sociedade civil e autoridades públicas, o Conselho da Saúde tem aumentado significativamente o peso dos primeiros reservando assentos adicionais para delegados de usuários e/ou de organizações de trabalhadores da saúde. Para acalmar o movimento da saúde, em 2001 a administração da cidade ampliou sua estrutura representativa e criou o que chama de Conselhos Populares de Saúde. Esses conselhos fazem a mediação entre a sociedade e os conselhos do setor de saúde — ou seja, as numerosas unidades públicas e os conselhos autárquicos em nível municipal, estadual e nacional. A composição dos conselhos populares e dos outros conselhos de saúde é estabelecida por decreto administrativo.

## Nota metodológica

Identificar fatores relacionados a uma maior tendência a participar dos novos espaços pressupõe, como condição *sine qua non*, a viabilidade de se comparar, dentro de um conjunto único e construído sob critérios iguais, atores coletivos da sociedade civil dentro e fora desses espaços. Isso traz consigo um quarto deslocamento, desta feita no terreno metodológico. Em campo de pesquisa como o da sociedade civil, dominado esmagadoramente pelos estudos de caso — incorrendo-se no risco, aliás, de chamar a atenção para alguns poucos exemplos extraordinários de participação inclusiva e de introduzir vieses incontroláveis inerentes ao caso —,<sup>16</sup> a estratégia mais comum utilizada em estudos empíricos sobre a participação nos novos arranjos institucionais é escolher a amostra a ser estudada dentro da variável dependente; quer dizer, para se elucidar aspectos da participação em determinado espaço, são focados os atores que nele estão participando, tornando impossível comparar as características e lógicas de ação desses atores com as daqueles que permaneceram fora.<sup>17</sup> Mais: a limitação fundamental de tal estratégia reside na impossibilidade de se afirmar qualquer especificidade da participação nos novos arranjos institucionais, pois, a rigor, não há outro padrão de referência — perfil dos atores externos — passível de ser utilizado como controle.

O campo de pesquisa em que se baseia este artigo implementou estratégia metodológica inovadora no estudo dos arranjos institucionais participativos, de modo a enfrentar os desafios postos pela diversa e dispersa natureza dos atores da sociedade civil. Utilizamos uma estratégia de amostragem de bola de neve — em *survey* realizado em 2002, com 229 atores no interior das fronteiras municipais de São Paulo —, cujo fluxo foi intencionalmente dirigido para gerar e seguir cadeias de referências entre aqueles atores da sociedade civil mais ativos nas camadas populares, ajudando comunidades ou indivíduos a

---

<sup>16</sup> O trabalho (em andamento) de Patrick Heller e Shubham Chaudhuri sobre “The People’s Campaign for Decentralised Planning” em Kerala, Índia, representa uma exceção, bem como alguns trabalhos sobre o orçamento participativo em Porto Alegre. Ver Chaudhuri e Heller 2002, e Chaudhuri, Heller e Mukherjee 2001; e, no caso do orçamento participativo no Brasil, Abers 1998 e Avritzer 2002.

<sup>17</sup> Ver as referências citadas na nota anterior. No caso de Fung e Wright 2003, Cohen e Roger (2003: 243) observam que os organizadores de *Deepening Democracy* “determinaram a amostra dentro da variável dependente. Dado o estado incompleto da teoria e dos dados nessa área, essa opinião faz sentido. Seu ponto fraco, porém, está em que não temos variação necessária para testar hipóteses”.

solucionar problemas de natureza material.<sup>18</sup> É claro que há um viés inerente a tal procedimento, todavia, ele não é involuntário, mas passível de controle porque propositalmente construído com o intuito de produzir o melhor cenário possível da atividade associativa em SP, mediante amostra composta apenas por atores ativos da sociedade civil. Para os propósitos que aqui interessam, se atores coletivos da sociedade civil estão participando das novas instituições democráticas, seria mais provável encontrá-los entre essa subpopulação da própria sociedade civil.

Destarte, a análise é eficaz para um variado universo de atores da sociedade civil, independentemente da sua inserção nas inovações institucionais em questão, e por isso está habilitada a indagar quais desses atores possuem maior propensão a participar. Ela compara a participação entre três arranjos institucionais distintos da participação do cidadão no desenho de políticas públicas: o orçamento participativo, os conselhos de políticas estabelecidos constitucionalmente em áreas prioritárias como saúde e direitos da criança e do adolescente e uma grande quantidade de outros tipos de conselhos locais, comitês, programas e comissões de participação.<sup>19</sup>

Os fatores que alteram a propensão à participação nos atores da sociedade civil foram testados em processo multietapas. Na primeira etapa, coeficientes de risco (*risk ratios*) ajudaram a identificar vários fatores com incidência no sentido de aumentar a propensão do ator de participar.<sup>20</sup> Como é provável que alguns desses fatores co-variam ou

---

<sup>18</sup> O *survey* consistiu em entrevistas com duração de uma hora aproximadamente, aplicando-se um questionário que contém blocos de questões que procuram caracterizar (i) quem contribuiu para a fundação dos atores, (ii) tipo de atividade desenvolvida, (iii) relações com os membros/beneficiários, (iv) relações com uma série de atores, incluindo-se associações de bairro, partidos políticos e Estado, (v) participação nas instituições de participação cidadã, (vi) organização interna, (vii) fontes de recursos (viii) grau de formalização organizacional. Versões em português, em espanhol e em inglês do questionário, junto com outros materiais de campo, estão postados em <http://www.ids.ac.uk/gdr/cfs/index.html>. Na mesma página eletrônica é possível encontrar exposição detalhada dos resultados aqui apresentados, assim como descrição e justificativas pormenorizadas das opções metodológicas seguidas na pesquisa.

<sup>19</sup> A cidade também apresenta uma variedade de instituições de participação criadas por e para os atores da sociedade civil, das quais os atores estatais não são participantes regulares, como o Fórum Municipal de Saúde e o Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo. Essas instituições procuram intensificar o debate público, fortalecer a participação da sociedade civil diante do Estado e coordenar a ação em áreas temáticas específicas. O *survey* recolheu informação sobre a participação nessas instituições, mas este artigo não toca nessas informações.

<sup>20</sup> Coeficiente de risco é uma técnica estatística desenvolvida originalmente por epidemiologistas para identificar se um evento ou fator específico causa doença nas pessoas. Coeficientes de risco são comparações entre duas probabilidades: a probabilidade de, no interior de um ambiente determinado — que tem uma certa configuração (financiamento governamental, vínculos com partidos políticos etc.) —, uma pessoa ou ator desenvolver ou se engajar em determinado comportamento (participar), e a probabilidade de

são estruturalmente similares – ou seja, medem a mesma característica subjacente –, a segunda etapa consistiu em identificar quais desses fatores têm maior influência sobre a propensão a participar, no momento em que todos os fatores significativos são controlados. Para proceder assim, criamos vários modelos estatísticos que utilizam regressões logísticas multivariadas (*logistic multinomial regressions*). Obtivemos três modelos diferentes aplicáveis e válidos para os três tipos de instituição de participação. Na terceira etapa trabalhamos com os modelos estruturais básicos — que testam as variáveis dependentes —, examinado a adequação da qualidade do ajuste ou a verossimilhança dos resultados. Finalmente, nós testamos fatores específicos que não são parte do modelo estrutural, mas que tiveram valores de coeficiente de risco significativos na primeira etapa.<sup>21</sup>

### **A Propensão a Participar nos atores da sociedade civil**

Nos parágrafos desta seção, descrevem-se de modo sucinto os principais resultados obtidos mediante as técnicas estatísticas inferências e no processo multietapas expostos acima. Como no caso da nota metodológica, não há espaço aqui para descrever passo por passo um procedimento analítico pleno de technicalidades; antes, o tratamento dos resultados visa fundamentalmente a sustentar a interpretação a ser desenvolvida na próxima seção.

Dentre os atores da sociedade civil entrevistados, 59%, participam de alguma das três categorias de instituições de participação, 33% do OP e 34% dos conselhos de políticas. Na nossa amostra dos atores societários mais ativos, a participação de atores coletivos é, sem dúvida, substancial, e a diferenciação entre participação do indivíduo ordinário ou cidadão e participação de atores da sociedade civil vê reforçada a sua pertinência.<sup>22</sup>

Alguns fatores não mostraram qualquer efeito sobre a propensão a participar dos atores da sociedade civil e isso, embora impeça incluir as variáveis correspondentes nas

---

uma pessoa ou ator sem essa configuração desenvolver ou se engajar no mesmo comportamento. Para um exemplo do uso de coeficiente de risco nas ciências sociais, ver Crowley e Skocpol 2001.

<sup>21</sup> Informações pormenorizadas sobre as diferentes etapas do procedimento estatístico recém-descrito, assim como da estratégia metodológica, do *survey* e da reflexão mais ampla da qual este artigo é expressão parcial, estão disponíveis em *working paper* alentado, postado em : <http://www.ids.ac.uk/gdr/cfs/drc-pubs/wp210.pdf>.

<sup>22</sup> Como a amostra foi desenhada com um viés e como a dimensão e as características do universo associativo de São Paulo são desconhecidas, é impossível expandir essa conclusão para além do subconjunto de organizações que nós entrevistamos.

seguintes etapas da análise, constitui um achado *per se*. Quanto ao efeito dos recursos materiais e econômicos sobre a participação, se usado o *tamanho do orçamento*<sup>23</sup> como indicador sintético da riqueza de um ator, encontra-se resultado importante: riqueza não afeta a participação, quer dizer, na amostra, atores ricos e pobres da sociedade civil são igualmente propensos a participar de todos os três arranjos institucionais. Tampouco o momento fundacional acusa efeitos na participação, pelo menos se aferido mediante a *idade* dos atores coletivos sobreviventes no momento do levantamento da amostra. Assim, podemos concluir que essas duas variáveis não influenciam a participação em nenhum dos três conjuntos de arranjos institucionais participativos.

Os resultados mais relevantes a serem reportados, obviamente, dizem respeito aos fatores com capacidade de alterar à propensão a participação dos atores da sociedade civil. Especificados em mais de cinquenta variáveis, testaram-se fatores como tipo de ator coletivo, áreas de trabalho, atividades desenvolvidas, consolidação institucional do ator, vínculos com outros atores dentro e fora da sociedade civil, forma de relacionamento com os beneficiários, fundadores e entidades que participaram na criação do ator. Surpreendentemente, a existência de vínculos com instituições tradicionais da esfera política revelou-se o fator mais influente na participação dos atores da sociedade civil nos novos arranjos institucionais em todos os três tipos — OP, conselhos e participação em geral. Com maior precisão, as duas variáveis mais consistentes para os modelos estruturais básicos dos três tipos de instituições participativas foram: manter *relações* significativas com *partidos políticos*, com muita maior significância no caso de *relações com o PT*; e ter vínculos contratuais com o governo mediante a *assinatura de convênio* para administrar algum programa ou benefício.

A participação também se mostrou sensível à forma organizacional do ator ou ao tipo de ator, cujo comportamento, por sua vez, difere em função do espaço participativo analisado. Duas dimensões fornecem as bases para a tipologia da sociedade civil aqui utilizada, composta por cinco categorias bastante intuitivas de atores e com agregação suficiente para possibilitar a análise estatística: organizações não-governamentais — *ONGs*,

---

<sup>23</sup> Doravante, indicam-se com itálicas as variáveis utilizadas para testar os efeitos de diferentes fatores na participação dos atores da sociedade civil.

(27%); organizações de base popular — *OrgPop*, (27%); coordenadoras — *Coord*, (20%); entidades beneficentes, *EntBen* (15%); e outras (11%).<sup>24</sup>

A primeira dimensão é como os atores trabalham, ou seja, o tipo de atividade em que eles estão engajados: prestação de serviço a indivíduos (*EntBen*), organização comunitária (*OrgPop*), mediação entre o indivíduo e o Estado (várias exclusive *Coord*), representação ante o Estado (várias exclusive *EntBen*), tematização de problemas como questões públicas (ONG), intervenção nos debates acerca de determinadas políticas públicas (ONG). A segunda dimensão é a natureza da relação entre o ator e seus membros ou beneficiários declarados: população-alvo (ONG, *EntBen*), membros que são indivíduos (várias exclusive *Coord*) ou outros atores coletivos (*Coord*), comunidades imaginárias territorialmente definidas (*OrgPop*) ou definidas em termos de atributos identitários de outra índole de (várias exclusive *Coord* e *EntBen*). A única categoria a precisar de maior esclarecimento, porque menos conhecida, é coordenadoras. Elas são organizações horizontais criadas por outras organizações para atuar em rede, articular a ação dos seus membros e representar os interesses dos seus criadores institucionais — por exemplo, a União dos Movimentos de Moradia, a Central de Movimentos Populares e a Rede Brasileira de Entidades Assistenciais Filantrópicas.

A tabela 1 (Três Modelos de Participação) apresenta os modelos estruturais para a tipologia de atores da sociedade civil, controlada pelas variáveis com maiores efeitos sobre a propensão à participação, ou seja, por *relações com o PT (RelPT)* e *convênios de administração de programas ou benefícios com o governo (Conv)*. Todos os números podem ser compreendidos como propensões; eles são regressões logísticas.<sup>25</sup> Um asterisco indica significância no nível 10%, e dois asteriscos indicam significância no nível 5%. Nenhum asterisco implica não-significância estatística. O nível de significância e as tendências são mais importantes do que os valores.

**Tabela 1 Três Modelos de Participação**

	<b>PARTGERAL</b>	<b>PARTOP</b>	<b>PARTCONS</b>
--	------------------	---------------	-----------------

<sup>24</sup> Entre parênteses a porcentagem de cada tipo de associação em relação à amostra de 229 atores da sociedade civil.

<sup>25</sup> As regressões logísticas, como os coeficientes de risco tratados na nota 20, podem ser lidos como propensões. Embora as formulas de ambos os procedimentos sejam ligeiramente diferentes, é provável que os resultados não difiram qualitativamente.

Pseudo-R <sup>2</sup>	0.2060	0.2138	0.0963
RELPT	5.73 **	3.68 **	2.29**
CONV	4.28**	3.04 **	2.28**
COORD	8.23**	7.99 **	5.76**
ORGPOP	2.65**	15.39 **	2.03
ONG	1.79	3.55 *	1.87
OUTRAS	0.72	3.23	0.87

Os modelos logísticos simples revelam que relações com o PT, convênios de administração ou provisão de serviços governamentais, e ser uma coordenadora aumentam significativamente a propensão de um ator da sociedade civil participar de todos os três tipos de instâncias — os espaços participativos em geral (*PartGeral*), os conselhos de políticas (*PartCons*) e OP (*PartOP*). Atores coletivos da sociedade civil com relações como o PT são mais propensos a participar (5,5 vezes) em qualquer um dos novos arranjos institucionais do que aqueles sem tais vínculos; também são mais propensos a participar do OP e dos conselhos, (3,5 e 2,25 vezes, respectivamente) do que os atores sem tais vínculos. Isso suscita uma pergunta importante: a significância de relações com o PT reflete o fato de o PT controlar atualmente a administração municipal? Se outro fosse o partido a comandar a prefeitura de SP a significância dessa relação declinaria substancialmente, cedendo ao peso das relações entre atores da sociedade civil e o partido político em exercício? A resposta é “não”. A maioria esmagadora de atores com vínculos com o PT havia estabelecido esses vínculos muito antes de o partido vencer as eleições municipais de 2000. O tempo médio para vínculos com o PT é mais de 12 anos.

Embora manter convênios com o governo aumente a propensão a participar, o tamanho da contribuição do governo para o orçamento de um ator, ou à parte do orçamento do ator pela qual é responsável, não tem importância.<sup>26</sup> Por fim, a influência do tipo de organização. As coordenadoras são sensivelmente mais propensas a participar (8.23) em geral do que entidades beneficentes.<sup>27</sup> Por sua vez, coordenadoras são também mais

<sup>26</sup> Utilizou-se, para tanto, a contribuição do governo no *orçamento da entidade* como variável contínua.

<sup>27</sup> Para entender a influência do tipo de organização os valores devem ser comparados a uma categoria de referência, pois a tipologia de atores não é uma variável dicotômica e requer de parâmetro de comparação em relação ao qual sejam estabelecidas as propensões à participação dos distintos tipos de atores. Entidades beneficentes desempenham o papel de categoria de referência e por isso não há resultados a serem reportados para elas.

propensas a participar em geral do que organizações de base popular.<sup>28</sup> Seguem-se conclusões semelhantes para outras variáveis do modelo, salvo no caso da participação no OP, em que as ONG manifestam alguma propensão e as organizações de base popular melhoram substancialmente o resultado das coordenadoras.

### **Participação, Democracia e Atores Coletivos da Sociedade Civil**

As novas experiências de participação tornaram-se, de forma célere, depositárias de expectativas teóricas e práticas quanto à possibilidade de se encontrarem caminhos para a utopia concreta, para o aprimoramento da democracia mediante experimentação local aberta aos anseios e conhecimentos da população atingida pela tomada de decisões pública. Apesar de possuírem preocupações normativas e teóricas diversas, o aprofundamento da democracia pela via dos efeitos de racionalização e mesmo do potencial emancipador da sociedade civil é característica partilhada por literaturas centradas nas idéias de sociedade civil, de democracia deliberativa e de *empowered participation*.<sup>29</sup> Mais, acredita-se hoje que populações de renda mais baixa, e outras cujos interesses são marginalizados nas instituições de representação clássicas, vêm ganhando oportunidade de influenciar políticas que afetam diretamente suas vidas mediante a emergência de novos arranjos institucionais como aqueles aqui analisados (Avritzer 2003, Wright e Fung 2001, UNDP 2002).<sup>30</sup>

Há nestas páginas evidências favoráveis à expectativa de os novos espaços participativos criarem outras arenas públicas de representação para grupos sociais excluídos das instituições da arena política tradicional. De fato, a riqueza (*tamanho do orçamento*) de

---

<sup>28</sup> Devido à diferença entre 8.2 e 2.6; isto é, uma proporção três vezes maior em relação às entidades beneficentes.

<sup>29</sup> Cf. Keane 1992, Arato e Cohen 1992, Costa 1994 e 1999; UNDP 2002. Alguns analistas afirmam que na terceira onda de democratização emergiu uma sociedade civil distinta quanto às práticas autoritárias precedentes, que trouxe uma nova cultura política caracterizada por uma lógica deliberativa (Avritzer 1998 e 2003). Em termos gerais, essas interpretações da sociedade civil são parte de um *zeitgeist* policêntrico da virada de século, que parece ter particular hostilidade para com organizações amplas, sejam elas entidades estatais, partidos políticos ou grupos organizados supralocais, como movimentos operários e associações profissionais (Houtzager 2003).

<sup>30</sup> Embora não contribuam com as literaturas da sociedade civil, os atores bilaterais e multilaterais que estão por trás das iniciativas para tornar realidade a globalização têm, desde os anos 1990, tentado fixar seu próprio conteúdo normativo e programático. Defendendo um modelo socioeconômico baseado no mercado, a descentralização e a participação têm sido postas ao lado da desregulação e da mercadorização. As organizações da sociedade civil, e as ONGs em particular, são vistas como solução para o fracasso do mercado. Traços do peculiar misto “cívico neoliberal” resultante são comuns nos relatórios de políticas e

um ator coletivo não afeta a participação, atores ricos e pobres da sociedade civil parecem igualmente propensos a participar de todos os três arranjos institucionais, se considerados os resultados da nossa amostra. Isso contrasta fortemente com a bem estabelecida conclusão de a participação política individual ser fortemente afetada pela riqueza pessoal — i.é., pessoas mais ricas tendem a votar mais e participar mais das atividades civis e políticas (Verba et al. 1995).

A diferença salientada entre a participação dos atores individuais e coletivos corrobora a afirmação de que a participação da sociedade civil contribui a aumentar a inclusão dos grupos de mais baixa renda. Essa é uma conclusão significativa com implicações potenciais para o desenho de políticas públicas e para a teoria democrática, particularmente, para o debate sobre os caminhos de uma reforma que vise o aprofundamento da democracia. Mesmo interpretado com cautela, o achado é instigante: é claro que se trata de espaços de participação eventualmente desinteressantes para o mundo das associações de elite, cujos interesses encontram acolhida nas instituições políticas tradicionais; no entanto, se aceita essa ressalva prudencial, permanece em pé o fato de se tratar de expedientes institucionais que graças a seu desenho favorecem potencialmente o protagonismo de grupos sociais tradicionalmente sub-representados ou desfavorecidos. Fala-se em conseqüências virtuais ou potenciais porque os resultados e considerações aqui vertidos não estão habilitados a lançar luz acerca de quão responsivos são os atores da sociedade civil em relação aos grupos para os quais eles afirmam trabalhar ou representar.

De outro lado, a distinção analítica simples, todavia crucial, entre a participação de cidadãos comuns (individuais) e a daqueles atores da sociedade civil, não é encontrada na literatura. No caso de São Paulo, a participação cidadã promovida pela onda de experimentação e inovação institucional dos últimos anos não é simplesmente um exercício de envolvimento político dos cidadãos comuns com o processo do desenho de políticas públicas, mas antes inclui um conjunto diverso de atores coletivos. Isso levanta nova e importante questão, sugerida acima, no debate sobre a participação do cidadão/sociedade civil: que formas de representação os atores da sociedade civil estão construindo nas novas

---

nas publicações oficiais de atores multilaterais e de alguns bilaterais (World Bank 1997e 2001). Muito do que se diz neste *paper* sobre as literaturas centradas na sociedade civil aplica-se bem a essa visão.

instituições de participação, e como fazer que essas novas formas de representação envolvam os cidadãos comuns no desenho de políticas públicas.

Hoje, atores estatais e societais em nível local, nacional e transnacional, bem como atores multilaterais como as agências das Nações Unidas e o Banco Mundial, estão investindo crescente energia política e financeira em reformas institucionais que criem maiores oportunidades para a participação do cidadão nas políticas públicas. Por causa da natureza dispersa e heterogênea da participação cidadã, sua relativa novidade em muitas partes do mundo, e às origens históricas e epistemológicas particulares do debate sobre sociedade civil e participação, o conhecimento nessa área está atrasado em relação à experimentação concreta que está em curso. A distinção entre participação do cidadão comum e dos atores coletivos da sociedade civil, assim como as interrogantes daí emergida acerca da problemática da representação no seio da sociedade civil, avançam no sentido de sanar esse atraso.

Outro passo nessa direção é mostrar que atores coletivos têm capacidades diferenciadas para a ação, moldadas do modo fundamental por suas relações com atores institucionais tradicionais. Este artigo se propôs a responder quem atores da sociedade civil apresentam maior propensão a participar e, para tanto, explorou fatores com maior incidência positiva nessa propensão. Os resultados são eloqüentes: vínculos com o Partido dos Trabalhadores ou com o governo mediante convênios de prestação de serviço são — juntamente com o fato de um ator da sociedade civil ser coordenadora — os melhores preditores de participação em todos os três tipos de espaços de participação.

Destarte, as propensões não são abstratas, mas situam-se num contexto específico de relações institucionais que alavancam ou restringem a oportunidade para a participação dos atores da sociedade civil, incluindo as daqueles atores que são mais ativos e mais bem posicionados no campo das relações societais. Atores da sociedade civil são constrangidos por sua própria capacidade de organização e desafiados pelo imperativo de manter ou ampliar essa capacidade, mas não só, esses atores são igualmente constrangidos e desafiados por suas relações com outros atores, dentro e fora da sociedade civil, e pelo terreno institucional com que se defrontam (Houtzager 2003).<sup>31</sup> Isso sugere que a ênfase na

---

<sup>31</sup> Evans (1995:11), engajado num debate bastante diferente sobre a autonomia do Estado e seu papel na transformação industrial, sugere que Estados “variam dramaticamente em sua estrutura interna e relações com a sociedade” e que “diferentes tipos de estrutura de Estado criam diferentes capacidades para a ação”.

autonomia da sociedade civil, largamente difundida na literatura, pode obstar cognitivamente caminhos analíticos promissores para se entender as dinâmicas da participação entre os atores da sociedade civil. Se esses atores gozam ou não de autonomia é uma questão totalmente diferente, que suscita várias dificuldades conceituais e problemas empíricos, a começar pela verdadeira ambigüidade do conceito de autonomia como utilizado na literatura sobre a sociedade civil. Os resultados nada dizem a respeito da “carência” ou “abundância” de autonomia dos atores contemplados na pesquisa, antes, a relação consistente entre vínculos sólidos com instituições tradicionais da política — partidos e governo — e maior propensão à participação evidencia o custo analítico da miopia cognitiva resultante de enfatizar a autonomia da sociedade civil.

Há pesquisas publicadas que levantam a possibilidade de que relações dentro do campo societário, particularmente com o operariado organizado e com setores da Igreja Católica, podem influenciar a participação de atores da sociedade civil. O trabalho de Seidman (1995) sobre o operariado urbano no Brasil, que sugere que sindicatos associados à Central Única dos Trabalhadores (CUT) representam uma forma de movimento sindical social que deriva do local de trabalho nas comunidades urbanas, levanta tal possibilidade. Possibilidade semelhante é levantada por Diomo (1995) e muitos outros trabalhos sobre o papel crucial que setores progressistas da Igreja Católica desempenharam na criação e apoio às organizações comunitárias e movimentos sociais, particularmente durante os anos 1980.<sup>32</sup> Embora na amostra parte substancial de atores não tivesse relações com sindicatos de trabalhadores ou com setores da Igreja Católica, nenhum dos exercícios estatísticos mostra algum efeito dessas relações sobre a propensão a participar.<sup>33</sup>

Há outros resultados favoráveis quanto ao peso dos fatores institucionais, não raro negligenciados nas literaturas centradas na sociedade civil. Trata-se do desenho das

---

O mesmo se pode dizer sobre os atores da sociedade civil. O autor objetiva explicar por que alguns Estados desempenham melhor esse papel do que outros, enfatizando que suas capacidades derivam de uma combinação de coerência interna e conexão externa — ou seja, o “conjunto concreto de vínculos sociais que vincula o Estado à sociedade e provê canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de objetivos e políticas” (Evans 1995: 12). De novo, pode-se afirmar isso sobre a sociedade civil.

<sup>32</sup> Cf. Sader 1988.

<sup>33</sup> A pesquisa sobre igrejas evangélicas (igrejas protestantes não tradicionais) sugere que elas tendem a despolitizar e desmobilizar seus membros; por isso atores com relações com tais grupos podem ter mais baixa propensão a participar. A base de dados não contém casos suficientes de atores com tais relações

instituições de participação, quer dizer, a especificação de seu mandato legal, critérios e procedimentos formais de participação, distribuição física de espaços de participação, etc. Coordenadoras apresentam taxa de participação mais alta nos conselhos do que no OP, enquanto organizações de base popular têm padrão reverso. No OP, o desenho dos processos eleitorais por meio dos quais se determina a prioridade de gastos e se elegem delegados para o CONOP, no Ciclo Territorial, favorece atores com raízes territoriais ou arraigados em comunidades (i.e. OrgPop). Os conselhos, em contraste, são corpos de âmbito municipal, e a territorialidade não é um fator com peso na seleção “natural” de participantes da sociedade civil. Novamente, o papel do desenho na inovação institucional emerge com força plena de virtualidades democratizantes e como expressão de uma aposta efetiva na abertura de canais de participação pensados para a incorporação de segmentos sociais específicos.

Por fim, a forma de organização dos atores mostrou influência significativa sobre a participação. Nos três modelos foram identificadas tanto diferenças importantes nos níveis e nas formas de participação dos diferentes tipos de atores coletivos quanto semelhanças na propensão para participar substancialmente mais alta partilhada por coordenadoras e organizações de base popular. A alta significância das coordenadoras em todos os três modelos de participação revela que algum grau de agregação está ocorrendo na sociedade fora do sistema político-partidário.

Duas implicações relevantes decorrem daí para o estatuto da sociedade civil na teoria democrática. A valorização da sociedade civil como cristalização da ação social espontânea, esparsa e pulverizada, e, por conseguinte, inerentemente pluralista, enfrenta o dilema da inefetividade política de tal dispersão, que aumenta exponencialmente na medida em que se eleva o nível de abstração e generalidade da tomada de decisões pública. Contudo, a existência de canais de agregação construídos dentro e pela própria sociedade civil mediante a criação de coordenadoras, aponta para instigante horizonte de reflexão e pesquisa sobre o papel das associações civis na democracia e sobre as intrigantes formas de representação eventualmente poderiam corresponder às dinâmicas de agregação entre tais associações.

---

para testar essa hipótese. O baixo número de casos pode ser interpretado como apoio a essa hipótese, mas evidências anedóticas apontam uma relação mais complexa entre grupos evangélicos e a arena política.

Ademais, embora o *survey* não possa nos dizer muito sobre como a dinâmica do sistema partidário pode influenciar essa agregação no seio da sociedade civil, a incidência que as relações com o PT têm sobre a participação pode nos alertar para a possibilidade de que o sistema partidário guarde influencia significativa na formação de corpos de coordenação entre os atores da sociedade civil. Neste caso, a teoria da democracia precisaria rever dois pressupostos centrais do debate contemporâneo, a saber, a falência das instituições políticas tradicionais pelo seu (presuntivo) desacoplamento total com a sociedade, e a índole pré-política e, por vezes, apolítica atribuída à sociedade civil, a partir da qual torna-se possível entronizá-la como produtora de consensos morais inacessíveis pela política tradicional ou pelo mercado.

Em geral, os resultados sugerem que a visão indiferenciada de sociedade civil presente em grande parte da literatura sobre a participação, bem como uma leitura dicotômica normativa da divisão entre sociedade civil e Estado, podem produzir mal-entendidos grosseiros sobre a atual dinâmica participativa. Nos anos 1980, no Brasil e em outros lugares, aplicava-se a categoria sociedade civil a uma ampla gama de atores, incluindo-se igrejas, sindicatos e partidos políticos.<sup>34</sup> Uma década depois, os atores da sociedade civil sancionados nos debates acadêmico e na linguagem dos formuladores de políticas foram restringidos significativamente. Sobretudo na literatura e nos debates internacionais sobre a sociedade civil, houve certa fusão entre ONG e atores da sociedade civil. Embora poucos discordem da afirmação de que a sociedade civil não se equipara às ONGs, grande parte do debate sobre a sociedade civil, e também aquele que ocorre nos círculos internacionais da formulação de políticas, continua a fazer exatamente isso.

Não é ocioso lembrar que nos três modelos de participação não coube qualquer posição de destaque às ONGs, evidenciando a inconveniência dos focos centrados — restritos até — nas organizações não-governamentais como os principais agentes de participação. A alta propensão das organizações populares para participar é interessante à luz da tendência da perspectiva da sociedade civil de atribuir em sua análise um papel secundário a atores que são essencialmente guiados por demandas materiais específicas, privilegiando atores engajados em temas de interesse geral ou em temas pós-materiais.

---

<sup>34</sup> Caldeira Brant, Singer 1983, Sader 1988.

Em suma, na literatura e nos circuitos internacionais de formuladores de políticas presta-se pouca atenção às diferenças internas à sociedade civil e ao fato de alguns atores serem mais bem equipados e posicionados do que outros para deliberar e chamar a atenção pública para seus argumentos. Sem dúvida destoa com o teor geral da literatura encontrar que capacidade crucial dos atores da sociedade civil para se mobilizar e participar reside na solidez dos seus vínculos com instituições da esfera política tradicional como partidos e governo.

## Referências

- Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organization in Porto Alegre, Brazil," *Politics & Society* vol. 26, no. 4, 511-537.
- Avrizter, Leonardo. 2003. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. "O orçamento participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte." In Evelina Dagnino, ed., *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Ed. Paz e Terra/ Fundação Ford/ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / UNICAMP.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Cultura política, associativismo e democratização: Uma análise do associativismo no Brasil". Paper presentad at Primer Encuentro de la Red de Investigación del Tercer Sector de América Latina y el Caribe, ISTR, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Um desenho institucional para o novo associativismo," *Lua Nova* 39, 149-74.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.
- \_\_\_\_\_. & Navarro, Zander. 2003. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- Baiocchi, Gianpaolo. 2001. "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory," *Politics & Society* vol. 29, no. 1, 43-72.
- Caldeira Brant, Singer Paul et al. 1983. *São Paulo: O povo em movimento*. São Paulo: Vozes/CEBRAP.
- Chaudhuri, Shubham and Patrick Heller. 2002. "The Plasticity of Participation: Evidence from a Participatory Governance Experiment." Mimeo, Department of Economics, Columbia University.
- Chaudhuri, Shubham, Patrick Heller, and Chandan Mukherjee. 2001. "Does Decentralised Planning Improve the Quality of Local Public Expenditures? A Proposal for a Study of the "People's Campaign for Decentralized Planning in the Indian State of Kerala." Mimeo, Department of Economics, Columbia University.
- Cohen, Joshua and Joel Rogers. 2003. "Power and Reason." In Archon Fung and Erik Olin Wright, eds., *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. London, Verso.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press.

- Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). 2000. “Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência 2001 – 2005.” Brasília.
- Conselho Nacional de Saúde – official website: [www.cns.org.br](http://www.cns.org.br).
- Conselho Estadual de Saúde de São Paulo – official website: [www.saude.sp.org.br/csocia](http://www.saude.sp.org.br/csocia).
- Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo – oficial website: [www.condeca.sp.org.br](http://www.condeca.sp.org.br).
- Costa, Sérgio. 1999. “La esfera pública y las mediaciones entre cultura y política: El caso de Brasil.” *Metapolítica* 9(3): 95-107.
- \_\_\_\_\_. 1994. “Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – Uma abordagem tentativa,” *Novos Estudos* No 38.
- \_\_\_\_\_. 1997. “Contextos da construção do espaço público no Brasil”. *Novos Estudos* 47.
- Crowley, Jocelyn Elise and Theda Skocpol. 2001. “The Rush to Organize: Explaining Associational Formation in the United States, 1860s-1920s.” *American Journal of Political Science* 45, no.4, 813-829.
- Cunill, Nuria Grau. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD/ Nueva Sociedad.
- Dagnino, Evelina. 2003. “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.” In Evelina Dagnino, ed., *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Ed. Paz e Terra/ Fundação Ford/ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / UNICAMP.
- Diomo, Ana Maria, 1995. *A Vez e Voz do Popular: Movimentos Sociais e Participação Política no Brasil Pós-70*, Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume Dumará.
- Evans, Peter, 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fung, Archon. Forthcoming. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fung, Archon and Erik Olin Wright. 2003. “Thinking about Empowered Participatory Governance.” In Archon Fung and Erik Olin Wright, eds., *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Goetz, Ottmann. “2004. “Conceptual Considerations: Habermas and the Public Sphere in Brazil”. Australia: La Trobe University.
- Gurza Lavalle, Adrián. 2003. “Sem pena nem glória: O debate sobre a sociedade civil nos anos 90,” *Novos Estudos* 66.
- \_\_\_\_\_. 2001. “Espaço e vida públicos: Reflexões teóricas e sobre o pensamento brasileiro”. Doctoral theses, Political Science, Universidade de São Paulo.
- Heller, Patrick. 2001. “Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre” *Politics & Society* 29, no. 1, 131-163.
- \_\_\_\_\_. In review. “Reinventing Public Power in the Age of Globalization: The Transformation of Movement Politics in Kerala.” In Raka Ray and Mary Fainsod Katzenstein, eds., *Social Movements and Poverty in India*.
- Houtzager, Peter. 2003. “Introduction: From Polycentrism to the Polity.” In Peter P. Houtzager and Mick Moore, eds., *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Houtzager, Peter, Ruth Berins Collier, John Harriss, and Adrian Gurza Lavalle. 2002. “Rights, Representation and the Poor: Comparisons Across Latin America and India.” DESTIN Working Paper no. 02-31. London School of Economics, London.
- IBAMA, IPEA, et al. 1997. *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: IBAMA/ IPEA/ Comunidade Solidária.
- Keane, John. 1992. *La vida pública y el capitalismo tardío*. Méxcio, Alianza.

- Kliksberg, Bernardo & Tomassini, Luciano. 2000. *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. México: FCE, BID.
- Observatório dos Direitos do Cidadão, Instituto Polis. 2002. *Uma aproximação ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Município de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis/ PUC-SP.
- Observatório dos Direitos do Cidadão, Instituto Polis. 2002. *Conselhos de Saúde*. São Paulo: Instituto Pólis/ PUC-SP.
- Raichelis, Raquel. 1998. *Esfera pública e conselhos de assistência social: Caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez
- São Paulo, Prefeitura Municipal. May 2003. "Perfil dos Participantes das Plenárias do OP 2002 – SP," Curso de Formação de Delegados e Delegadas do Orçamento Participativo, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Cartilha do Orçamento Participativo da Cidade de São Paulo." Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo, Prefeitura da Cidade de São Paulo.
- Sader, Eder. 1988. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências, Falas e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2002a. "Para Ampliar O Cânone Democrático." In Boaventura de Sousa Santos, ed., *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy," *Politics & Society* 26, no. 4, 461-510.
- Seidman, Gay. 1995. *Manufacturing Militancy: Workers' Movements in Brazil and South Africa, 1970-1985*. Berkeley: University of California Press.
- Sudman, Seymour and Graham Kalton. 1986. "New Developments in the Sampling of Special Populations," *Annual Review of Sociology* 12, 401-429
- Tatagiba, Luciana. 2002. "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In Evelina Dagnino, ed., *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Ed. Paz e Terra/ Fundação Ford/ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / UNICAMP.
- Verba, Sidney and Kay Lehman Schlozman, and Henry Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- UNDP. 2002. *Human Development Report: Deepening Democracy in a Fragmented World* (New York: UNDP).
- World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.