Apresentação

Adelia Miglievich
Marta Zorzal e Silva

Os temas da cidadania, regulação e participação e seus estreitos vínculos com a questão da democracia e da reforma do estado têm se constituído em um dos eixos centrais do debate nas ciências sociais das últimas décadas. Neste debate, apesar da diversidade de enfoques, um argumento tem sido recorrente: trata-se da inadequação das teorias democráticas, produzidas ao longo do século XX, para dar conta das especificidades das *novas democracias* que vêm se consolidando paralelamente às transições políticas experimentadas nos países do sul da Europa, nos anos setenta e, posteriormente, nos anos oitenta e noventa, em diversos países da América Latina, Leste Europeu, Leste Asiático e África, consagrando a hegemonia do modelo liberal, fundado na democracia representativa.

É certo que as transformações ocorridas na ordem capitalista mundial, sobretudo a partir dos anos 70 do século XX, têm conduzido numerosos processos de mudança, gerando interconexão e interdependência crescentes entre estados e sociedades, os quais têm sido apreendidos pela simultaneidade dos processos de globalização e de formação de blocos regionais. Estes processos, em curso, trouxeram pesadas conseqüências para a organização e o equilíbrio dos estados nacionais, ao mesmo tempo em que as mudanças ocorridas no mapa político, nas esferas tecnológicas, no mundo

do trabalho, na cultura, nas relações estado-sociedade, passando pelas formas de recrutamento e de acesso ao poder político, desembocaram em mutações significativas nas instituições e práticas da democracia representativa.

Também, o referido processo de globalização coordenado pelos países do Norte, *exportou*, mediante as políticas de ajustes estruturais, para a maioria dos países do Sul imersos na crise da dívida externa, a idéia de que há uma relação positiva e de caráter cumulativo entre os processos de liberalização econômica e de liberalização política. Como resultante, a política de ajuste para os paises endividados implicou simultaneamente as reformas no regime econômico e político e, por conseguinte, colocou no centro da agenda política o problema da reforma do Estado e da restauração ou implantação das regras mínimas da democracia representativa em escala global.

A diversidade de contextos, ao lado das mudanças e da degradação das práticas democráticas tanto nos países do Norte, berço da democracia representativa, como nos diversos países do Sul, em processos de democratização, trouxe à tona a questão da qualidade da democracia representativa. Com efeito, entre um grande número de autores, é consenso que a democracia representativa, tal como se consolidou no século XX, não tem sido capaz de dar conta dos sérios problemas sociais e culturais que as sociedades contemporâneas apresentam. Os críticos atribuem a ineficácia do modelo a diversos fatores destacando-se dentre eles a crise mesma da representação, a midiatização dos processos políticos eleitorais (entendido como a predominância da cultura audiovisual nas relações sociais e, particularmente, nas de poder), o *encastelamento* das elites, a apatia política dos cidadãos em geral, o que evidenciaria as disfunções da própria natureza da democracia representativa. Também são apontados caminhos distintos como soluções. Cabe ressaltar as vias da democracia participativa visando tanto substituir a representação como criar instrumentos que favoreçam o controle social possibilitando, portanto, maiores condições de *accountability*. Mais recentemente, a literatura tem atentado para o potencial de complementaridade entre os princípios do modelo representativo e do participativo.

No caso dos países latino-americanos, particularmente, no Brasil, os impactos dos numerosos processos de mudanças, decorrentes tanto dos processos de globalização/regionalização como das políticas de ajuste neoliberal, se superpõem à situação de crise econômica e política interna, aprofundando as contradições da estratégia desenvolvimentista que encontrou seus limites na confluência desses dois processos. No âmbito da esfera política o processo de liberalização do regime burocrático-autoritário, iniciado em meados dos anos setenta, e a subseqüente restauração gradual das regras do jogo democrático representativo, efetuaram-se sob os efeitos do tensionamento crescente oriundo dos movimentos e lutas pela redemocratização da sociedade brasileira. No epicentro das lutas travadas, como eixo articulador, era gestado um projeto democratizante e participativo de expansão e aprofundamento da cidadania, isto é, de acesso aos direitos e de criação de canais de participação direta da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as políticas públicas. Esse movimento de lutas desembocou no processo constituinte que além de marcar o restabelecimento da democracia representativa incorporou o principio de participação direta da sociedade civil em diversos dispositivos da Constituição de 1988.

Assim, ao longo dos anos noventa, ao lado do retorno à normalidade das instituições representativas, definiu-se o principio da participação como parte integrante da institucionalidade emergente, criando-se instâncias e procedimentos onde o poder de estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Neste percurso, entre as inovações institucionais que mais se destacaram estão os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos. Este último vem sendo implementado desde o limiar da década de 1990, tendo atingido na gestão 1997-2000 cerca de 140 municípios.[1]

Apesar dos avanços no rumo da democratização consubstanciados nesses processos, não se subestima a sobreposição das mudanças ocorridas no plano externo gerando o acirramento da crise econômica e política brasileira desde meados dos anos oitenta, o que acabou gerando uma conjuntura que viabilizou a eleição de Collor de Mello, em 1989. A coalizão de forças, que então chegou à direção do estado, propiciou a formação de um novo consenso fundado nos princípios neoliberais para os rumos da nação brasileira. Com isso,

[1] RIBEIRO, Ana C. T.; GRAZIA, G. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – 1997/2000.* Petrópolis: Vozes, 2003.

abriu-se espaço para que o propalado ajuste neoliberal, preceituando as *reformas orientadas para o mercado* e a redução das atividades do estado, via privatização e transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, fosse adotado como solução para a situação de crise.

Como decorrência, a agenda de reformas, que vinha pautando o debate das forças políticas que engendrou o referido projeto democratizante e participativo, com foco nas lutas pela redução das iniqüidades presentes na sociedade brasileira, foi interceptada pelas reformas preconizadas pelo referido ajuste estrutural. Este último assumiu a centralidade da agenda política deslocando para a margem a urgência das reformas que haviam pautado o debate nos anos 1980. Como se fosse possível dissociar ajustes econômicos capazes de gerar justiça distributiva e gestão democrática, o Banco Mundial passou a definir a crise de *governance* unilateralmente como o *problema* da política brasileira. As reformas pró-ajuste já trazem o tema da *boa governança* como parte de seu receituário. Propõem-se ao lado de reformas econômicas que aprofundam a exclusão social, num arriscado paradoxo, a estabilidade do ambiente institucional, o marco regulatório e a internalização de práticas societárias modernas e liberais como imprescindíveis para o sucesso das políticas de ajuste. Não por acaso, desloca-se o âmbito das reformas para o campo político-institucional e, nesse processo, atribui-se grande ênfase à dimensão normativa e reguladora do estado. A responsabilização dos agentes, transparência e controle social das políticas públicas, visando garantir maior eficiência e eficácia, são alguns dos aspectos avaliados, o que requer a participação ativa da sociedade como estratégia de gestão, especialmente no campo das políticas sociais. A contradição que desafia a democracia brasileira e, por conseqüência, os estudos que buscam explicá-la está na resposta à pergunta: "participação para quê?".

A década de 1990 é, portanto, marcada por múltiplas reformas que se fazem sob o signo da participação. Porém, o conteúdo normativo e o significado atribuído à participação e aos termos a ela associado não são os mesmos. A valorização do tema da participação como recurso gerencial introduziu polifonias e dissonâncias no âmbito dos espaços públicos de participação que foram sendo criados durante a década, tendo a Carta Magna de 1988, como marco legal.

Aos inúmeros desafios que se colocavam para as forças sociais e políticas que almejam o alargamento da democracia como possibilidade de partilha do poder e, por esse caminho, reduzir o fosso das desigualdades existentes, nos anos oitenta, novos são acrescentados no curso dos anos noventa em razão do entrecruzamento e disputa de projetos com orientação distinta para a construção da democracia no Brasil. Se a reflexão sobre as várias concepções de democracia já era imperativa naquele momento, hoje é mais do que urgente. Além disso, os temas da cidadania e participação, em termos do tratamento dos significados dissonantes que eles acabaram adquirindo no curso das reformas neoliberais, são tarefas que não podem ser adiadas. E desta se incumbem os textos aqui reunidos.

Adelia Maria Miglievich Ribeiro e *George Gomes Coutinho* introduzem este número da Civitas tratando do polissêmico conceito de *democracia.* Considerando tratar-se de um campo *em disputa* por diferentes correntes/escolas/tradições que reivindicam legitimidade no plano discursivo acadêmico, político e societário em torno de perspectivas diferenciadas e/ou antagônicas, trazem para o debate as perspectivas de quatro autores contemporâneos expressivos do debate, cujas versões de democracia ora se complementam, ora se antagonizam radicalmente, sobretudo no que concerne ao entendimento de seu caráter fático e contra-fático: Ellen Wood (2003); Jürgen Habermas (1999; 2002a) Claus Offe (1984) e Boaventura de Souza Santos (2002). Remontam à distinção clássica entre pólis e civitas que orienta em alguma medida os modelos de coordenação da vida em sociedade que se proclamam democráticos. Evidenciam na crise epistemológica a crise política.

Lea Guimarães Souki a partir do texto clássico de T. H. Marshal sobre cidadania, explora os vínculos entre cidadania, projeto de nação e grau de tolerância da aceitável, pelas classes dominantes inglesas, quanto ao grau de desigualdade compatível com a vida civilizada na ordem capitalista. Dessa perspectiva, interroga sobre a natureza desses vínculos no caso da sociedade brasileira argumentando que, do ponto de vista de suas elites dominantes, não há preocupação sobre o quanto de desigualdade seria tolerável no projeto de construção da nação.

Werner Thole pergunta se os países capitalistas do hemisfério norte perderam efetivamente sua *fisionomia social* após a crise do *welfare*, aproximando-se de uma *ordem* exclusivamente presa às racionalidades do *mercado*.

A partir dessa questão, diagnostica a atual situação social na Alemanha, confrontando-a com aspectos da sociedade brasileira e das chamadas *economias emergentes*. Num cenário marcado, como diz, pela *frieza* das interações sociais, aposta no caráter emancipatório hoje do Serviço Social cujos profissionais inovam numa *reapropriação do político* que não se confundem com práticas populistas ou caritativas, mas apontam para uma *missão* pedagógica que se alinha à perspectiva da *práxis*.

Focalizando também o tema das políticas sociais *Emil Albert Sobottka* explora os efeitos produzidos pela crise das economias capitalista e do estado de bem-estar sobre o consenso quanto a sua necessidade e princípios que as legitimavam. Contrastando os processos de reformas do Estado e das políticas sociais que se iniciam, a partir das referidas crises, na Europa e Estados Unidos, inspiradas no novo consenso produzido a partir do pensamento neoliberal e conservador, destaca as especificidades do caso brasileiro. A reflexão centra-se no sentido das mudanças institucionais propostas pelos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), no âmbito da política social, enquanto projetos distintos de reforma do estado. Desse ângulo evidencia tanto os avanços como os limites e impasses vivenciados pelo projeto contra-hegemônico de caráter emancipatório, articulado pelo PT e demais forças sociopolíticas, identificadas com a bandeira da democracia participativa.

Danilo Romeu Streck e *Telmo Adams* abrem a discussão sobre o tema da participação. A partir da analise dos múltiplos lugares institucionais em que ela se realiza, problematizam o fato de que as diversas formas raramente se comunicam entre si. Corroboram o argumento dos distintos fins a que pode servir a participação sem necessariamente implicar a legitimidade de um dado governo. Sem desconsiderar a positividade dos distintos procedimentos de institucionalização da participação da sociedade civil, insistem na necessária atenção aos conflitos e às oposições entre grupos que, de distintas filiações e espectros ideológicos, defendem aparentemente de igual modo a *democracia*.

Lígia Helena Hahn Lüchmann, na seqüência, explora o tema com o intuito de avaliar a pertinência dos pressupostos da teoria da democracia deliberativa para a compreensão das experiências participativas que vêm sendo institucionalizadas no Brasil. Os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo constituem os lugares a partir dos quais sua análise é

efetuada. Explora alguns dos principais problemas e críticas levantadas pela literatura sobre os processos participativos que se realizam nestes espaços. Os problemas da apatia política, das oportunidades e desigualdades e dos diferentes interesses sociais no interior dos processos participativos constituem os principais eixos de sua abordagem.

Conjugando na pesquisa sistematização de dados e reflexão sobre as experiências de participação na elaboração do orçamento participativo, *Euzineia Carlos* trata da relação entre a cultura política local e as práticas participativas em dois municípios da região Metropolitana de Vitória (ES). Por meio de uma análise comparativa das experiências realizadas nos municípios de Serra (ES) e Vitória (ES), no período de 1989 a 2003, focaliza em que medida a relação que se estabelece entre práticas participativas e cultura política local produz permanências ou mudanças na estrutura associativa e na trajetória política de atores societais.

Trabalhando com uma perspectiva pouco explorada pela literatura que trata da participação nas experiências de Orçamento Participativo, *Ana Paula Santos Sampaio* inova ao refletir sobre esses processos à luz das contribuições do debate institucionalista. Tomando o caso do município de Vitória-ES, como referente empírico, sua análise centra-se nas regras que organizam o processo decisório na elaboração do OP. O comprometimento político do governo, o desenho institucional e as possibilidades e limites contidas nas regras que são operacionalizadas para viabilizar o processo participativo constituem-se nas variáveis chaves da abordagem.

Elizabeth Maria Andrade Aragão e *Helerina Aparecida Novo* tematizam acerca dos Conselheiros Tutelares e seu protagonismo na implementação de uma política de assistência à infância e à adolescência no Brasil. Valorizando a história oral e a história de vida, as autoras analisam os relatos de conselheiros tutelares do município de Cariacica, um dos maiores *bolsões de miséria* na Grande Vitória. Observam as motivações daquelas pessoas num trabalho indubitavelmente árduo, as quais advêm de sua própria luta pela sobrevivência e dignidade, de sua convicção numa *cidadania ativa* que traz elementos, também, do *ethos* cristão. Analisando uma experiência concreta de participação que parte dos pobres e se volta, também, para os pobres, as autoras revisam os pressupostos mais difundidos hoje de que o cinismo é a marca inexorável da participação popular.

Eliana Labra estuda os Conselhos de Saúde atentando, de um lado, para o extraordinário desenvolvimento da participação cidadã nos espaços públicos de deliberação sobre os mais variados assuntos setoriais, envolvendo redes reais e virtuais de interações entre uma heterogênea e densa gama de organizações da sociedade civil, junto a representantes governamentais e outros; de outro lado, examina os dilemas e desafios de tais arenas em seu funcionamento cotidiano, ressaltando as contradições contidas nas práticas de representação, representatividade e associativismo na perspectiva de seu distanciamento de uma cultura democrática tipicamente moderna que Putnam avalia sob a rubrica de déficit no *capital social*, a obstaculizar a cidadania ativa, numa leitura crítica a formas de solidariedade que não aquela fundada entre iguais.

O lugar atribuído à participação no projeto político do governo, por um lado, e nos projetos políticos dos movimentos sociais, por outro, é o enfoque dado à questão por *Luciana Tatagiba* e *Ana Cláudia Chaves Teixeira* que têm como estudo de caso a gestão da ex-prefeita Marta Suplicy na cidade de São Paulo. Assinalando suas possibilidades e constrangimentos, com ênfase na relação entre movimentos sociais e sistema político, as autoras sugerem o fenômeno da *despolitização da participação* como um fator explicativo da convivência no governo do PT de processos participativos com métodos conservadores e não-democráticos na relação entre estado e sociedade.

Os artigos complementam-se nitidamente sem perderem sua singularidade no *olhar*, na construção do objeto de estudo e na análise de resultados, o que parece expressar um movimento dos pesquisadores da democratização - e do caso brasileiro mais especificamente - no sentido de afirmar a correlação entre estado *forte* – não autoritário – e sociedade civil igualmente *forte*, isto é, ativa; portando de uma nova equação entre regulação e participação na formulação e implementação de políticas públicas legítimas. Os desafios e perplexidades não são aqui escondidos. Nas reelaborações teóricas e nos exames de casos empíricos, apresenta-se, aqui, a vitalidade da produção intelectual nas ciências sociais.