

NOTAS SOBRE ALGUNS USOS DA CATEGORIA PARTICIPAÇÃO: CONTRIBUIÇÃO PARA UMA AGENDA TEÓRICA.

Rony Gleison da Silva Coelho¹

RESUMO

Existem muitos estudos de caso sobre o tema da participação, muito atrás deles ficam os estudos teóricos dessa categoria analítica. Dado esse apontamento, pretendeu-se com este estudo fazer uma investigação teórica sobre alguns dos usos da categoria participação no universo das ciências sociais, principalmente no Brasil. Assim, apresentam-se os resultados, ainda parciais, demonstrando que a noção de participação está, contemporaneamente, imbricada por um *uso clássico*, posto desde a teoria social moderna; e por um *uso novo*, correlacionado à conotação que traz o emprego do adjetivo social. Nessa última acepção, a participação está associada à intervenção na tomada de decisões em todos aqueles aspectos da vida cotidiana, incluindo-se sobretudo questões relativas à vida privada dos indivíduos, tais como moradia, locomoção, saúde, etc. A participação, nesse sentido, estaria a referir-se a mecanismos destinados a incluir segmentos da sociedade que se encontram excluídos das oportunidades de escolha. Na acepção do *uso clássico*, entretanto, a participação significa que *todos* devem tomar parte na *pólis*, o que pressupõe ser parte em condições de igualdade da mesma. Não obstante, sugere-se que a dimensão social da participação tem um caráter fortemente político, na medida em que pode possibilitar a democratização das relações no interior da sociedade (*demos*). A partir dessas explanações, tenta-se pensar algumas proposições, ainda provisórias, para contribuir com uma agenda teórica sobre o tema. Essas reflexões partem, principalmente, de dois estudos teóricos (DAGNINO, 2004; VIANNA [et al], 2009) que derivam questão: participação, do que estamos falando?

Palavras chaves: participação política; participação social; sociedade civil; direitos; cultura e política;

**Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades
Brasília, 23 a 26 de Abril de 2012.
Universidade de Brasília**

¹ Mestrando em Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); bolsista CNPq. E-mail: coelhorgs@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Este texto pretende apresentar os resultados de uma investigação teórica em relação a alguns dos usos da categoria participação, relacionados às discussões presentes nas ciências sociais, principalmente no Brasil.

Duas produções teóricas alicerçam a estrutura da análise: *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?*, de Evelina Dagnino (2004); e *Participação em Saúde: do que estamos falando?*, de Maria Lucia Verneck Vianna [et al] (2009)². Partindo da mesma indagação as autoras apresentam formulações significantes, sob ópticas distintas e em nossa percepção complementares, para respondê-la. O que permite pensar alguns caminhos na tentativa de contribuir com um esboço teórico a respeito do tema da participação. Porém, de antemão ressaltamos o caráter preliminar do estudo e seus resultados provisórios.

Dagnino (2004) defende que é preciso desvendar, analiticamente, os significados de “referências comuns” que estão em disputa entre *projetos políticos*³ com distintas concepções de política e de sociedade. Pois, a ideia de participação pode estar vinculada tanto a noções que considera a democratização das relações sociais, como é o caso da participação associada ao “projeto democrático participativo” surgido nos anos 70 no interior “campo movimentalista”; quanto a noções que retiram o significado político da palavra, como é o caso do “projeto neoliberal”, esclarece a autora.

A problemática sobre o que se designa quando se fala sobre participação colocada por Dagnino (2004) foi retomada pouco tempo depois por Vianna [et al] (2009) (curiosamente, sem citar Dagnino). Embora Vianna [et al] especifique uma dada política pública - a saúde - como referencial empírico para sua investigação, a preocupação teórica da autora diz respeito ao uso “recente e recorrente” do termo participação, isto é, está preocupada com o que precede a avaliação dos fóruns

² Faremos referência a este trabalho citando somente a primeira autora (Vianna [et. al] 2009). Salientamos que o citado artigo foi elaborado no âmbito do projeto “Gestão participativa em Saúde: estudo e sistematização da produção acadêmica e das experiências de conselhos e conferências de saúde”, do Laboratório de Economia Política da Saúde da UFRJ. As outras autoras são: Maria de Lourdes Cavalcanti e Marta de Pina Cabral.

³ Aqui a expressão *projeto político* (ou *projeto*) assume um significado conceitual, no mesmo sentido posto por Dagnino (2004), que usa o “termo projetos políticos num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2004, p. 98).

participativos⁴. Assim, ganha relevância o fato de que a autora parte “em busca de um marco teórico” que ajude a explicar a “novidade”, o frequente uso do termo participação. Parece, portanto, que os dois estudos citados são instigados por uma mesma preocupação, expressa na indagação: participação: do que estamos falando? Ambos trazem reflexões relevantes sobre caminhos para pensar a questão.

Em suma, Vianna [*et al*] (2009) apresenta uma agenda de reflexão sob uma perspectiva histórica que vai de Maquiavel a Robert Dahl, para defender o argumento de que “o conceito de participação tem a ‘idade’ da teoria social moderna”. (*idem*, p. 223). Utiliza-se, então, da terminologia “idade” para diferenciá-la do que chama de “novidade”, posta em uso sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Para a autora, a novidade da participação “consistiu em substituir o adjetivo política pelo adjetivo social, passando-se a empregar como sinônimas as expressões participação social⁵ e participação política” (*ibidem*). Procurando uma síntese para essas suas elaborações, Vianna [*et al*], chega a seguinte proposição:

o uso clássico do conceito de participação como participação política difere do uso novo do conceito de participação como participação social porque o primeiro se refere à participação de todos os membros da pólis – condição de direito (ou de dever) universal -, enquanto que o segundo se aplica a segmentos específicos da população: os pobres, os excluídos, as minorias.” (*ibidem*).

Isto posto, no que diz respeito à que o “uso clássico” (ou a ideia de idade) da participação difere do “uso novo” (ou contemporâneo), nós concordamos com Vianna [*et al*] (2009). E estamos de acordo, ainda, com sua agenda de reflexão sobre o “uso clássico”. Desta forma, serão expostos aqui seus argumentos, e em adição apresentaremos outras contribuições (LESSA, 2006; MIGUEL, 2005), para corroborar e defender este ponto de sua análise.

⁴ Consideramos que é válido conferir a forma como a autora elabora sua indagação: “para o cientista social, uma questão mais abrangente precede a avaliação da efetividade dos Conselhos (e outros fóruns de participação) como esferas simultaneamente de representação das partes envolvidas como as políticas de saúde, e de exercício direto da cidadania pela população. Resumida na indagação ‘o que é – ou o que está sendo – entendido como participação?’, a questão se desdobra em outras perguntas também anteriores à análise da efetividade de um determinado arranjo participativo. Que processos devem ser considerados como participatórios: a escolha de representantes (e por quais vias) ou a expressão direta de demandas (individuais ou coletivas)? Que dimensões da vida social devem ser destacadas para que se identifique a ação participativa? Enfim, em termos teóricos, como definir participação?” (VIANNA [*et al.*], 2009, p. 220).

⁵ Note-se que aqui o termo “participação social” não significa participação da sociedade (de toda a sociedade, ou do *demos*); significa, como esclarece o excerto logo abaixo do termo, a participação de “segmentos específicos da população: os pobres, os excluídos, as minorias.”

Todavia, Vianna [et al] (2009) não aprofunda sua análise sobre “uso novo” da categoria participação. Faz apenas poucas considerações sobre outros contextos (França e Inglaterra) sem olhar muito para o caso brasileiro, rico em experiências que podem revelar marcos fundamentais na construção de uma agenda teórica para o tema. Sobre esse ponto da investigação, a análise de Dagnino (2004) parece que mostra-se mais apropriada. Sendo assim, suas elaborações também serão expostas na tentativa de aclarar algumas das dificuldades na conceitualização da participação.

Ademais, pensamos ser importante também articular essas análises com alguma outra que se preocupasse em identificar, de forma clara, algumas das dimensões da participação presentes nos processos políticos. Nesse sentido, nos ajudou o estudo de Elenaldo Teixeira (2002). O autor separa analiticamente as dimensões da participação em: dimensão decisória; dimensão do controle social; dimensão expressivo-simbólica; e por fim a dimensão educativa e integrativa. Essa análise fora desenvolvida de modo sofisticado por Teixeira (2002, p. 33-40), mas está presente em vários autores que concordariam que, ao lidar com o tema da participação, seria prudente considerá-la como constituída por vários elementos (sentidos, conteúdos, valores). Neste sentido, alguns autores falam em tipos ou formas de participação; outros em categorias ou modalidades; há aqueles que falam em sentido forte ou fraco da palavra. Elenaldo fala em dimensões e as específica do modo exposto acima, daí sua utilidade analítica para o debate proposto aqui.

Acreditamos que os caminhos oferecidos pelos estudos que embasam esta investigação, no conjunto, são relevantes para pensar uma série de fenômenos - empíricos e teóricos - que incidem sobre a concepção contemporânea do que pode significar participar. Acreditamos ainda que a análise que será apresentada aqui - feita ainda de modo preliminar e por isso em forma de notas, o que também quer dizer, sem pretensão de elaborar conclusões - pode apresentar alguma contribuição a ser somada aos esforços citados e outros das ciências sociais.

A seguir, apontaremos algumas das dificuldades encontradas na conceitualização da participação. Após, esboçaremos algumas notas sobre o “uso clássico” da categoria; depois sobre o seu “uso contemporâneo”. Nessas duas últimas seções a operação analítica será tentar identificar e delinear alguns fenômenos (teóricos, políticos, sociais e também empíricos) que podem fundamentar a participação enquanto categoria analítica. Feito isto, teceremos breves considerações finais.

NOTAS SOBRE AS DIFICULDADES DE CONCEITUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Dificuldades teóricas a respeito do tema participação surgem em decorrência das diversas acepções que o termo assume, principalmente em se tratando dos desígnios da participação popular nos processos políticos e, de forma acentuada, nos processos institucionais. Nesses meandros, teoria e praxes enveredam-se por dilemas de difícil análise. Primeiro, porque, de acordo com Nogueira (2005, p. 129), “o tema da participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições”. Sendo assim, como alerta Teixeira (2002, p. 25), pode ser utilizado de várias maneiras: ora, como ações e espaços cheios de conflitos, contestações e lutas pela afirmação de direitos e interesses gerais, públicos; ora, como canais de manipulação, legitimação e instrumentalização dos mecanismos por interesses governamentais, quando não particularistas; ou ainda, negando qualquer institucionalidade.

Segundo, porque, como assinala Tatagiba (2005, p. 230), “a riqueza da complexidade das experiências de participação e deliberação em curso [...], não encontram espaço adequado para análise e interpretação nos quadros teórico-conceituais à nossa disposição”. Ou seja, há certo descompasso entre os modelos teórico-normativos e dicotômicos (importados dos países centrais) e as experiências participativas (no Brasil, por exemplo).

Terceiro, porque - um tema que aqui citamos, mas que não será explorado -, na literatura sobre o tema da participação, “a representação política exercida por organizações civis tem sido negligenciada”, seja com referência ao debate que envolve “o sistema político e a reconfiguração da representação”, seja no debate que envolve “a sociedade civil e as inovações institucionais participativas”, como alerta Lavallo [*et al*] (2006, p. 44).

Assim, a discussão sobre participação pode trazer sempre consigo muitas polêmicas, imprecisões ou deslocamentos semânticos sobre tais ou quais tipos de participação estão em jogo. A complexidade da prática participativa reverbera-se na teoria, de modo que para uma análise acurada do tema é preciso estabelecer quais são os marcos empíricos, teórico, político e até mesmo filosóficos que a reveste.

É comum aparecerem diversos referenciais adjetivando o termo participação, o que lhe emprega várias noções; referenciais tais como política, popular, social, cidadã, comunitária, solidária, voluntária, etc. Além dessas adjetivações, pode também caracterizar o fenômeno da participação o fato de poder ser “direta ou indireta, institucionalizada ou ‘movimentalista’, orientada para a decisão ou expressão”

(TEIXEIRA, 2002, p. 26). Pode ocorrer ainda que, a manifestação da participação se dê de forma coletiva (ação coletiva), por meio de organizações civis, ou não, mas pode ser também de forma individual. Ademais a ação da participação pode estar voltada à própria sociedade civil, ao mercado ou ao Estado, e envolver interesses públicos ou privados, enfim... Todas essas noções ou designações da participação, entre outras possíveis, suscitam, entre teóricos e no debate público, muitas indeterminações que reverberam na análise em torno das possibilidades, limites e desafios da participação, especialmente frente aos processos políticos institucionais.

Se é possível afirmar que “várias formas de participação estão presentes no processo político de maneira mais ou menos intensa, conforme a conjuntura e os atores envolvidos” (NOGUEIRA, 2005, p. 129), também é possível concordar que a participação é tratada de modo diferente por praticamente quase todas as correntes de pensamento político e sociológico. Assim, definir participação requer sempre “a identificação de diferentes quadros de fundamentação teórica, quadros esses formulados em também diferentes contextos históricos” (Cortês, 1996, *apud* VIANNA [et al], 2009, p. 221)⁶.

Entretanto, dado este quadro, um problema crucial não pode deixar de ser enfrentado: o conceito de participação “mais recentemente vem traduzindo novos conteúdos e sentidos, às vezes contraditórios e tão múltiplos, que se pode chegar à descaracterização do fenômeno.” (TEIXEIRA, 2002, p. 25). O alicerce do discurso teórico-político pode associar-se a uma série de imprecisões semânticas que acabam por provocar deslocamentos de sentidos e valorizar certa nuances do fenômeno, na disputa política do significado do termo, sem avaliar as consequências sociais envolvidas. Nesse sentido, é inteiramente válida a argumentação de Martins (1994) que assinala a necessidade de se estabelecer contornos mais claros para o conceito de participação, pois

se não existe um grau razoável de consenso a respeito do que significa participar, se não sabemos distinguir entre formas autênticas e espúrias de participação, se não concordamos minimamente quanto às possibilidades e às limitações da participação, fica difícil exigir que o Estado e a sociedade estabeleçam entre si as novas relações que materializariam esse nosso tão vago e confuso ideal participativo. (MARTINS, 1994, p. 161).

Com este de pano de fundo, sobre as dificuldades de conceituação da participação, mas também sobre essa necessidade, empreendemos nossa análise

⁶ A referência da autora é: CORTES, Soraya Maria Vargas. As origens da participação na área da saúde. Saúde em Debate, Londrina, n. 51, p. 30-37, 1996 (a).

tentando contribuir com o debate. Iniciaremos, como parece mais adequado, pelo o “uso clássico”; depois examinaremos quais foram os elementos que permitem uma análise sob um rótulo de “uso novo”.

Notas sobre o uso clássico do conceito de participação⁷

Vianna [*et al*] (2009), fundamenta suas formulações sobre o uso clássico da categoria participação sob a argumentação de que esse tema surgiu na modernidade sob a forma de um “projeto sócio-cultural”. Baseada em Santos (1993)⁸, assinala que esse projeto estaria alicerçado em dois pilares: o pilar da regulação e o pilar da emancipação. O primeiro seria constituído pelos princípios do Estado, do mercado e da comunidade, defendidos respectivamente por Hobbes, Locke e Rousseau. Já o pilar da emancipação seria constituído por tipos de racionalidades presentes no processo de modernização: “a racionalidade estético-expressiva, da arte e da literatura; a racionalidade moral-prática da ética e do direito; e a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica” (SANTOS, 1993, 183; *apud* VIANNA [*et al*], 2009, p. 224). Segundo a autora, esses dois pilares já estavam presentes desde a filosofia política de Maquiavel, porém, é com os contratualistas que eles emergem de forma clara sob a perspectiva do tema da participação na modernidade.

Entre a “regulação” e a “emancipação” haveria “uma contradição insolúvel” e nela a impossibilidade da “concretização de objetivos práticos de racionalização global da vida coletiva e da vida individual”. Mas tal contradição, seguindo essa base interpretativa, encontraria em Stuart Mill uma “estratégia conciliatória” para os valores da justiça e autonomia, da solidariedade e identidade, da emancipação e subjetividade, da igualdade e liberdade. A estratégia encontrada por Mill “passa pela participação (política e igualitária) ideal, cuja consecução demandava ajustes civilizatórios e que permitiria ‘o movimento harmonioso de valores tendencialmente contraditórios’” (SANTOS, 1993, 183-4; *apud* VIANNA [*et al*], 2009, p. 227).

Anterior a isso, no entanto, sendo razoável considerar que o tema da participação surge com os contratualistas, é relevante que para Hobbes, “todos participam da criação do Estado e, por isso, são não só legítima e igualmente partes da *pólis*, como legítima e

⁷ A amplitude temporal que abarca essa seção pode ter nos levado a incorrerem em reduções e generalizações pouco precisas e/ou até mesmo simplistas. O que não nos exime de possíveis críticas à argumentação. Ressaltamos mais uma vez, no entanto, o caráter preliminar da investigação.

⁸ A referência da autora é: SANTOS, Boaventura de Souza. “O social e o político na transição pós-moderna”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 31, 1993.

igualmente subordinados às regras que emanam do Estado”. Assim, a obediência civil de todos se torna legítima na *pólis* porque todos tomaram parte na sua invenção. Ademais, os contratualistas ainda enunciaram “com precisão” a fundamentação da “distinção público-privado”. Nesse tocante, é Locke no século XVII quem “vai fundamentar as reflexões posteriores sobre o tema da participação” na tradição liberal. Em termos políticos para os liberais, em linhas gerais, “participar é tomar parte na criação da própria *pólis* e, portanto, ser parte, em condições de igualdade da mesma” (VIANNA [et al], 2009, p. 224-225), nesse sentido, posteriormente, a celebre passagem de Mill desdobra-se na formulação clássica, “cada um, um voto”. Para Mill

torna-se evidente que o único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do Estado social é aquele no qual todo o povo participa; que toda a participação mesmo na menor das funções públicas, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, tão ampla quanto o permitir o grau de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode, em última instância, aspirar por nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. (Mill, *apud*. VIANNA [et al], 2009, p. 226).

Sabe-se que tal argumentação desenvolvida por Mill serve de fundamento para desencadear sua defesa do que, para ele, seria a melhor forma de governo, “o governo representativo”. Já que “é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa parcela muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo” (*ibidem*) diz Mill. Assim, esse autor torna-se um grande defensor do sufrágio universal e, para ele, a coisa pública diz respeito a todos, por isto sua preocupação “em dotar o Estado liberal de mecanismos capazes de institucionalizar esta participação ampliada” (Balbachevsky, *apud*, VIANNA [et al], 2009, p. 227)⁹.

Sob este viés analítico, antes de passar ao próximo ponto, outro clássico do século XIX da tradição liberal merece ser lembrado, ao menos de forma pontual. Para Tocqueville

o verdadeiro sustentáculo da liberdade está posto na ação política dos cidadãos e na sua participação nos negócios públicos. O que pode, evidentemente, ser incentivado através da implantação de instituições tais como a descentralização administrativa, a organização de associações políticas que tenham como finalidade a defesa da cidadania ou mesmo a existência de grandes partidos... (QUIRINO, 2005, 157; *apud*, VIANNA [et al], 2009, p. 230)¹⁰.

Não obstante, representando outras tradições do pensamento político, dentre os contratualistas aquele que mereceria maior atenção para tratar da participação, sem

⁹ A referência da autora é: BALBACHEVSKY, Elizabeth. Stuart Mill: Liberdade e representação. In: WEFFORT, Francisco C. (org). Os Clássicos da Política. Vol 2. São Paulo: Ática, 13ª edição, 2005.

¹⁰ A referência da autora é: QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade, In: WEFFORT, Francisco C. (org). Os Clássicos da Política. Vol 2. São Paulo: Ática, 13ª edição, 2005

dúvidas, é Rousseau: notoriamente reconhecido, dentre os defensores e críticos da democracia direta, como o grande teórico participacionista. Os limites, aqui, nos permite apenas poucas considerações. Rousseau é o teórico que melhor expressa para a modernidade um sistema político participativo ideal, o qual se daria num contexto de relativa igualdade econômica e liberdade, de modo a garantir a igualdade política e a liberdade de escolha. O filósofo francês apresentou muitas contribuições para o tema e, contemporaneamente, encontra-se presente na base de diversas correntes das “teorias da democracia”: participacionistas, republicanistas/comunitaristas e também de alguma forma entre os deliberacionistas (MIGUEL, 2005).

Avesso à tradição liberal e à representação “ao identificar as facções como impeditivas à manifestação da vontade geral [...], (Rousseau) tornou-se uma espécie de paladino póstumo da Revolução Francesa” (VIANNA [et al], 2009, p. 230). Para o filósofo a “participação – política e igualitária – e não somente mediante o voto, é o instrumento de poder que o povo possui”. A imagem utópica disso seria o povo manifestando a vontade geral em praça pública, como na ágora grega. Neste sentido, tratar-se-ia do “princípio republicano, da virtude cívica que redimensiona a noção de participação política e igualitária, transmutando o voto de cada um em voz de todos os cidadãos” (*idem*, p. 230 - 232).

A dimensão direta e decisória da participação é um ponto relevante na teoria de Rousseau. De acordo com Miguel (2005), “Rousseau já salientava a importância da tomada de decisão, com o envolvimento direto e permanente do cidadão, sendo o governo um corpo intermediário, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, em nome do povo que pode limitar, modificar e retomar o poder quando lhe aprovar” (MIGUEL, 2005, p. 25). Nesse sentido, destaca-se também o aspecto pedagógico que a participação assume. Para Pateman (1992), na teoria rousseauiana, “como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado” (1992, p. 39).

De todo o modo, com as considerações tecidas por Vianna [et al], chega-se a seguinte proposição:

participação é, assim, um conceito que vai, a partir do século XIX, *abrigar-se sob as teorias da democracia liberal ou sob os diferentes “modelos” de democracia*. Vai ainda se traduzir prioritariamente como voto, nos entes que representam a sociedade no interior do Estado e sempre *como direito universal – ou que demanda universalização – de tomar parte nas decisões*

que afetam o coletivo, vale dizer, como participação política. (grifo nosso, VIANNA [et al] 2009, p. 227).

Destacamos do excerto acima a ideia de que a noção do uso clássico da participação abriga-se sob as teorias da democracia. Seguindo o caminho sinalizado, então, trata-se adiante da participação a partir do enfoque teorias da democracia, surgidas de forma elaborada apenas no século XX.

Salientamos que, por aceitar a proposição de que o conceito de participação abriga-se sob as teorias democráticas, na perspectiva colocada nas páginas antecedentes, trazemos aqui as considerações de Luiz Felipe Miguel (2005) para aprofundar o debate; também pincelaremos com proposições de Renato Lessa (2006), para incrementar a análise indicada por Vianna [et al] (2009)¹¹.

Sob essa designação a terminologia participação, como a própria democracia, perfaz a história, se quisermos, desde a antiguidade clássica - tendo como caso paradigmático a participação direta, com poder de influenciar as escolhas públicas no processo decisório da democracia direta ateniense - aos dias atuais.

Nas teorias contemporâneas da democracia o modo como cada corrente pensa a questão da participação e disputa sua noção, deu-se em torno de um fato empírico: a participação política por meio do sufrágio universalizou-se na maioria dos países ocidentais no século XX, de modo que o direito de participação da maioria nos processos eleitorais, e as eleições para cargos no governo, ganharam proeminência.

Nota-se que alguns autores enxergam que esse processo ocorreu de forma contraditória, pois o regime de governo representativo só se tornou possível “graças a uma drástica redução no elemento de participação popular que havia na concepção original grega de democracia” (FINLEY, 1988, p. 11). Em acordo com esta ofensiva, Santos e Avritzer (2002) afirmam ainda que “o debate sobre a democracia ao longo do século XX ficou limitado a duas formas complementares de hegemonia”: a primeira marcada pelo “abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática”; a segunda marcada pela “supervalorização do papel dos

¹¹ Ainda que o texto de Miguel (2005) seja construído dando ênfase aos eixos do “consenso” e da “igualdade” nas diferentes teorias da democracia que classifica, o tema da participação aparece como necessário e transversal a esses eixos.

Uma parte do texto de VIANNA [et al] (2009) é alicerçada numa versão interpretativa de Renato Lessa, num texto publicado em um jornal pelo autor em 1997. Considerando a relevância da contribuição Lessa, um dos interpretes de nossa tradição republicana, nós vamos aqui trazê-lo à discussão com base em outro texto, diferente daquele citado por Vianna [et al.], este mais atual, de 2006, no qual o autor traz de forma mais elaborada os argumentos anteriores

mecanismos de representação [...] sem que esses últimos precisassem ser combinados com mecanismos societários de participação” (2002, p. 43).

Mas, ao fim e ao cabo, o termo participação ganhou amplamente o vocabulário nos discursos e “independente da maior ou menor validade das teorias que a abordaram ao longo das últimas décadas, (e) a questão da participação fixou-se como passagem obrigatória para a renovação dos discursos a respeito da democracia, do Estado e da gestão pública.” (NOGUEIRA, 2005, p. 121). Nessas circunstâncias efervesceu o debate teórico, minado por divergências entre autores com orientações ideológicas distintas, quanto à forma e ao significado da participação nas democracias.

Assim, dentre as teorias contemporâneas da democracia, para os defensores da democracia liberal pluralista, as eleições ocupam lugar central: a participação deve dar-se de maneira formal, por meio do sufrágio, o que garantiria a estabilidade dos governos. Grosso modo, essa noção está presente desde Schumpeter, que tem profundo desencantamento “quanto as possibilidades de que a democracia cumprisse quaisquer de suas promessas fundamentais - governo do povo, igualdade política, participação dos cidadãos na tomada de decisões”, à Dahl, passando por Antony Dows, Marcur Olson e Giovanni Sartori. No dizer de Miguel (2005): “é a redução da política a um processo de escolha” (MIGUEL, 2005, p. 12). Entenda, a um processo de escolha entre alternativas pré-concebidas. Os autores dessa corrente acabam por isolar a esfera política do restante do mundo, das demais esferas sociais. Todavia, como assinalou Miguel “uma versão simplificada do pluralismo liberal, com sua ênfase em eleições competitivas e em múltiplos grupos de pressão, tornou-se a ideologia oficial dos regimes democráticos ocidentais” (*ibidem*), ou seja, a concepção de participação política identificada com o sufrágio universal torna-se amplamente difusa.

Encarar o fato de que essa corrente tornou-se a ideologia oficial dos regimes representativos, merece alguma consideração a mais. Para tanto, um diálogo deve ser travado com Robert Dahl, cujo paradigma teórico - a teoria da poliarquia - pode ser considerado “como a filosofia pública oficial da democracia representativa” (LESSA, 2006, p. 20). Para a teoria da poliarquia - baseada em duas dimensões (eixos) macropolíticas necessárias a qualquer sistema político: a liberalização (institucionalização do conflito, o que “diz respeito ao estabelecimento de regras do jogo e à aceitação dos resultados da competição política, por todos os participantes”); e a incorporação (participação política via incorporação ao processo eleitoral, leia-se como atributo jurídico) -, a democratização se daria por um grau elevado dessas

dimensões, ou seja, naqueles sistemas em que os dois eixos tivessem desempenho ótimo: plena institucionalização com máxima incorporação. (LESSA, 2006, p. 20-23).

Segundo Renato Lessa (2006) é possível haver neste modelo uma ocultação da disjunção entre os dois eixos, ou seja, “a plena vigência das condições poliarquicas pode encobrir situações nas quais o mundo das instituições e o domínio dos cidadãos mantém escassas e erráticas relações” (*idem*, p. 24). Para demonstrar tal disjunção Lessa desdobra o modelo dahlsiano (em uma sofisticada análise cheia de termos aristotélicos) para tentar identificar possíveis distinções ocultadas em cada um dos eixos macropolíticos de Dahl. Não cabe aqui desenvolver o pensamento do autor, a não ser no que diz respeito à participação. Para Lessa, por mais que a “inclusividade” chegue a um ponto máximo, “os processos de incorporação popular à política configuram uma das principais crises de constituição das modernas ordens democráticas” (*idem*, p. 30). Isso porque “a suposição de que continuidade das eleições e ausência de impedimentos à participação cumprem os requisitos básicos da representação é débil” (*idem*, p. 29). Não necessariamente esses requisitos garantem vínculos significativos entre representantes e representados e/ou nexos de responsabilidade política. Como consequência, pode haver uma crise de incorporação e, como desdobramento crucial, uma disfunção entre as identidades coletivas fundamentais em relação aos processos eleitorais. Tais identidades “podem preceder a incorporação eleitoral ou seguir-se a ele sem correlação significativa com a extensão dos direitos políticos”. (*idem*, p. 30). Na operação de incorporação “o direito eleitoral reduz a obtenção de direitos políticos à mera adequação individual aos requisitos legais”. A questão, então, é saber o quanto a incorporação sustenta alguma correlação com a configuração de identidades coletivas. Mas, adentrar em tais questões extrapolaria os limites e o escopo deste trabalho.

Passando ao próximo ponto, fazemos agora considerações breves sobre a noção de participação na teoria deliberacionista. Na opinião de Miguel, “embora de forma mais sutil do que na vertente liberal-pluralista, também para os democratas deliberativos a política aparece como uma atividade instrumental”, no sentido de que “ela é um meio para se alcançar um consenso, [...], mas não é um bem em si mesmo.” (MIGUEL, 2005, p. 19). Por outro lado, essa corrente “rompe com a percepção da democracia como simples método para a agregação de preferências” (*idem*, p.12). São teóricos que se enquadram nessa corrente, dentre outros, Habermas, Joshua Cohen, John Dryzek, John Rawls, Gutman e Thompson, e Manin. Talvez pelo amplo leque de interpretações que

abarca, seja facilmente compreensível que existem grandes contradições internas nessa corrente. Não é o caso aqui pontuá-las.

Todavia, é relevante que entre os deliberacionistas há uma ênfase na igualdade da participação, que dar-se-ia por meios de mecanismos da prática discursiva. Segundo Miguel (2005), para Habermas – um dos expoentes dessa vertente -, numa “situação de fala ideal” não é possível censurar a participação; “qualquer contribuição pertinente ao debate pode ser apresentada”; e nesta situação, “apenas a argumentação racional é levada em conta”; por fim, “os participantes buscam atingir o consenso” (*idem*, p.14). Para os deliberacionistas os participantes estariam dispostos a assimilar o argumento dos outros e a não se prenderem a posições prévias. Miguel assinala, e nós destacamos, que “fica claro que o modelo deliberativo postula uma forma de legítima produção de decisões coletivas - legítima por preencher seus próprios critérios, de inclusão de todos os envolvidos e de ausência de desigualdades formal e de coação” (*idem*, p.19), no processo participativo.

Avançando na discussão, já os teóricos da tradição republicanista “entendem a liberdade como ‘ausência de dominação; portanto, ela exige participação ativa na vida pública”, a versão interpretativa ainda é de Miguel (2005, p. 20). Nessa perspectiva, a participação deve ser marcada por interesses gerais da comunidade. Os deveres cívicos devem ter prioridades em relação aos interesses individuais, daí ser caracterizada também como republicanismo cívico. Alguns republicanista defendem que a liberdade republicana é comunitária, mas que isto não seria incompatível com as “formas pluralistas modernas de sociedade, e valorizam a participação, não como bem em si mesma, mas por ser necessária para o gozo da liberdade como não-dominação” (*idem*, p. 24). Apenas para constar, fazem parte dessa corrente autores como Hannah Arendt, Quentin Skinner, Pocock, Lasch, Sandel (MIGUEL, 2005).

Por fim, os teóricos da “democracia participativa”, criticam a vertente hegemônica da democracia representativa, para a qual a participação deve dar-se apenas no momento das eleições. Para os participacionistas, a presença popular na política deve dar-se para além das eleições, pois a democracia é percebida e valorizada como um processo educativo. Assim, essa corrente propõem formas alternativas de participação, sem o vislumbamento, é preciso dizer, do retorno à democracia direta. Segundo Miguel, a teoria da democracia participativa é a que mais “se aproxima de um modelo institucional a ser implementado” (MIGUEL, 2005, p. 24). Se o problema de quem vota parece resolvido com o sufrágio, falta enfrentar o problema de onde se vota e o que se

vota. Para tanto, um passo decisivo seria reduzir o âmbito das decisões políticas de forma a permitir a participação direta de todos os envolvidos. Neste sentido “a lógica da participação ampliada exige a descentralização do poder” (*idem*, p. 26).

Merece atenção o fato de que para os participacionistas a participação esta vinculada a um “sentido mais forte” da palavra: “significa o acesso a locais de tomada final de decisão, isto é, implica a transferência de alguma capacidade decisória efetiva do topo para a base” (MIGUEL, 2005, p. 28). Este ponto pode ser reforçado com um comentário de Teixeira (2002), que em tom de crítica diz: “os teóricos participacionistas são muito ciosos quanto ao conteúdo decisório estrito da participação, baseado na igualdade de poder determinar resultados, e consideram como parciais outras formas de participação.” (*idem*, p. 35).

Feita esta explanação, retornamos à Vianna [*et al*] (2009). Para a autora, sob determinada perspectiva nas ciências sociais - “de Hobbes a Dahl, pelo menos” - do início da modernidade aos dias atuais, o conceito de participação foi “utilizado de modo variado por diversas teorias formuladas desde o século XVI, (mas) guardou como marca comum de seu emprego, a designação de um processo político e universal” (*idem*, p. 234). Vianna [*et al*] (2009) tentou demonstrar (e nós tentamos aprofundar) que

o conceito de participação tem um percurso, nas ciências sociais, marcadamente ligado às teorizações sobre a democracia, com o que, mais uma vez, revela seus traços essenciais: *é um dote (trasladado em direito ou em dever) universal*, que se exerce na esfera pública, prioritariamente através do voto creditado às instancias de representação política [...] o princípio da universalidade se revela fundante e recorrente” (grifo nosso, 2009, p. 229).

Além disso, nessas teorias, como bem interpreta Teixeira (e também procuramos deixar claro):

a dimensão mais discutida em participação diz respeito ao seu papel na tomada de decisão, seja para negá-lo, caso dos elitistas como Sartori (1994) e Schumpeter (1942), seja para afirmá-lo enfaticamente, caso dos teóricos da chamada “democracia participativa”, como Pateman (1992), e Macpherson (1978). Mesmo os que lhe negam tal papel, como inviável nas sociedades modernas complexas, como Sartori, *consideram ser o processo decisório o elemento central de uma teoria democrática*. (grifo nosso, 2002, p. 33).

Aceitando a argumentação desenvolvida nessa seção e enfatizada nesses últimos parágrafos, parece possível a tentativa de um esboço de proposição sobre o “uso clássico” da categoria participação: *o locus da participação parece estar associado a uma institucionalização dos processos políticos. A decisão parece ser a dimensão política da participação e o que se decide deve ser vinculado a todo um conjunto. Isso tem a ver com o motivo de que essa participação requer uma inclusão universalizante e*

parece supor uma igualdade entre todos os indivíduos do conjunto; talvez, por isso a decisão deve ser individual.

NOTAS SOBRE O USO CONTEMPORÂNEO DA CATEGORIA PARTICIPAÇÃO

Parece razoável considerar que um novo uso da categoria participação passou a delinear-se por volta da década de 1960. Pelo menos desde os anos 70 um deslocamento no campo semântico da palavra já era perceptível nas análises. Pateman ([1970] 1992), por exemplo, registrou que “o uso generalizado do termo nos meios de comunicação de massa parecia indicar que qualquer conteúdo preciso ou significativo praticamente desaparecera”, o que significava dizer que a palavra “participação era empregada por diferentes pessoas para se referirem a uma grande variedade de situações” (1992, p. 9). No entanto, convém observar que a noção do uso clássico não fora deixada de lado, pelo contrário; e talvez não seja necessário argumentar mais sobre esse ponto aqui, pois fora explorado na seção anterior.

Mas, levando em conta o registro de Pateman e de outros, talvez possamos considerar que a noção do uso clássico influencia e sofre influência do que estamos chamando de uso novo: essas noções estão imbricadas. Todavia, a complexidade empírica dos processos participativos nos anos recentes torna-se tamanha que fica difícil uma saída analítica totalmente plausível, que de conta de todos os elementos concretos envolvidos. Nas saídas encontradas há certo imprevisto: tratam-se analiticamente alguns processos de modo mais ou menos distinto, o que permite no plano teórico imprimir um rótulo de novo uso da participação. Adotando esse arranjo então, tentamos esclarecer quais os elementos aparecem mais fortemente nessa discussão do “uso novo”.

Os processos empíricos que permitem este ponto de vista no debate teórico foram construídos com base na relevância de novos elementos sócio-políticos, culturais, econômicos, e até mesmo de cunho administrativos (pense na crise burocrática e nas suas saídas descentralizadoras, por exemplo), da segunda metade do século XX, os quais contribuíram para a redefinição dos critérios do que passou a significar participar. Podemos citar, de passagem, alguns desses macroprocessos: (i) o processo de globalização; (ii) o surgimento de novos atores políticos na condição de sujeitos coletivos; (iii) o contexto de crises, administrativas do Estado e da Política (especialmente a crise da representação tradicional); e também, talvez como desdobramento desses processos, (iv) a ampliação dos canais institucionais de

participação; e mais recentemente, (v) a emergência de governos de esquerda no poder de Estado (na América Latina e no Brasil).

Temos então que, extrapolando as fronteiras institucionais e das “teorias democráticas”, a percepção na teoria da práxis participativa, contemporaneamente, passou a contemplar múltiplas dimensões, conferindo denotações (conteúdos e sentidos) variadas ao seu significado político. A terminologia participação já não diz respeito somente aos ritos institucionais e eleitorais - ou aos processos de incorporação universalistas ou a uma dimensão sobretudo decisória -, consideram-se outras formas de ação e atuação não associadas diretamente ao sistema político, ou ao estatal/institucional, mas que pode interagir e/ou influenciá-lo. Assim a participação passa a vincular-se a termos como sociedade civil, cidadania, espaços públicos, poder local, entre outros. Nesse sentido, considera-se “participação política desde comparecer a reuniões de partidos, comícios grupos de difusão de informações, até o inscrever-se em associações culturais, recreativas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios” (Sani, 1986; Cotta, 1979, *apud*, TEIXEIRA, 2002, p. 25), dentre outras ações. De outro modo, com alargamento do significado, mais recentemente o termo participação passa, também, a ser incorporado por setores da sociedade que o associa à ideia de responsabilidade social, voluntarismo, solidariedade, ONG’s, terceiro setor etc.

Se de forma generalizada “a novidade da discussão atual sobre participação consiste no entendimento de que participar é intervir na tomada de decisões em todos aqueles aspectos da vida cotidiana que afetam os indivíduos” - ou seja, não mais apenas intervir na dimensão pública da política, mas, sobretudo, intervir nas decisões que concernem à vida cotidiana e privada dos indivíduos, o que remete a questões, por exemplo, de onde morar, como preservar a saúde, em que ofício trabalhar, etc. (VIANNA [*et al*], 2009, p. 234) -, essa explicação não deve ser suficiente, pois ainda há distinções analíticas que precisam ser feitas sobre qual participação se está falando.

Como sugere corretamente Vianna [*et al*] (2009), a nova noção de participação pode ser contraposta com a ideia de que “não são todos os indivíduos que precisam ter incrementada sua capacidade de intervir nas decisões que afetam sua vida cotidiana”; por outro lado “todos podem escolher representantes para o Parlamento, votar para a presidência da República” ou participar da vida pública de outras formas como “manifestar sua vontade em referendos ou plebiscitos”. Deste ponto de vista, a participação, enquanto participação, social adota “um mecanismo propositalmente destinado a incluir segmentos que, na esfera da sociedade (ou do mercado), em sua vida

cotidiana, encontram-se excluídos de oportunidades de escolha” (VIANNA [et al], 2009, p. 235), por isso, a novidade “consistiu em substituir o adjetivo política pelo adjetivo social”.

E parece haver mesmo uma percepção que nos novos mecanismos de participação, “o imperativo da participação não se dirigia a toda a sociedade e sim, àqueles segmentos social e economicamente alijados” (VIANNA [et al], 2009, 237). Parece também ser essa a noção de participação reivindicada por vários segmentos da sociedade, em especial aqueles que lutaram durante o período de abertura democrática no Brasil para que a participação da sociedade fosse constitucionalizada, como se deu na Constituição de 1988. Na opinião de Dagnino (2004), esses setores se articulam em torno de um “projeto democrático participativo”. (ver nota 2).

No entanto, a participação reivindicada por esses setores não pode ser confundida com alguma noção não politizada da participação. Não politizada no sentido de, por exemplo, tratar questões como a pobreza e a desigualdade como questões privadas¹². Muito embora exista uma noção despolitizada da participação para tratar dessas questões, que ganhou amplamente o discurso político recentemente, ligada ao projeto neoliberal. Assim, torna-se necessário explorar e evidenciar alguns significados “obscurecidos” pelos discursos para que a categorização da participação seja tratada adequadamente.

É razoável considerar que existe uma disputa política em torno do significado político da palavra participação. Isso fica evidente quando se coloca, por exemplo como faz Dagnino (2004), de um lado, a acepção da participação vinculada a um “projeto democrático participativo”, e de outro, certa acepção da participação vinculada ao “projeto neoliberal”. Essa última retira o significado político da participação por retirar da arena pública questões como desigualdade e da pobreza, levando-as ao âmbito privado; nessa acepção, a participação, assim como a cidadania, é “identificada com e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez, entendida como mera caridade” (DAGNINO, 2004, p. 107).

Não parece evidente que as distinções entre os significados da participação podem ser facilmente identificadas, pois ambos os projetos requerem “uma sociedade

¹² Queremos deixar bem claro que não há a intenção de sugerir, em momento algum, que Vianna faz alusão a algum sentido despolitizado da participação. Embora comente brevemente que a “participação social – não dá as costas, malcriadamente, à dimensão política. De todo modo, trata-se de intervir em processos decisórios que atingem o coletivo. Muito menos é unívoca”, sob a análise do conjunto teórico da autora seria no mínimo injusto sugerir algo neste sentido. A questão é que Vianna fica um passo atrás da discussão que segue.

civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 97). Mas não só, parece haver também uma “identidade de propósitos” entre os projetos. Porém, como bem analisa Dagnino,

essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que *tornam seu deciframento uma tarefa difícil*, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores.

Assim, no tocante à utilização de referenciais linguísticos comuns haveria, segundo Dagnino, uma disputa político-cultural entre os distintos projetos que se daria por meio de deslocamentos de sentidos das palavras: “a disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns” (DAGNINO, 2004, p. 97). O “obscurcimento” da distinção entre os distintos projetos, além de referências aparentemente comuns, conta ainda, para tornar-se mais complexo, com “procedimentos e mecanismo institucionais que guardam similitudes significativas”. (*idem*, p. 97). Para compreender tais distinções é preciso investigar o que significa a participação, realmente, para um projeto e para outro. O que será feito brevemente a seguir.

De um lado, temos que, vários dos seguimentos sociais que estiveram presentes no processo de abertura democrática, e mais especificamente na constituinte, são setores da sociedade que “compartilham de um projeto democratizante e participativo” (DAGNINO, 2004, p. 95). É significativo que, para esses setores, o “princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva” (*idem*, p. 96).

Faz-se necessário lembrar que a partir dos anos 70 percebeu-se “uma intensa demanda por parte da sociedade civil em conquistar mais espaço de participação nas estruturas políticas”. Mediante esse processo “o debate da participação social se intensificaria no debate político brasileiro no período que antecedeu a Constituinte”. Assim, o chamado campo movimentalista¹³, formado por setores da sociedade que reivindicavam essas demandas, influenciou intensamente o processo de abertura democrática e também diversas experiências participativas nos governos locais (GECD, 1999, p. 76-77). Um dos marcos do campo movimentalista e, por conseguinte, do projeto participativo parece ser uma “aposta” na possibilidade da ação conjunta com o

¹³ O campo movimentalista era formado por movimentos populares e sociais, movimento sindical, pastorais sociais entre outras organizações. Apesar de sua heterogeneidade essas organizações conseguiram construir “um campo comum de referência para a ação e para os discursos políticos” (GECD, 1999, p. 77); buscavam ampliar a participação dos atores sociais na agenda política e no controle social sobre ações estatais, complementando os instrumentos tradicionais de participação e representação, como os partidos e o voto eleitoral, com uma “ação social coletiva”.

Estado. Dagnino (2004) esclarece que “essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central [...], subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade” (DAGNINO, 2004, p. 96).

Isso significa que na reivindicação desses setores estava subjacente a necessidade de “desprivatizar o Estado”. O que significaria retirar das elites “o acesso exclusivo aos espaços de produção das decisões políticas”. Tal “desprivatização” (as aspas são para indicar o sentido específico aqui utilizado) se daria ampliando-se a “participação social” na agenda política e garantindo instrumentos de controle social sobre a ação estatal. Nisso, há o pressuposto da “partilha do poder” entre sociedade e Estado, ou seja, “um processo onde seja possível a construção coletiva de regras em todos os níveis: elaboração, implementação e controle das ações” (GECD, 1999, p. 89).

Resta dizer que, nesse processo, “o campo movimentalista legitimou-se como participante do processo de elaboração e implementação de políticas” (GECD, 1999, p. 83) e pode-se considerar até mesmo que “a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização”, como salienta Dagnino (2004, p. 97). Na opinião da autora, expressa mais recentemente, a conquista dos espaços participativos na Constituição e a ampliação dos canais institucionais “testemunham os avanços de uma agenda de esquerda e sugerem que, apesar de todas as resistências e contramarchas, o projeto participativo se impôs como princípio na sociedade brasileira” (DAGNINO; TATAGIBA, 2009, 1).

O ponto fundamental, aqui retomado, é que este tipo de participação, reivindicado e conquistado por esses setores, por mais que seja associado a um caráter “social”¹⁴, não significa que não seja, também, fortemente político. Significativo disto é que o “conteúdo propriamente político da participação, tal como concebida no interior do projeto participativo, (é) marcada pelo objetivo da ‘partilha efetiva do poder’ entre Estado e sociedade civil” (DAGNINO, 2004), como dito. Mas também é significativo que a concepção de cidadania, a qual está ancorada essa noção de participação, transcende a referencia central no conceito liberal, esse reivindica o acesso, a inclusão, a participação e o pertencimento a um sistema político já dado. Na concepção de

¹⁴ Aqui existe um ponto questionável (ou pelo menos discutível), mas que acreditamos que não se contrapõe totalmente a argumentação desenvolvida. A questão é se aqui a “participação social” está significando a participação da sociedade ou a participação de segmentos sociais aliados dos processos de escolha por sua condição social. Ver também nota 4.

cidadania do projeto democrático participativo “o que está em jogo de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de um nova sociedade”. Deste ponto de vista, “o direito dos excluídos apontam para transformações radicais na estrutura do poder” (DAGNINO, 2004, p. 103).

De outro lado, temos que, o projeto neoliberal, emergido no Brasil a partir da eleição de Collor em 1989, assume a faceta de um estado mínimo que “se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil”.

Mas a questão principal para o que aqui interessa é que o neoliberalismo provocou inflexões, não só na reestruturação do Estado e da economia, mas também, de forma menos reconhecida e menos evidente, na cultura política, como aponta Dagnino (2004, p. 96). Assim, no âmbito do projeto neoliberal “a re-significação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil”, ou seja, há “a emergência da chamada participação solidária e a ênfase no trabalho voluntário e na responsabilidade social, tanto de indivíduos como de empresas”. O princípio básico que está por traz dessa re-significação da participação “parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social” (2004, p. 102). Para enfatizar esse ponto da argumentação o excerto que segue é importante:

a própria ideia de ‘solidariedade’, a grande bandeira dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno do privado da moral (...) na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza” (*ibidem*).

Com efeito, no processo de implantação do projeto neoliberal, a reforma de Estado impôs obstáculos concretos à concepção “democratizante da participação”, pois tal reforma reduziu a atuação dos atores sociais que participariam das políticas públicas: “o significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão” (DAGNINO, 2004, p. 103). Desta forma, a sociedade civil ficaria excluída dos poderes de decisão, circunscritos somente ao chamado “núcleo estratégico” do Estado.

Feitas essas breves explanações, considera-se que em boa medida são nos espaços públicos de participação, criados nas duas últimas décadas, que se defrontam de

forma evidente os dois projetos em foco e que a relação entre cultura e política pode ser perceptível como campo de disputa entre eles.

Neste sentido é preciso atentar para que em grande parte dos espaços abertos à participação para setores da sociedade civil, para a discussão e formulação das políticas públicas, esses “se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas” (DAGNINO, 2004, p. 102).

Assim, em síntese, haveria uma disputa entre projetos políticos em torno do significado da participação, configurando o que Dagnino chama de uma “confluência perversa”. Perversa porque obscurece as distinções e divergências entre os projetos (DAGNINO, 2004, p. 99), onde qualquer passo em falso pode levar ao campo adversário (*idem*, p. 97). A disputa entre esses projetos assume o caráter de uma disputa de significados, operando com as mesmas categorias a partir de deslocamentos semânticos de referências comuns, tais como participação, cidadania, sociedade civil. No entanto, cada projeto aponta para direções distintas e até antagônicas em relação à concepção de sociedade e de política.

Por fim, vale dizer que, com a ampliação dos canais institucionais de participação “num contexto político marcado também pela gradativa ascensão ao poder de Estado do Partido dos Trabalhadores (PT) em municípios e estados” (DAGNINO; TATAGIBA, 2009, p. 2), o cenário recente fica mais complexo. Esse é outro ponto que merece ser tocado, mas que não há condições para aprofundá-lo aqui. Sabe-se que desde os anos 90 existiu um movimento que se configurou como que “um trânsito” de atores da sociedade civil para o Estado. Mas o cenário recente traz uma série de desafios e dilemas para os atores sociais e para as análises teóricas, pois há o registro de um entendimento da participação por parte de alguns atores da sociedade civil, que inclui tanto a inserção em canais institucionais como encontros pessoais das lideranças com agentes do Estado, por exemplo, com o sub-prefeito ou coordenadorias. Esta é uma concepção de participação que também parece estar no repertório dos movimentos: “em situações variadas, dependendo inclusive da efetividade e especialmente do ritmo de funcionamento dos canais de participação, a centralidade da participação institucional pode se subordinar ou não as outras estratégias, tais como as que privilegiam as relações pessoais” (*idem*, p. 16-17). Por este caminho demandas públicas são encaminhadas a

partir de encontros privados, fora dos canais participativos (DAGNINO; TATAGIBA, 2009).

Com os elementos que tentamos levantar aqui sob o rótulo de “uso novo” da participação, reconhecendo as possibilidades da ação participativa fora do âmbito institucional, práxis e teoria relacionam critérios distintos do modo procedimental (ou seja, das teorias democracia) para se designar o que se entende por participação, o que faz com que um uso clássico da noção de participação se diferencie de um uso novo. Assim, a noção que traz o uso novo da participação parece contemplar mais fortemente outras dimensões, a saber: a de controle social e a expressivo-simbólica. A distinção dessas dimensões em relação a um uso e outro pode ser captado, por exemplo, na passagem que segue de Teixeira (2002):

(antes) vista, sobretudo, pela dimensão decisória, ainda que os próprios teóricos clássicos aí enxergassem outros papéis (educação, integração), a participação tende cada vez mais a ser considerada, pelos próprios atores, nas suas dimensões simbólico-expressivas e de controle social do poder político, principalmente, quando se concebe a relação sociedade civil e Estado numa perspectiva de cidadania ativa. (grifo nosso, TEIXEIRA, 2002, p. 41).

Podemos, então, tentar também arriscar uma proposição, provisória, para esta seção: *o locus da participação é contingente em relação à institucionalidade (ou seja, pode ocorrer essa associação, ou não). Ainda que contemple a dimensão decisória (estrito senso), a dimensão política da participação parece estar associada mais fortemente aos aspectos potenciais do controle social e das ações simbólico-expressivas. Isso pode ter a ver com o motivo de que essa participação valoriza, sobretudo, as ações coletivas. Parece ainda que essa noção da participação reconhece a diferença entre os grupos sociais, e talvez por isso, ao invés de uma inclusão universalizante, requer um direito à igualdade que seja universalizante.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos que estudos sobre os usos de categorias são relevantes para que seja possível aos pesquisadores clarezas de pontos de vista. Assim, o esforço aqui não é sem razão, apesar de não ser possível, nesse momento da pesquisa, alguma conclusão mais concisa. O exposto parece permitir apenas o argumento de que houve um deslocamento, entre o uso clássico e o uso novo, no *locus* da participação. Isso vai ao encontro da distinção que nos utilizamos de Vianna [et al] (2009). Assim, tentamos apresentar uma análise que permitisse relacionar os elementos distintos desses usos.

Tentamos ainda, apesar de isso ser problemático pelas dificuldades inerentes à um estudo preliminar, elaborar proposições para cada uso.

Mas na verdade, apesar das distinções teóricas, na realidade empírica parece que essas noções estão imbricadas, e ainda não temos condições de tratar analiticamente todos os elementos concretos envolvidos para considerar o fenômeno da participação na sua complexidade. Estudos no sentido de contribuir para que alguns dos usos das categorias sejam mais esclarecidos pode ser um passo nessa direção.

Bibliografia

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

_____; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais participação institucional: repertórios de ação coletiva e dinâmicas na difícil construção brasileira. In: **Revue Internationale da Politique Comparée**, 17 (2). A versão utilizada aqui, em português, foi fornecida pela própria autora.

FINLEY, M. I. **Democracia Antiga e Moderna**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1988.

GECD (Grupo de Estudo Sobre a Construção Democrática). Desafios e possibilidades da participação da sociedade na construção de uma gestão pública democrática. **Revista Idéia**. Ano 5 (2)/ 6(1), 1998-1999.

LESSA, Renato. Distinção, autarquia e animação: um ensaio sobre o problema da representação no Brasil contemporâneo. In: **Revista Sinais Sociais/ Serviço Social do Comércio**, v. 1, nº 2, set./dez. 2006, pp. 8-43

MARTINS, Carlos E. **O circuito do poder: democracia, participação, descentralização**. São Paulo: Ed. Entrelinhas, 1994.

MIGUEL, L. Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. In: **Revista Boletim Informativo Bibliográfico (BIB)**, nº 59, 1º semestre, 2005, pp. 5-42

NOGUEIRA, M. Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ªed., São Paulo: Cortez, 2005.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992. (Capítulos 1, 2 e 3)

SANTOS; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TATAGIBA, L. Novos arranjos da democracia - resenha crítica. In: **Revista Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, edição 71, Mar-2005.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global. Limites e Desafios da participação cidadã**. 3º ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VIANNA, M. L. Werneck; CAVALCANTI, M. de Lourdes; CABRAL, M. de Pina. Participação em Saúde: do que estamos falando? In: **Revista Sociologias**, nº21. Porto Alegre, jan./jun. 2009, pp. 218-251.