

ATORES DA SOCIEDADE CIVIL E ATORES POLÍTICOS PARTICIPAÇÃO NAS NOVAS POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS EM SÃO PAULO*

Peter P. Houtzager,
Adrián Gurza Lavalle e
Arnab Acharya¹

1. Introdução

A multiplicação de expedientes de participação coletiva e direta implementadas e praticadas nos últimos anos em países de renda média e baixa parecem anunciar uma nova política democrática. Experiências inovadoras como o orçamento participativo nas cidades brasileiras, bem como os espaços de participação e deliberação política, na capital uruguaia, Montevideu, e no Estado indiano de Kerala estão criando amplas arenas democráticas e novas práticas fora das fronteiras das instituições de representação política clássicas.² Uma vasta gama de pesquisadores, formuladores de políticas públicas e líderes políticos acredita que a participação direta na elaboração de políticas públicas pode ajudar tanto a democratizar e racionalizar o Estado quanto a dar voz política aos grupos politicamente marginalizados.³

* A pesquisa em que se baseia este *paper* é parte de um 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>. 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, pelos numerosos comentários que enriqueceram substancialmente o *paper*. Agradecemos também Graziela Castello pela meticulosa e inestimável assistência na pesquisa.

¹ Respectivamente: Institute for Development Studies (IDS), Universidade de Sussex, Brighton, Reino Unido; p.houtzager@ids.ac.uk. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC) & Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), São Paulo, Brasil; layda@usp.br. Institute for Development Studies (IDS), Universidade de Sussex, Brighton, Reino Unido, aacharya@rti.org.

² Ver Abers 1998, Baiocchi 2001, Avritzer 2002 e 2003, Santos 1998 e 2002b, Heller 2001.

³ As expectativas variam. Para alguns, a participação aumenta a prestação pública de contas, reduz a corrupção e a esclerose burocrática, e fornece melhores arenas para o desenho de políticas públicas (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 participação cidadã como parte de um novo projeto de inclusão e redistributivo que apresenta uma alternativa tanto ao modelo estadista de desenvolvimento quanto ao do mercado (Heller 2001 e 2003, Fung e Wright 2003, Santos 2002a).

Se algumas dessas esperanças e expectativas se concretizarem, isso decorrerá de uma complexa constelação de fatores pouco compreendidos, que apenas começaram a receber atenção na literatura. Conhecemos muito pouco sobre os efeitos dos desenhos institucionais dos diferentes espaços de participação ou sobre as forças sociais que dão forma à dinâmica de tomada de decisões no interior dos mesmos, muito menos sua efetividade para produzir políticas públicas e resultados mensuráveis. Devido à preocupação central com a reforma e aprofundamento da democrática, uma das questões prioritárias a ser respondida é *Quem participa?* E mais importante ainda, *O que leva esses sujeitos a participar?* Por outras palavras, a resposta à primeira pergunta apenas é passível de formulação cabal se compreendidos os fatores que estimulam cidadãos comuns e atores coletivos da sociedade civil a se engajarem em arranjos institucionais de participação na esfera pública.

É fundamental ressaltar que a variada literatura sobre a participação cidadã não tem distinguido, empírica ou teoricamente, entre a participação individual do cidadão e a dos atores coletivos da sociedade civil.⁴ Ambas, porém, obedecem a lógicas bastante distintas – atores individuais ou pessoas comuns e atores coletivos ou entidades da sociedade civil têm diferentes capacidades para a ação (incluindo-se a participação), e é sociologicamente pertinente supor que essas capacidades são moldadas por diferentes dinâmicas e constelações de fatores. Além disso, a literatura sobre a participação do cidadão – isto é, sociedade civil, democracia deliberativa (habermasiana e outras) e *empowered participation* – supõe que, para atores individuais ou coletivos, é relativamente fácil alcançar e utilizar os arranjos institucionais de participação cidadã. Centrou-se energia intelectual principalmente na dinâmica deliberativa no interior dos espaços de participação ou nos aspectos gerais que tornam a sociedade civil uma força democratizadora e racionalizadora. Essa literatura partilha aquilo que, apenas por brevidade, será denominado aqui de “perspectiva da sociedade civil” sobre a participação: enfatiza-se a autonomia como alicerce indispensável do potencial de transformação da sociedade civil, fazem-se poucas distinções analíticas entre atores da sociedade civil e, por fim, dá-se pouca atenção aos fatores que configuram às diferentes capacidades dos

⁴ A literatura sobre a descentralização democrática tem uma perspectiva distinta dessa, mas há poucos trabalhos que explorem de maneira sistemática a habilidade das diferentes organizações civis, ou dos cidadãos comuns que ocupam diferentes posições na comunidade, de ter acesso e utilizar os novos arranjos institucionais. Em contraste, a participação dos cidadãos comuns nas associações civis, nas eleições e nos movimentos sociais nos países mais ricos, tem sido problematizada e teorizada de perspectivas diversas.

atores para a ação. Com o intuito de evitar a carga normativa e unificadora depositada sobre os atores empíricos por boa parte da literatura centrada na sociedade civil, será utilizado aqui o termo organizações civis – por certo mais neutro e menos teoricamente sobre-determinado – para denominar esses atores empíricos, preservando-se a idéia de “sociedade civil” apenas para referir a literatura que descansa nessa categoria na interpretação da ação de atores coletivos do ponto de vista das conseqüências para a democracia.

Este capítulo centra-se na participação das organizações civis na cidade de São Paulo, por conseguinte, propõem uma mudança de foco analítico. Com maior precisão, enquanto a maior parte da literatura tem pensado a participação nos novos espaços como uma inovação nas modalidades da democracia direta, ou seja, como participação cidadã ou de indivíduos comuns, atenta-se aqui para a centralidade da participação das organizações civis – fenômeno que desloca a problemática teórica do plano da participação para o terreno espinhoso da representação. O capítulo, se utilizando de dados produzidos por um único *survey* sobre organizações civis, identifica os fatores que aumentam a propensão dessas entidades civis a participar. A análise tem como ponto de partida a idéia de que as organizações civis têm diferentes capacidades de ação e, portanto, de alcançar e aproveitar as oportunidades criadas pelas novas instituições de participação.

Para interpretar os dados, o capítulo adota a perspectiva da *polis* (*polity perspective*). Em contrapartida à perspectiva da sociedade civil, ressalta-se nele como a capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores, pelas suas relações com outros atores (do Estado ou do universo das organizações civis) e pelo âmbito das instituições políticas no qual essas relações são negociadas.⁵ Contrariamente à perspectiva da sociedade civil, que tem se concentrado na importância da *autonomia* das organizações civis, mostrando-se pouco sensível – negligenciado até – à importância causal das instituições políticas, a perspectiva centrada na *polis* sugere que organizações civis com fortes vínculos com atores políticos – como partidos políticos, movimentos operários ou atores estatais – são as mais propensas a participar. A perspectiva da *polis* incita a possibilidade de inversão do conhecido argumento de Peter Evans (1995) a

⁵ A abordagem da *polis* tem origem em trabalhos de Skocpol (1992 e 1999) e Tilly (1978 e 1997), entre outros autores, bem como em outras linhas de institucionalismo comparativo, como a de Evans (1995 e 1996). Para um relato sumário, ver Houtzager 2003 e 2001. Partes da literatura sobre os movimentos sociais, representadas por McAdam, McCarthy e Zald 1996, Tarrow 1998, e Melucci 1996, oferecem pedaços e peças de uma estrutura teórica compatível com uma perspectiva centrada na *polis*.

respeito da permeabilidade social do Estado como condição da sua própria atuação:

Estados socialmente engastados ou que gozam de autonomia imbuída na sociedade tiveram maior capacidade para se desempenhar como contraparte efetiva perante o setor privado nos processos de transformação industrial. O argumento da *polis* muda a ótica e olha da sociedade para o Estado, com o intuito de argumentar que atores da sociedade institucionalmente engastados nos arranjos tradicionais da política ou que possuem uma autonomia imbuída nas instituições políticas – inclusive o Estado – são os que possuem maior capacidade de participar e trabalhar com os atores estatais na produção de políticas públicas. Cumpre esclarecer, para evitar mal-entendidos, que não está em questão a autonomia das organizações civis, mas a pertinência, novamente, de operar uma mudança de registro analítico para iluminar a interface entre o Estado e a esfera política, de um lado, e o universo da ação coletiva cristalizado institucionalmente em organizações civis, do outro. Subjaz a essa mudança um pressuposto simples, cuja prudência e rendimentos heurísticos poderão ser avaliados pelo leitor à luz dos resultados de pesquisa aqui examinados: as capacidades de ação das organizações civis e do Estado são produto de uma história iterativa e contingente de mútua constituição.

Três aspectos distinguem este capítulo da maioria dos trabalhos sobre a participação do cidadão. Primeiro, como já explicitado, ele explora a participação das organizações civis, e não a dos cidadãos individuais. Esta última é explorada de forma inédita neste volume no capítulo de Avritzer, Recamán e Venturi. Embora as questões conceituais sejam bem mais conhecidas nesse plano, sabia-se muito pouco sobre as suas feições empíricas no caso de São Paulo. Segundo, utiliza uma estratégia analítica inovadora que torna possível testar uma série de hipóteses sobre quais constelações de fatores (sugeridas pelas perspectivas da sociedade civil e da *polis*) podem afetar a participação. A estratégia mais comum utilizada em estudos empíricos sobre a participação é optar pela variável dependente – ou seja, focar nos atores que estão participando –, o que torna impossível comparar as características e estratégias de atores que estão nos espaços de participação com as daqueles que permaneceram fora. Em contraste, esta análise trabalha com um variado universo de organizações civis, incluídas na amostra independentemente da sua participação ou não nos novos arranjos institucionais, e indaga quais têm maior propensão a participar. A análise visa identificar a participação em três arranjos institucionais distintos de participação: (i) o conhecido orçamento participativo (OP) iniciado no Sul do Brasil, (ii) os conselhos de políticas públicas estabelecidos constitucionalmente em áreas como saúde e direitos da criança e

do adolescente, e (iii) uma grande quantidade de outros tipos de conselhos locais, comitês e programas de participação.⁶ O capítulo se ocupa particularmente das organizações civis que trabalham para ou com setores das classes média baixa e trabalhadora, ou camadas pobres urbanas.⁷

Terceiro, e especificamente no plano metodológico, o trabalho de campo em que se baseia este capítulo lançou mão de uma técnica de amostragem que pôde enfrentar os desafios postos pela natureza diversa e dispersa das organizações civis. As pesquisas e análises empíricas dos novos arranjos institucionais participativos, em especial da participação de organizações civis, são ainda incipientes, embora cresçam em ritmo acelerado.⁸ Em sua maioria, tais pesquisas assumiram a forma de estudos de casos de experiências particulares ou de organizações civis particulares, correndo o risco de chamar a atenção para alguns poucos exemplos extraordinários de participação inclusiva.⁹ Para extrair conclusões razoáveis para diversos contextos, não raro os analistas exercem formas de anedotismo comparativo – ou seja, casos idiossincráticos de contextos diferentes são reunidos em uma única explanação ou generalização. Esses casos, porém, raramente são comparáveis, porque ou não são instâncias que exprimem as mesmas coisas ou ocorrem em contextos sociopolíticos marcadamente diferentes.¹⁰

A base de dados em que se baseia o capítulo é produto de um *survey* com 229 atores, realizado ao longo de oito meses, em 2002, no interior das fronteiras municipais da cidade de São Paulo. Utilizamos como estratégia de amostragem o método *snowball*, direcionando intencionalmente a composição da amostra de modo a captar aquelas

⁶ A cidade também apresenta uma variedade de instituições de participação criadas por e para organizações civis, das quais os atores estatais não são participantes regulares – por exemplo, 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 das organizações civis diante do Estado e coordenar a ação em áreas temáticas específicas. O *survey* recolheu informação sobre a participação nessas instituições, mas estas páginas apenas mencionam ligeiramente essas informações.

⁷ O termo “organizações civis” é usado em sentido amplo para denotar um conjunto diverso de atores sociais – associações locais, federações de associações, movimentos sociais, ONGs, organizações de caridade etc. – que não têm cargos públicos ou lucro como seus objetivos principais.

⁸ 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; o projeto “Sociedade Civil e Governança”, da Fundação Ford, <http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/index.html>; bem como a pesquisa do The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies em <http://www.jhu.edu/~ccss/>.

⁹ 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).

¹⁰ Ver os projetos citados na nota 8. No caso de Fung e Wright 2003, Cohen e Roger (2003: 243) observam que “os organizadores de *Deepening Democracy* se baseiam em uma variável dependente. Dado o estado incompleto da teoria e dos dados nessa área, essa opção faz sentido. Seu ponto fraco, porém, está em que não temos variação necessária para testar hipóteses”.

organizações civis mais ativas junto às camadas populares. Com efeito, essa estratégia objetivou produzir o melhor cenário possível, quer dizer, a “fotografia” derivada da amostra apresenta o mundo dos empenhos associativos melhor do que ele realmente é, pois organizações civis ativas tendem a estar sobre-representadas, enquanto a sub-representação foi o destino mais provável da imensa maré de atores passivos ou mobilizadas apenas esporadicamente. É claro que se organizações civis estiverem participando das novas instituições democráticas, seria mais provável encontrá-las na subpopulação da do universo da ação coletiva institucionalizada favorecida pelos critérios da amostragem.

Uma palavra de cautela é necessária antes de prosseguirmos. Os objetivos deste capítulo são limitados e estão definidos com precisão – ele procura identificar quais organizações civis paulistanas participam dos diferentes arranjos institucionais acima elencados, e quais fatores aumentam a propensão a essa participação. No capítulo não são exploradas questões importantes sobre a dinâmica deliberativa das instituições de participação, nem a eficácia dessas instituições como arenas de elaboração de políticas públicas, e sequer sua capacidade de influenciar o comportamento das agências estatais ou das organizações civis. Estas páginas tampouco examinam quaisquer resultados finais como redução de desigualdades ou racionalização das políticas públicas.

2. Perspectivas e pressupostos da participação de organizações civis

Que fatores levam atores coletivos a participar dos novos espaços políticos democráticos em São Paulo? A teorização nessa área mal começou, mas como recurso expositivo para tornar mais nítidos os argumentos a serem explorados cabe diferenciar, *grosso modo*, entre a perspectiva da *polis* aqui assumida e um amplo consenso de contornos difusos centrado na idéia de “sociedade civil”.

A perspectiva da sociedade civil, apesar das preocupações normativas e teóricas diversas que nela confluem, tem um conjunto de características partilhadas por pelo menos três *corpora* da literatura contemporânea engajada no debate sobre a qualidade e o futuro da democracia: primeiro, os autores propriamente centrados na categoria *sociedade civil*; segundo, aqueles preocupados com elucidar, em vertente anglo-saxônica ou germânica, os horizontes abertos pela *democracia deliberativa*; por fim, os trabalhos

guiados pela proposta da *empowered participation*, menos conhecida (ainda) no Brasil.¹¹

Os três *corpora* dizem respeito centralmente à ampliação da democracia e, por razões analíticas e normativas que são comuns em vários estágios, apostam pesadamente na racionalização e mesmo no potencial emancipador das organizações civis. O centro da perspectiva da sociedade civil é uma leitura dual normativa das relações entre Estado (autoritário) e sociedade (democrática). Essa literatura da sociedade civil partilha a convicção de que três aspectos tornam as organizações civis uma força autêntica, democratizadora e racionalizadora da ação pública: sua lógica deliberativa (*versus* a baseada em interesses), sua natureza descentralizada e seu enraizamento na vida social das comunidades e sua autonomia em relação ao Estado, aos partidos políticos e aos grupos de interesse.¹² Essas características dão às organizações civis uma lógica democratizadora particular que contrasta favoravelmente com a lógica própria aos interesses dos corpos representativos, a lógica tecno-burocrática das agências estatais e a lógica excludente do mercado. Por fim, na perspectiva da sociedade civil, é um artigo de fé que a participação aumenta a inclusão política e social. Acredita-se que populações de renda mais baixa e outras excluídas, cujos interesses são marginalizados nas instituições de representação clássicas, ganham a oportunidade de influenciar políticas que afetam diretamente suas vidas (Avritzer 2003, Wright e Fung 2001, UNDP 2002).¹³

A perspectiva da *polis* atenta particularmente para a relevância de se entender as diferentes capacidades das organizações civis para alcançar e utilizar as novas instituições

¹¹ Entre os trabalhos inscritos na literatura sobre a sociedade civil incluem-se, Keane (1992), Arato e Cohen (1992), Costa (1994 e 1999) e Dagnino (2003); na literatura sobre democracia deliberativa, Avritzer (1998 e 2003), Elster (1997), e Joshua Cohen (1998); e para a literatura sobre formas emergentes de *empowered participation*, ver os ensaios de Fung e Wright (2003), e Fung em andamento.

¹² Cf. Keane 1992, Arato e Cohen 1992, Costa 1994 e 1999; UNDP 2002. Esses três aspectos têm levado alguns analistas a afirmar que na terceira onda de democratização emergiram organizações civis distintas, oposta às práticas autoritárias precedentes e portadoras de nova cultura política caracterizada por uma lógica deliberativa (Avritzer 1998 e 2003). Em termos mais gerais, porém, esses aspectos são parte de um espírito do tempo policêntrico próprio à 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).

¹³ Embora não estejam inseridas na perspectiva da sociedade civil, aqui circunscrita à literatura acadêmica, agências bilaterais e multilaterais têm tentado fixar, desde os anos 1990, seu próprio conteúdo normativo e programático a respeito do papel das organizações civis nos seus receituários de reformas pro-mercado. De fato, descentralização e participação têm sido postas ao lado da desregulação e da mercadização, enquanto as organizações civis – ONGs em particular – são vistas como solução para o “fracasso” do Estado e para os limites do mercado. Traços da peculiar mistura cívica resultante são comuns nos relatórios políticos e nas publicações oficiais de atores multilaterais e de alguns bilaterais. Muito do que se disse neste capítulo sobre a perspectiva da sociedade civil aplica-se bem a essa visão neoliberal.

de participação.¹⁴ Enquanto a perspectiva da sociedade civil tem prestado pouca atenção sociológica aos atores reais e às instituições políticas, a perspectiva da *polis* preocupa-se antes de tudo com a análise histórica e comparativa de atores institucionalmente situados. Sugere que a participação é um resultado contingente, produzido numa teia de relações negociadas entre atores coletivos (organizações civis, Estado e outros) situados em um terreno institucional preexistente que reprime e/ou facilita formas de ação particulares. Nesse contexto teórico, a noção de atores institucionalmente engastados ou, se preferir, institucionalmente permeados (*institutionally embedded*), sugere que são os atores que estabelecem vínculos com atores políticos institucionais – no contexto do Brasil, partidos políticos, movimentos sindicais, grupos religiosos organizados e o Estado – que têm a capacidade de alcançar e se engajar nas novas instituições de participação cidadã.

Este capítulo examina cinco pressupostos associados às duas perspectivas, cujo exame em detalhe foi possível a partir dos resultados obtidos na pesquisa realizada na cidade de São Paulo.

Um:

Novas instituições para a participação do cidadão em São Paulo têm criado oportunidades de participação do processo político para segmentos da sociedade excluídos de outras arenas públicas de tomada de decisão, em particular para os segmentos pobres da população. Esse pressuposto é assumido como uma verdade axiomática na perspectiva da sociedade civil. A perspectiva da *polis* recomenda algum cuidado. Estudiosos da participação em campanhas políticas e do comportamento do voto nos países mais ricos têm mostrado o poderoso efeito da renda sobre a participação – ou seja, grupos mais ricos votam mais e participam em níveis mais altos de atividades associativas e das campanhas políticas do que grupos com renda mais baixa (Brady, Verba e Lehman Schlozman 1995: cap. 7). Essa literatura específica sugere que as desigualdades sociais são refletidas nas instituições de participação. Da perspectiva da *polis*, isso parece totalmente possível, mas neste estudo os protagonistas são atores coletivos, não cidadãos individuais. Devem, portanto, obedecer a uma lógica diferente. Por exemplo, o desenho das instituições de participação e as alianças construídas pelas

¹⁴ Reafirmada em seus termos mais amplos, a questão converte-se em: quais são os efeitos institucionais sobre a vida associativa ou quais os microfundamentos da ação coletiva? (Houtzager 2004, Gurza Lavalle 1998 e 2001). Em geral, embora fundamental para entender a ação coletiva, a questão recebeu pouca atenção nas agendas de pesquisa sobre os atores sociais.

organizações civis podem atenuar o efeito que as disparidades de riqueza têm sobre a participação dos cidadãos individuais.

Dois:

Organizações civis vinculadas a arranjos institucionais clássicos têm maior propensão a participar do que aquelas que não partilham esse atributo. A perspectiva da *polis* sugere que atores com vínculos institucionalizados com atores políticos clássicos do século 20, como partidos políticos, movimentos sindicais, grupos religiosos organizados e o Estado, têm maior probabilidade de participar do que aqueles que não estão inseridos em teias de relações compostas por esse tipo de atores. Embora a perspectiva da sociedade civil não tenha, no Brasil, dado atenção a esses vínculos ou às capacidades para a ação deles derivada, há ampla literatura sobre os vínculos estreitos entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e os movimentos sociais, sobre as relações entre o movimento social sindical da Central Única dos Trabalhadores (CUT) que envolve tanto sindicatos de trabalhadores quanto organizações comunitárias de base, e sobre o amplo papel de setores progressistas da Igreja Católica na organização e no apoio a organizações civis.¹⁵ Menos se conhece sobre o papel desempenhado pelas igrejas evangélicas, mas uma evidência limitada (baseada em estudos de caso) sugere uma tendência a despolitizar seus membros e isolá-los da arena política. Da perspectiva da sociedade civil, porém, a *autonomia* surge como o atributo mais importante do tipo de atores coletivos que foram protagonistas da terceira onda democrática e cuja mobilização ainda é vista como central na construção de novas experiências de participação. Por isso, este segundo pressuposto constitui a principal linha divisória entre a perspectiva da *polis* e a da sociedade civil.

Três:

A forma de organização e as preocupações essenciais das organizações civis determinarão se elas participam dos novos arranjos institucionais de elaboração de políticas públicas. A perspectiva da sociedade civil faz pequenos cortes analíticos, como a diferenciação entre ONGs, OSCs (organizações comunitárias) e movimentos sociais, mas, de um modo geral, todas as apostas da literatura desenha um tipo de organização civil coincidente com o perfil das ONGs — tematização de problemas de interesse para o conjunto da sociedade, motivações pós-materiais, ativação da esfera pública, produto da

¹⁵ Ver Seidman 1995 e Diomo 1995, respectivamente.

espontaneidade e inovação sociais. De acordo com a perspectiva da *polis*, a capacidade dos atores para a ação depende de vários fatores, incluindo-se sua organização interna e suas preocupações essenciais. Por essa razão, a análise comparativa só é possível depois que uma tipologia inicial das organizações civis tiver sido delineada através dessas dimensões que, considera-se, influenciam a participação. Isso se faz abaixo, onde sugerimos que os atores coletivos classificados como ONGs, Associações de Base, Entidades de Coordenação, Entidades Assistenciais e Outros têm diferentes tendências e formas de participação.

Quatro:

O momento de fundação das organizações civis tem grande influência sobre quando tendem ou não a participar. No caso do Brasil, e da América Latina em geral, é amplamente aceito que uma nova constelação de organizações civis surgiu durante a transição democrática. Da perspectiva da sociedade civil se falou, ao longo dos anos 1990, em "nova sociedade civil" para conotar esses atores e seu ativismo cívico. Ambas as perspectivas aceitam a idéia de que organizações civis não podem reinventar-se dramaticamente ou mudar a prazer o modo como trabalham, pelo menos num período de tempo relativamente curto. Os momentos fundacionais deixam uma marca duradoura no ator. A natureza dessa marca, porém, é um pouco diferente entre a perspectiva da sociedade civil e a da *polis*. Para a primeira, atores forjados durante o período altamente politizado da transição democrática são o produto de, e portam, uma nova cultura política que é a antítese do autoritarismo e do clientelismo que têm prevalecido historicamente. Nesse caso, a trajetória consiste fundamentalmente em uma herança das iniciativas bem-sucedidas de auto-organização de atores coletivos que, nesse sentido, nasceram autônomos. Na perspectiva da *polis*, a trajetória está orientada, antes de mais nada, pela capacidade para a ação desenvolvida por atores coletivos construídos com base num determinado enraizamento institucional. Em momentos de significativa mudança institucional, como a transição democrática no Brasil, as oportunidades para criar tal enraizamento são, para uma nova e mais ampla gama de atores, muito maiores do que durante períodos de política normal.

Cinco:

O desenho institucional dos arranjos de participação — ou seja, os critérios que fixam o âmbito do seu mandato legal, sua composição, regras de participação,

procedimentos de tomada de decisão, bem como sua localização geográfica e temporal – determina quais organizações civis têm maior possibilidade de participar. No caso do orçamento participativo e dos conselhos de políticas públicas de São Paulo, há diferenças marcantes entre quem pode participar, bem como entre a distribuição espacial e temporal das oportunidades de participação. No interior do processo do orçamento participativo, existem dois ciclos com regras distintas sobre o número de encontros, o local onde se realizam e os temas sobre os quais se delibera. A perspectiva da *polis* sugere que esses traços do desenho institucional constrangerão alguns atores e possibilitarão a outros tirar proveito das novas oportunidades de participação. A perspectiva da sociedade civil não tem desenvolvido suficiente sensibilidade institucional para gerar pressupostos abrangentes nessa área.

3. Breve Síntese dos Principais Conclusões

Os modelos estatísticos expostos neste capítulo mostram que, contrariamente ao foco central da perspectiva da sociedade civil — a *autonomia* dos seus atores —, em São Paulo as entidades civis com maiores probabilidades de participar, em todos os três arranjos institucionais de participação, são aquelas que têm vínculos institucionalizados com dois atores políticos tradicionais —partidos políticos e Estado. Vínculos com sindicatos e organizações religiosas não parecem afetar a propensão das organizações civis a participar. Essas conclusões confirmam amplamente a idéia de que atores *institucionalmente* engastados têm maior propensão a participar.¹⁶

Nós verificamos também que a forma de organização das organizações civis afeta a probabilidade de participação. ONGs não são participantes mais ativos do que qualquer outro tipo de organizações civis, contradizendo expectativas levantadas pela literatura que enfatiza seus atributos democratizadores típicos. Em comparação, atores aqui classificados como entidades de articulação (que incluem federações de associações, associações de associações e centrais de movimentos sociais) e associações de base (como associações de bairro) têm muito mais propensão a participar. Os modelos sugerem que entidades de articulação e associações de base participam de maneiras distintas: os primeiros participam principalmente dos conselhos gestores de políticas públicas e de outros espaços de participação; as últimas participam particularmente do OP. Os

¹⁶ Pode-se levantar a hipóteses de também possuem um conjunto de capacidades que os torna mais efetivos no interior das instituições de participação em relação aos atores sem vinculação com instituições (contudo, nossos dados não lançam nenhuma luz sobre essa questão).

resultados indicam, entre outras coisas, a necessidade de mover-se em direção de uma leitura mais nuançada e desagregada tanto do universo homogêneo sugerido pela categoria "sociedade civil" quanto das instituições de participação.

De uma maneira mais geral, a análise descobriu que uma proporção do segmento mais ativo das organizações civis estudadas participa independentemente da sua envergadura financeira ou "riqueza" — medida pelo tamanho do orçamento — de todos os três tipos de arranjos institucionais. Isso sugere que indivíduos ou participação de cidadãos, de um lado, e atores coletivos ou participação de organizações civis, do outro, obedecem a diferentes lógicas particulares que não deveriam ser combinadas. Há claros sinais de os últimos estarem construindo novas formas de representação, cuja cabal compreensão não pode simplesmente ser equacionada em termos de democracia direta e cujos traços parecem diferir daqueles próprios às instituições de representação convencionais das democracias liberais. Por certo, isso confirma a importância da distinção entre participação de cidadãos comuns e de organizações civis, bem como a necessidade de se iniciar uma discussão sobre a emergência de formas de representação do cidadão em instituições políticas de participação.¹⁷

4. Participação como Variável Dependente

A cidade de São Paulo tem um conjunto diverso de arranjos institucionais para a participação na elaboração de políticas públicas. Em cada um desses arranjos há múltiplos modos de os atores poderem participar. A Constituição brasileira de 1988 e o processo de descentralização administrativa, cujas raízes estão nas reformas do Estado e nas políticas de ajuste estrutural dos anos 1990, têm produzido mudanças significativas nas relações entre o Estado e a sociedade brasileira. 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 das políticas públicas e na regulação da ação governamental (Artigo 1). 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 políticas e sociais. De fato, tem

¹⁷ Santos (2002a) é um dos poucos que enfocam a relação entre instituições de representação e de participação, mas ele não se arriscou a tratar das formas emergentes de representação no interior das últimas.

surgido uma verdadeira floresta institucional habitada por diferentes (em todas as dimensões imagináveis) tipos de instituições de participação “direta”.

Para tratar analiticamente dessa diversidade há duas opções. Uma é reduzir o escopo analítico e focar *a priori* um subconjunto de instituições de participação. A perda de generalidade, porém, é substancial. A outra opção, adotada neste capítulo, é fazer um número limitado de cortes analíticos, em parte baseado nos padrões empíricos manifestados nos dados, em parte baseado em preocupações analíticas, para produzir um pequeno número de tipos ou categorias a serem estudados. Os arranjos institucionais mais citados no *survey* sobre organizações civis em São Paulo recaem em duas categorias amplas: o orçamento participativo implementado pelo Partido dos Trabalhadores em 2002 e os conselhos de políticas públicas constitucionalmente determinados. Há uma terceira variável dependente que reúne todas as formas institucionalizadas de participação na elaboração de políticas públicas — ou seja, o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e uma grande quantidade de comitês, programas e conselhos de participação menos comuns. A vantagem dessa variável agregada está na ampliação do universo estatístico a ser trabalhado e na possibilidade de incluir na análise um agrupamento diverso de espaços de participação raramente estudado.

Atores coletivos podem participar, de diversas maneiras, de cada um desses três tipos de arranjos institucionais (ou variáveis dependentes). As novas instituições de participação foram intencionalmente criadas para incluir organizações civis, e, em alguns casos, os cidadãos individuais, nos diferentes momentos públicos de tomada de decisão e ação — no desenho e regulação das políticas públicas, na supervisão ou monitoramento da sua implementação e mesmo na sua implementação ou no gerenciamento de programas. Nos conselhos, por exemplo, pode-se ser um membro com assento no conselho, um gestor do fundo de recursos do conselho, ou um participante das audiências públicas convocadas pelo conselho. As formas de participação possíveis em cada tipo de espaço são discutidas abaixo.

Embora estejamos relativamente convencidos de que, no exemplo acima, atores declarariam participar apenas se fossem membros com assento no conselho, o ponto importante está em que, para os propósitos analíticos deste capítulo, essas formas de participação são organizadas mediante mecanismos e em momentos institucionalmente predefinidos. Nesse sentido, para os objetivos de estas páginas não é necessário distinguir as diferentes formas de participação. Tampouco é necessário apurar a frequência ou a intensidade da participação. É possível afirmar, porém, que a grande maioria dos atores

participantes de um ou mais arranjos institucionais declarou que, para eles, a participação era ou "muito importante" ou "indispensável".¹⁸

O orçamento participativo é a mais conhecida experiência de democratização da política pública no Brasil e talvez em qualquer outra parte. 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, por todo o país, incluindo as administrações municipais de outros partidos.¹⁹ Em 2002, as prioridades de gastos de aproximadamente um terço do orçamento municipal para investimento público (por volta de um terço de todo o orçamento municipal), ou 12% do orçamento municipal total, foram alocadas no processo do orçamento participativo. A administração municipal estima que 55 mil pessoas participaram do orçamento participativo do ano seguinte.

A participação de organizações civis no orçamento participativo é complexa e ocorre em vários momentos e espaços distintos. Há dois ciclos – um Ciclo Temático e um Ciclo Territorial (Diagrama 1) – e cada qual favorece a participação de atores distintos. O Ciclo Temático se inicia com assembleias em 9 macrorregiões da cidade, onde, depois das Secretarias da administração municipal terem apresentado seus projetos e programas aos participantes, a assembleia define as prioridades para o ano seguinte e elege delegados temáticos para as plenárias temáticas (1 delegado para cada 20 votantes presentes na assembleia). Essas plenárias estabelecem os gastos prioritários para cinco áreas temáticas em que a administração municipal é ativa 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.²⁰

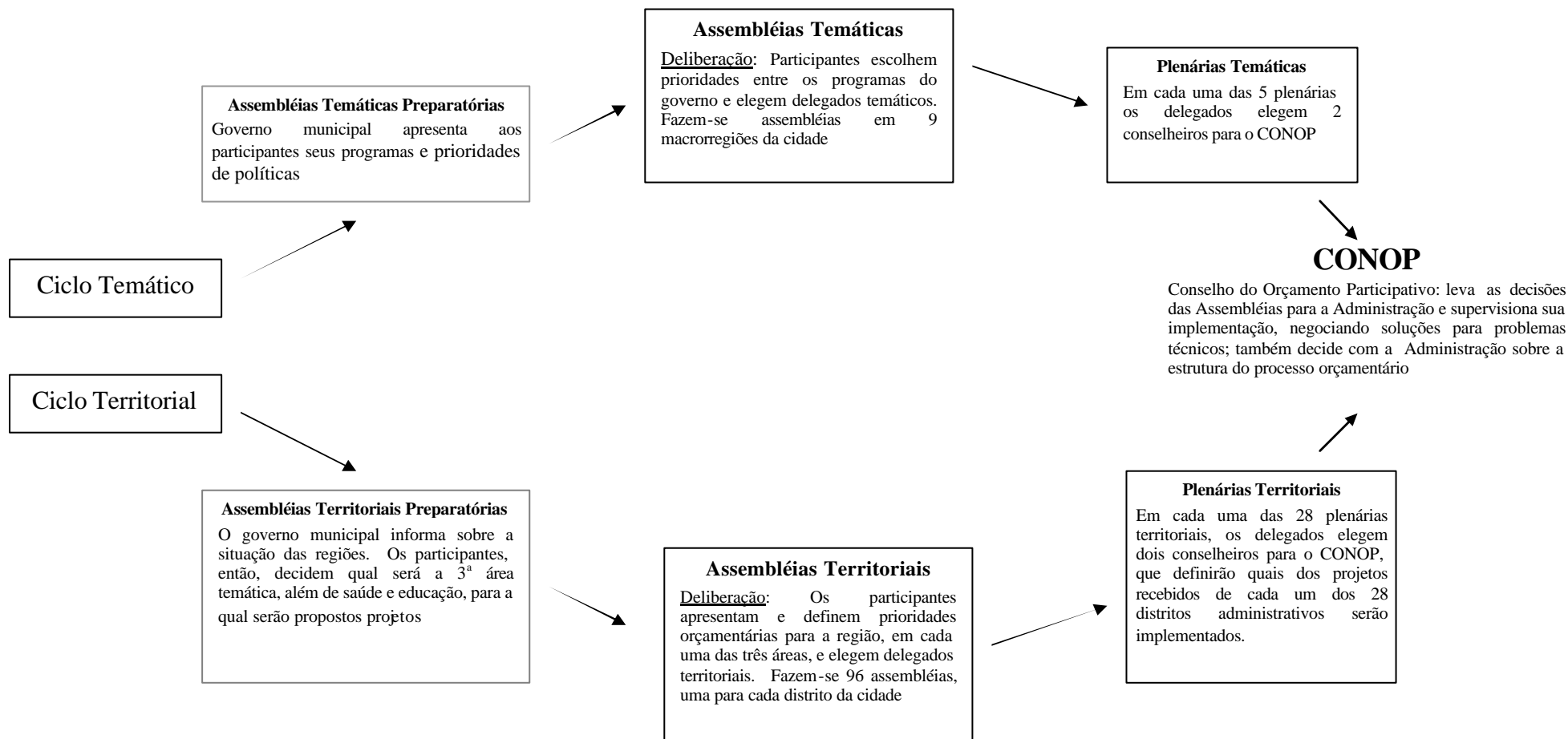
¹⁸ Utilizou-se uma escala de cinco pontos: indispensável, muito importante, mais ou menos importante, um pouco importante e não é importante. Aproximadamente um terço dos participantes disse que a participação era indispensável, e 57% disseram que ela era muito importante.

¹⁹ Estima-se que por volta de 150 municípios possuam 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 políticas bastante diversas, afirma estar engajada em tais práticas orçamentárias, há uma nova discussão sobre a demarcação das fronteiras conceituais.

²⁰ 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.

O Ciclo Territorial segue processo similar, mas com diferenças observáveis quanto ao momento de participação do cidadão e dos tipos de demandas que os participantes reivindicam. 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, saúde, e em uma terceira área decidida pelas próprias assembleias. A dinâmica particular do Ciclo Territorial parece favorecer o envolvimento de associações de base.

Diagrama 1 Estrutura do Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo



CONOP
Composição: 10 conselheiros temáticos e 56 conselheiros territoriais
 14 conselheiros indicados pelo governo municipal
 08 conselheiros representando, respectivamente, mulheres, negros, índios, população de rua, deficientes, crianças e adolescentes GLBT
 04 conselheiros escolhidos, respectivamente, pelos Conselhos Municipais de Saúde, Habitação, Direitos da Criança e do Adolescente e Assistência Social

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 (ver Tabela 1 para detalhes): conselhos de políticas públicas, conselhos de programas, conselhos temáticos e conselhos de unidades ou de autarquias.²¹ Os conselhos de políticas públicas ajustam-se mais estreitamente à imagem amplamente difundida dos espaços deliberativos de participação e são os protagonistas institucionais de múltiplas pesquisas e debates em torno à ampliação da democracia e a democracia deliberativa. Eles apresentam o nível mais expressivo de participação dos conselhos em nossa amostra.²² Esses conselhos foram constituídos por pela Constituição de 1988, e organizam-se em uma estrutura federalizada semelhante àquela do governo, em áreas temáticas que a própria Constituição define como de alta prioridade. Eles são, por isso, instituições cuja criação e áreas de competência, além das formas de participação das organizações civis, são legalmente estabelecidas e garantidas.

Os conselhos proporcionam igual representação a organizações civis, autoridades públicas e associações profissionais envolvidas na área relevante.²³ 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.²⁴

²¹ Essa tipologia é uma versão ligeiramente modificada daquela encontrada em Tatagiba (2002) e em IBAMA, IOEA, et al (1997). Omite-se dessa tipologia o Conselho do Orçamento Participativo, já examinado.

²² Entre os conselhos de políticas públicas, o conselho municipal, estadual e nacional de Saúde e o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, (CDCA), criados em 1991 e 1992 respectivamente, têm a taxa mais alta de participação.

²³ 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 em geral de acordo com sua base territorial.

²⁴ Além do mais, na maioria dos casos, o número de assentos para organizações civis é legalmente especificado, e em algumas instâncias inclusive os próprios atores efetivos são objeto de especificação. Embora os conselhos de políticas públicas tenham igual representação entre conselheiros oriundos das organizações civis e autoridades públicas, o Conselho da Saúde tem aumentado significativamente o peso dos primeiros reservando assentos adicionais para conselheiros dos 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 de 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.

Tabela 4.1 Tipos de Conselhos de Participação na Cidade de São Paulo, Brasil

Tipo:	Conselho de Políticas Públicas	Conselhos de Programa	Conselhos Temáticos	Conselhos de Unidades e de Autarquias
Status Legal	Determinados constitucionalmente, com implementação por legislação federal	Criados por legislação federal, estadual ou municipal	Criados por regulamento municipal	Criados por determinação do poder executivo municipal ou por normas da agência gerida.
Mandato	Deliberação política, incluindo alocação anual do orçamento, e controle da agenda estatal a ser implementada. Inclui o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Dá suporte a programas específicos da administração que criou o conselho. Inclui, por exemplo, o Conselho Municipal de Habitação em São Paulo	Dá suporte a um conjunto diverso de áreas temáticas consideradas prioritárias pela administração municipal. For exemplo, raça, gênero e eventos extraordinários e celebrações ou efemérides.	Administra e regulamenta infra-estrutura pública específica. Por exemplo, os Conselhos dos Postos de Saúde.
Membros	Varia por conselho e nível de governo (municipal, estadual, federal).	Particular para cada conselho. No caso do <u>Conselho Municipal de Habitação</u> , 48 membros, distribuídos entre 24 representantes de organizações civis, 12 do governo e 12 de associações profissionais	Particular para cada Conselho	Particular para cada Conselho
Seleção de Representantes das organizações civis	Varia por conselho e nível de governo (municipal, estadual, federal). Por exemplo: <u>Conselho Municipal de Saúde</u> – escolhidos pelas entidades com assento no conselho <u>Conselho Municipal da Criança e do Adolescente</u> – eleitos na assembléia dos representantes das entidades cadastradas no Conselho	Particular para cada conselho. No caso do <u>Conselho Municipal de Habitação</u> os 24 membros representantes das organizações civis são eleitos de forma direta, através de eleições que ocorrem em toda cidade, em que qualquer cidadão maior de 16 anos munido de título de eleitor pode votar	Particular para cada Conselho	Particular para cada Conselho

A variável que reúne todas as formas institucionalizadas de participação, inclui, além do OP e dos conselhos de políticas públicas, um universo de diferentes formas institucionalizadas de participação do cidadão. Embora propósitos desse universo respondam, normalmente, à implementação de mecanismos para facilitar o contato e consulta entre atores sociais e estatais na regulação, desenho ou implementação de políticas públicas, a configuração institucional do mesmo apresenta feições as mais diversas: conselhos de programas, conselhos de infra-estrutura pública, grupos de trabalho, comitês e comissões, assim como conselhos tutelares que atendem o público em questões relacionadas aos direitos da criança e do adolescente.²⁵

5. Variáveis Explanatórias

O indicador utilizado para testar se a participação dos atores mais "pobres" corresponde à dos atores mais "ricos" (primeiro pressuposto) é o tamanho do orçamento. O segundo pressuposto apontava a possibilidade de relações com partidos políticos, movimentos sindicais, grupos religiosos organizados ou com o Estado aumentarem a propensão à participação. Optou-se por dois indicadores para lidar com a autonomia em relação a partidos políticos: quando o ator declarou ter (i) vínculos formais ou informais com partidos políticos e com o Partido dos Trabalhadores em particular, e (ii) quando o ator declarou ter apoiado um candidato em eleições recentes. Os vínculos com partidos e com o PT co-variam significativamente, por isso utilizaram-se os primeiros para obter um resultado mais preciso. É possível que as relações dos atores com o PT sejam resultado da própria participação, mais do que sua causa, mas também é possível calcular o tempo durante o qual os atores têm mantido relações com esse partido para contornar o problema de direção na causalidade: se as relações forem superiores a dois anos – ou seja, anteriores à administração do PT –, a possibilidade de uma causalidade invertida pode ser descartada com segurança. Vínculos com o movimento sindical e com a Igreja Católica não apresentam as dificuldades metodológicas dos vínculos com partidos; eles foram aferidos pela simples declaração do entrevistado.

²⁵ Além dos Conselhos de Políticas Públicas e do Orçamento Participativo, todas as formas institucionalizadas de participação compreendem instâncias de natureza diversa: Comissões, por exemplo, a Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados; Comitês, como, por exemplo, o de Vigilância a Morte Materna; Conferências, como a Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente; Discussões Públicas, como as realizadas na elaboração e implementação do Plano Diretor; alguns Fóruns, como o Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil; Plenárias, outros Conselhos, como o Conselho Estadual da Mulher; Centros, Colegiado, GTs, Ouvidorias, Programas e Redes.

Relações com o Estado podem ser exploradas de vários modos. De um lado, vínculos com o Estado são passíveis de verificação olhando se os atores têm recursos públicos ou convênios para entregar ao administrar localmente algum benefício público. Também a proporção do orçamento de um ator composta por dinheiro governamental constitui variável adequada para tal propósito. Para verificar se participantes com vínculos institucionais com o Estado são apenas clientes na cadeia "patrão-cliente" ou são cooptados de outras maneiras, é possível verificar, a guisa de teste, se atores realizam entre suas atividades a organização de protestos e outras formas de mobilização (extra-institucional) política. Nós acrescentamos um terceiro tipo de indicador: se a entidade já foi cadastrada em alguma secretaria de governo. Tal registro é necessário para obter contratos de prestação de serviços e, por isso, permite identificar entidades eventualmente relacionadas com o Estado, mas que por ocasião do *survey* não tinham contrato de prestação de serviço com o governo.

Tipos de Organizações Civas

Explorar o terceiro pressuposto – se a forma de organização e as preocupações essenciais das organizações civis afetam a participação – requer uma tipologia. Trata-se de tarefa que requer operações cuidadosas. Por exemplo, definir um indicador empírico para ONGs é surpreendentemente difícil. A utilização ambígua dessa categoria nas ciências sociais encontra espelhada no mundo das organizações civis. Mais de 40% dos atores da amostra identificaram-se como ONGs. Essas autoproclamadas ONGs, porém, são um grupo bastante diversificado – em termos de atividades, estruturas organizacionais, relações com membros/beneficiários, e assim por diante. Muitos atores parecem utilizar o rótulo "ONG" para propósitos de auto-representação pública. O uso discursivo de "ONG" tem esvaziado o conceito de todo conteúdo analítico que ele poderia ter, criando desafios para a análise.

Todavia, é possível delinear uma tipologia carregada de conteúdos analítico e, em um tempo só, definida por categorias com ressonância no discurso público. Convém evitar um longo debate teórico sobre os contornos e a lógica específica das organizações civis – neste capítulo organizações civis são aquelas que não tem como preocupação primária a acumulação de riqueza material ou o exercício da autoridade. Duas dimensões fornecem as bases para a tipologia utilizada neste capítulo: primeiro, como os atores trabalham, ou seja, o tipo de atividade em que eles estão engajados — prestação de serviço a indivíduos, organização comunitária, mediação entre o indivíduo e o Estado, representação ante o Estado, tematização pública de problemas, influencia sobre debates políticos e outros —;

segundo, a natureza da relação desses atores com seus membros ou beneficiários declarados. Membros/beneficiários podem ser: membros que são indivíduos ou outras organizações civis, população-alvo, comunidades imaginárias territorialmente definidas (como bairro) ou definidas em termos de identidades (os sem-teto), ou outras possibilidades residuais.

Com essas duas dimensões foram criadas cinco categorias de atores com alcance suficiente para possibilitar a análise estatística. Os cinco tipos são Organizações não-Governamentais (**ONGs**), Associações de Base (**AB**), Entidades de Articulação ou Articuladoras (**Ar**), Entidades Assistenciais (**EA**) e Outras. A Tabela 2 dá a frequência de cada tipo na amostra, a parte dos 229 atores que representam, uma descrição através das duas dimensões analíticas e alguns exemplos de cada um dos tipos.

Nós evitamos criar uma categoria para "movimentos sociais" por razão empírica e conceitual. Como conceito, movimento social enfrenta problemas até maiores que "ONG". Como ocorreu com as ONGs, um grupo muito diversificado de atores definiram-se como movimento social; pior, um conjunto ainda mais diverso de atores afirma ser membro de movimento social. Esse é o ponto crucial da dificuldade. O conceito é usado nas ciências sociais e no discurso público para referir tanto os atores específicos, que com frequência usam o termo "movimento" no nome (o Movimento dos Sem-Teto ou o Movimento de Moradia do Centro de São Paulo), quanto os agrupamentos de atores coletivos e individuais que partilham uma agenda ou identidade comum (o movimento de saúde, movimento de meio ambiente ou movimento de mulheres). No último caso, organizações civis individuais pertencem a (ou participam de) um movimento social, que parece ser o uso sociologicamente mais correto e analiticamente mais útil do conceito. Ele é adotado neste capítulo e, por conseguinte, a tipologia exclui os movimentos sociais porque trata de atores específicos.

Associações de base contemplam uma variedade de atores com base territorial, tanto aqueles que possuem membros quanto os que trabalham em nome de uma "comunidade imaginária" territorialmente definida — a comunidade local do distrito de Grajaú ou o Movimento dos sem-teto do centro da cidade. Diversamente às ONGs como Ação Educativa ou Geledés (organização pelos direitos das mulheres negras), que tendem a se especializar em temas e tarefas específicos, as associações de base estão geralmente envolvidas em uma variedade de tarefas que podem perpassar diversas áreas temáticas.

Articuladoras abrangem uma variedade de atores que reúnem outros atores ou representam os interesses de comunidades imaginárias tematicamente orientadas em nível municipal, estadual ou nacional. As definições cobrem os tipos de federações em nível

nacional examinadas por Skocpol (1992 e 1999) no contexto do século XIX nos Estados Unidos, mas, no caso da São Paulo do século XXI, a maioria das entidades de articulação são organizações horizontais que coordenam redes de atores locais e regionais, como a União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e do Interior (UMM), a Central de Movimentos Populares (CMP) e a Rede Brasileira de Entidades Assistenciais Filantrópicas (REBRAF). Diferentemente da Women's Christian Temperance Union (WCTU) e da Independent Order of Odd Fellows (IOOF) examinadas por Skocpol, em São Paulo as entidades de articulação são frequentemente criadas por organizações civis locais e regionais.

A tarefa central das ONGs é transformar problemas sociais em temas públicos e fazer campanhas em torno deles para influenciar a política pública ou o comportamento privado quer em nível local, nacional ou transnacional. Isso não quer dizer que, como um conjunto de atividades adicionais, Ongs de Advocacia não se comprometam com projetos comunitários de vários tipos, assessorem várias organizações comunitárias e outros atores e até mesmo atendam diretamente algumas populações. Apenas sugere que o objetivo primordial do ator é tematizar problemas para suscitar a tenção pública e fazer campanhas em torno de temas já definidos como públicos. Os beneficiários das ONGs são mais bem caracterizados como uma "população-alvo" em nome da qual o ator faz campanha.

Entidades assistenciais têm como missão principal prover serviços diretos ao público, frequentemente clientes individuais, que podem ser definidos estreita ou amplamente. A provisão de serviços pode ser realizada como caridade ou como parte de uma estratégia de fortalecimento. Seus beneficiários são indivíduos. Entidades Assistenciais são também atores que dão treinamento profissional ou assessoria trabalhista, cuidado médico e abrigo para mulheres agredidas. Em São Paulo, muitas têm origem religiosa, mas certamente nem todas.

Tabela 2 Tipologia de Organizações Civas

CATEGORIA	FREQ	%	RELAÇÃO COM BENEFICIÁRIOS	NATUREZA DAS PRINCIPAIS ATIVIDADES	EXEMPLOS
Associações de Base	62	27	Comunidade imaginária com base territorial Membros que são indivíduos	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de serviços • Mediação individual • Representação de bairro • Reivindicação de demandas 	<ul style="list-style-type: none"> • associações de bairro • associações comunitárias organizadas em torno de atividades específicas, como as que têm caráter cívico ou cultural • organizações populares ou movimentos sociais, como o Movimento de Moradia do Centro
Articuladoras	45	20	Membros que são atores coletivos Comunidade imaginária tematicamente orientada	<ul style="list-style-type: none"> • representação dos membros • reivindicação de demandas • coordenação da ação dos membros • construção e trabalho de redes 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrais de Movimentos Populares -CMP • Associação Brasileira de ONGs -Abong • União dos Movimentos de Moradia da cidade de São Paulo
Ongs	62	27	População-alvo	<ul style="list-style-type: none"> • Reivindicação de demandas • Definem problemas como temas públicos e influenciam debates políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • centros de educação popular e organização comunitária • institutos relacionados a gênero, raça, direitos reprodutivos, aids, meio ambiente, etc.
Entidades Assistenciais	35	15	Beneficiários são indivíduos	<ul style="list-style-type: none"> • prestação de serviço 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Batista de Incentivo e Apoio ao Homem • Centros de promoção social • Centros de treinamento profissional da juventude
Outros	25	11	Vários	<ul style="list-style-type: none"> • Vários 	<ul style="list-style-type: none"> • Corporações e outras fundações • Pastorais da Igreja Católica • Rotary e Lions Clubs

A categoria Outros inclui uma ampla gama de tipos de atores, mas representa apenas uma pequena parte na amostra. Inclui fundações filantrópicas, pastorais da Igreja Católica e atores civis clássicos como clubes Lions e Rotary. Combinados, eles constituem 11% da amostra, mas individualmente cada tipo é estatisticamente insignificante.

Trajetória e Desenho Institucional

A partir das perspectivas da sociedade civil e a da *polis* é possível sugerir que associações criadas durante a transição democrática no Brasil – que vai de 1979 a 1989 – são mais politizadas e são mais propensas a participar do que as provenientes de ondas associativas anteriores ou posteriores (quarto pressuposto). Ou seja, as atividades associativas estão vinculadas à trajetória (*path dependence*). A base de dados fornece o ano em que os atores foram criados, a partir do qual podemos calcular a idade. Se o pressuposto for correto, atores que fizeram parte da onda associativa dos anos 1980, com idade entre 14 e 24 anos, devem estar sobre-representados na amostra. Damos um passo adicional para explorar a trajetória: três perguntas do *survey* foram combinadas numa única variável para capturar quem, se alguém, ajudou a criar o ator durante seu momento fundacional. A variável pode assumir uma das seguintes respostas: Ninguém, Governo, Igreja Católica, Partido Político, Partido dos Trabalhadores, Sindicatos e Organizações Civis.

O desenho institucional do orçamento participativo e o dos conselhos de políticas públicas, examinados acima, diferem significativamente e torna possível testar o quinto pressuposto. Se as características específicas do desenho, como o número e a distribuição física dos locais de reuniões na cidade, influenciam quem participa, haveria variação por tipos de atores através dos três tipos de instituição de participação. O desenho do orçamento participativo favoreceria associações de base, que são atores com base territorial, e, além disso, atores que trabalham com os temas saúde e educação, ambos os quais tem obrigatória presença no orçamento participativo (ver Diagrama 1). Os conselhos, por tratarem de temas específicos, deveriam favorecer atores que têm grande alcance geográfico e são especializados em temas particulares. Além da variação na participação por tipo de ator como um indicador dos efeitos do desenho institucional, é possível também, então, buscar variação por área temática em que o ator trabalha. É possível,

primeiro, fazer uma distinção entre atores especializados em uma área temática bem definida *versus* atores não-especializados, e, entre os primeiros, entre áreas de especialização.

Os resultados sobre o desenho institucional, porém, precisam ser cuidadosamente contextualizados, porque os conselhos e o orçamento participativo são apenas dois entre muitos canais institucionais através dos quais atores podem tentar incidir na definição de políticas. Os fatores contextuais como a receptividade de determinadas agências governamentais aos atores populares, bem como dos membros do conselho municipal ou do gabinete do prefeito, ou a eficácia dos próprios conselhos, sem dúvida exercem sua própria influência sobre a decisão de participar dos atores.

6. O *Survey* em Resumo

A base de dados utilizada neste capítulo foi produzida por um *survey* sobre associações que trabalham com ou para pessoas da classe média baixa, classe trabalhadora e bairros pobres, ajudando a solucionar problemas individuais e coletivos, e/ou fornecendo algum grau de representação ante o governo.²⁶ O *survey* é constituído de 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 nos novos arranjos institucionais participativos, (vi) organização interna, (vii) fontes de recursos (viii) grau de formalização organizacional. Versões em português, espanhol e inglês do questionário, junto com outros materiais do trabalho de campo, estão postadas em <http://www.ids.ac.uk/gdr/cfs/index.html>.

Técnica de amostragem

O *survey* contou com uma estratégia de amostragem de *snowball* (bola de neve) que visou identificar as organizações civis de São Paulo mais ativas em ajudar pessoas da classe média baixa, classe trabalhadora e bairros pobres a solucionar problemas materiais (quer de

²⁶ Posteriormente, os dados de São Paulo serão comparados com os de trabalho semelhante que está sendo feito na Cidade do México e nas cidades indianas de Délhi, Bangalore e Coimbatore.

natureza individual ou coletiva). A técnica *snowball* utiliza “cadeias de referências” para construir amostras propositalmente seletivas e, portanto, não aleatórias.²⁷ Ela é eficaz para alcançar populações de difícil acesso ou identificar populações que permanecem invisíveis quando utilizadas outras técnicas de amostragem.

O universo da vida associativa em São Paulo da qual o *survey* se ocupou apresenta dificuldades tanto de acesso quanto de visibilidade. Por um lado, não existem listas de associações confiáveis nem um censo da vida associativa do qual se pudesse extrair uma amostra aleatória (ou ponderada).²⁸ A adoção de uma lista obrigaria a aceitação de uma definição *a priori* do que é a vida associativa ou o universo das organizações civis, o que nós não tivemos entusiasmo em fazer. Construir um universo a partir de listas dos atores envolvidos em determinados espaços institucionais de participação acarreta uma série de problemas próprios, dos quais o não menos importante é perder a capacidade de comparar atores que participam com aqueles que não participam, embora possam ser muito ativos. No limite, utilizar listas de entidades que participam dos conselhos gera conclusões cegas a respeito do universo de associações excluídas. Por outro lado, era provável que as entrevistas sofreriam alta taxa de recusa, pois pela da natureza politizada de parte do universo associativo da cidade, um certo número de entidades hesitaria em perder uma hora dando uma entrevista a pesquisadores que chegaram sem ser apresentados.

A amostra foi propositalmente desenhada para captar essa parte do universo associativo de São Paulo que trabalha com populações mais pobres. É possível que, à medida que a amostra crescesse, atores que também trabalham com populações mais ricas fossem entrevistados; no entanto, as respostas às perguntas sobre a missão e os objetivos do

²⁷ Sobre amostragem *snowball*, ver Atkinson e Flint (s/d), Goodman 1961; Sudman e Kalton 1986.

²⁸ As relações usadas mais comumente em pesquisas sobre organizações civis são registros ou listas de organizações que são membros de articuladoras — como as da Associação Brasileira de ONGs (ABONG 2002), no caso do Brasil —, e, por isso, são listas com forte viés relacionado à dinâmica de afinidades, alianças e conflitos no interior do campo associativo. As secretarias do governo municipal têm várias listas ou cadastros de organizações civis, mas não são unificadas e são voltadas para entidades que ou têm contratos de prestação de serviços ou participam de programas governamentais específicos. Existem outras relações de associações construídas sob critérios de inclusão mais amplos: o registro de entidades da Zona Leste de São Paulo (SEBRAE/SEADE), que abrange apenas uma das várias regiões da cidade; e o Cadastro Geral de Empresas (IBGE), que arrola todas as entidades com CPF. Esta última é de longe a mais completa relação de organizações civis, mas as entidades sem CPF estão excluídas e testes rápidos com associações locais, realizados por nós, mostraram sérios problemas de atualização — ou seja, atores que já não existem permanecem na relação.

ator indicam que a maioria esmagadora trabalha essencialmente com os segmentos mais pobres da população de São Paulo.

Apesar da utilização da técnica *snowball*, nós acreditamos ter colhido uma amostra representativa das organizações civis que são as mais ativas e, por consequência, mais propensas a entrar e utilizar os três tipos de instituições de participação para elaboração de políticas públicas em São Paulo. Como as amostras *snowball* se baseiam em cadeias de referências, os pontos de entrada (ou de partida) têm grande impacto na composição da amostra e podem ser fonte de algum viés não desejado. Portanto, diversificamos nossos pontos de partida tanto quanto possível e iniciamos a *snowball* em 20 pontos de entrada diferentes, que foram distribuídos uniformemente por quatro diferentes regiões de renda baixa da cidade. Os 20 atores coletivos entrevistados como pontos de entrada foram selecionados usando-se quatro fontes distintas. Testes realizados para avaliar as possíveis distorções geradas pelos pontos de entrada confirmam que a amostra não contém qualquer viés não desejado, como aqueles que podem aparecer em estratégias de amostragem *snowball* mais simples.²⁹

7. A Propensão a Participar: Resultados

As técnicas estatísticas utilizadas nesta seção são apropriadas para variáveis dicotômicas — *relative risk ratios* univariados e regressões logísticas multivariadas. Por outras palavras, é examinado aqui se atores da sociedade participam ou não dos arranjos institucionais participativos em questão — conselhos, OP e outros arranjos. A análise estatística explorou diferentes fatores que influenciam a participação nesses três tipos de arranjos institucionais.³⁰

²⁹ Os resultados mostram fortes efeitos dos vínculos com o PT e dos contratos governamentais sobre a propensão do ator a participar em todos os três tipos de arranjos institucionais. Isso levanta a possibilidade de a amostra apresentar uma sobre-representação de atores com essas duas características — ou seja, um viés decorrente da coleta dos dados. Uma segunda fonte possível de sobre-amostragem de atores com vínculos com o PT ou contratos com o governo aconteceria se esses atores possuísem taxas de participação extremamente altas. Em ambos os casos foram realizados testes e não há quaisquer indícios de vieses indesejados na composição da amostra.

³⁰ *Relative Risk Ratios* simples fornecem uma descrição proveitosa de fatores que influenciam a participação. As relações reveladas nas análises univariadas são exploradas mais adiante através de fatores de controle que utilizam regressões logísticas multivariadas. A plausibilidade das relações é explorada por testes que verificam e examinam possíveis distorções geradas por algum viés oriundo do plano amostral de coleta dos dados.

Nosso primeiro passo, porém, foi verificar se os atores da nossa amostra participam de alguma das três categorias de instituições de participação. A resposta é bastante positiva – 135 dos 229 atores coletivos, ou 59%, participam em qualquer uma, 33% do OP e 34% dos conselhos. Assim, na amostra que contempla apenas os atores civis mais ativos, a participação de atores coletivos é, sem dúvida, substancial.³¹

Dois pressupostos foram rapidamente descartados, embora apresentem resultados dignos de atenção. Primeiro foi testado o efeito da renda sobre a participação (primeiro pressuposto), usando o Tamanho do Orçamento como indicador dos recursos ou da “riqueza” de um ator. Ele fornece um resultado importante, a saber, na amostra de organizações civis que trabalham com camadas médias baixas, classe trabalhadora e com camadas pobres, a “riqueza” não afeta a participação. Na amostra, atores “ricos” e “pobres” do mundo das organizações civis são igualmente propensos a participar de todos os três arranjos institucionais. Segundo, quanto aos efeitos esperados da *trajetória* ou momento de fundação do ator (quarto pressuposto) — por sinal, esperáveis do ponto de vista de ambas as perspectivas —, utilizou-se a Idade para verificar eventuais influências da *trajetória* na participação, ou seja, se atores organizações civis criadas em determinado momento histórico são mais propensas a participar. A conclusão é que Idade também não tem importância.

A ausência de efeitos diferenciados entre essas variáveis e a participação explica sua exclusão dos passos subseqüentes (modelos multivariados). É improvável que tal exclusão tenha gerado algum problema por omissão de variáveis, pois, de fato, as duas variáveis em questão não exercem qualquer influência na participação das organizações civis nos três tipos de arranjos institucionais aqui estudados.

Fatores que incrementam a propensão a participar (modelos estruturais)

Os pressupostos não descartados (2,3 e 5) foram testados em processo multi-etapas, mediante coeficientes de risco para identificar os fatores que aumentam a propensão do ator de participar, primeiro, e, depois, mediante regressões logísticas para equacionar quais desses fatores têm efetivamente maior influência sobre a propensão a participar, quando

³¹ Como a amostra possui viés intencional de coleta 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.

todos os fatores significativos são controlados.³² Obtivemos três modelos diferentes aplicáveis e válidos para os três tipos de instituições de participação, devidamente testados quanto a sua confiabilidade.³³ No primeiro passo foram contempladas mais de 50 variáveis e os resultados revelaram, que a participação é altamente sensível, precisamente, a fatores institucionais.

O pressuposto principal a ser testado diz respeito à idéia de que atores institucionalmente engastados ou imbuídos são mais propensos a participar do que atores relativamente autônomos. Com maior precisão, atores com relações significativas com partidos políticos, em especial com Vínculos com o PT, ou com relações contratuais ou Convênios com o governo, devem ter mais alta propensão a participar. O modelo estrutural básico, portanto, concentra-se no relacionamento de atores com partidos políticos e com o Estado.

Nós também procuramos testar o terceiro pressuposto sobre a importância da forma de organização do ator, particularmente a centralidade das ONGs em face de outros atores com menor destaque na literatura recente. A Tabela 3 apresenta os modelos para cada uma das três variáveis independentes (Vínculos com o PT, Convênios e Tipo de Ator). Procede agora observar os resultados, todavia, cumpre introduzir breve comentário técnico, rigorosamente necessário: note-se que articuladoras (**Ar**), associações de base (**AB**), **ONGs**, entidades assistenciais (**EA**) e outros tipos de organizações civis são mutuamente exclusivos e contemplam todos os tipos de atores. Não se tratando de uma variável dicotômica, é preciso definir o tipo de ator que será considerado como referência para determinar a propensão à participação dos demais atores da sociedade cevou — **EA** é a

³² *Relative Risk Ratio* é uma técnica estatística desenvolvida originalmente por epidemiologistas para identificar se um evento ou fator específico causa doença nas pessoas. *Relative Risk Ratios* são comparações entre duas probabilidades: a probabilidade de um ator exposto a determinado evento ou ambiente (financiamento governamental, vínculos com partidos políticos etc.) se engajar em determinado comportamento (participar) e a probabilidade de uma pessoa ou ator não exposto a tal evento ou ambiente se engajar no mesmo comportamento. Para um exemplo do uso de *relative risk ratios* nas ciências sociais, ver Crowley e Skocpol (2001). Como é provável que alguns dos fatores identificados pelos coeficientes de risco co-variem ou sejam estruturalmente similares, exprimindo uma mesma característica subjacente, o segundo passo foi controlar as co-variações. Para proceder assim, criamos vários modelos estatísticos que utilizam regressões logísticas multivariadas. Em terceiro lugar, para os modelos estruturais básicos nós examinamos sua confiabilidade mediante testes usuais (pseudo-R²); finalmente, testamos fatores específicos que não são parte do modelo estrutural, mas que tiveram valores de coeficiente de risco significativos na primeira etapa.

³³ Ver a quarta etapa na nota de rodapé anterior.

categoria de referência; então, excluída de todas as três regressões.³⁴ Por sua vez, Vínculos com o PT e Convênios não são mutuamente exclusivas e funcionam como controle recíproco, bem como das outras variáveis. Dos três modelos nós conseguimos explicar mais sobre a participação no Orçamento Participativo (OP), depois sobre Todas as Formas Institucionalizadas de Participação (TFIP), e finalmente, podemos explicar muito menos sobre participação nos Conselhos.³⁵ Embora nossos resultados sejam menos consistentes para participação nos Conselhos, nós estamos seguros de que os modelos fornecem explicação interessante para determinar os fatores que afetam a participação em todos os três arranjos institucionais de participação.

Tabela 3. Três modelos de Participação

	TFIP	OP	Conselhos
Pseudo-R ²	0.2060	0.2138	0.0963
Vínculos PT	5.73 **	3.68 **	2.29**
Convênio	4.28**	3.04 **	2.28**
Ar	8.23**	7.99 **	5.76**
AB	2.65**	15.39 **	2.03
ONG	1.79	3.55 *	1.87
Outras	0.72	3.23	0.87

Todos os números podem ser compreendidos como propensões.³⁶ Um asterisco indica significância no nível 10%, e dois asteriscos indicam significância no nível 5%.

³⁴ A inclusão de entidades assistenciais (EA) tornaria o modelo inteiramente multicolinear – ou seja, não haveria variação entre as diferentes categorias ou tipos de atores, elas sempre indicariam 1. É uma técnica-padrão no uso de variáveis categóricas. A interpretação dos resultados não depende da categoria usada como referência, pois se atenta para as posições relativas dos atores.

³⁵ O pseudo-R² mede a adequação do modelo; a interpretação desses valores é menos intuitiva que R² em modelos lineares. Por essa razão, nós procedemos a testes de adequação de ajuste. O primeiro teste de adequação de ajuste para participação em **TFIP** produziu 20 padrões co-variantes com Pearson χ^2 de 16.72; mostrando dessa maneira que o modelo não pode ser rejeitado no nível 21%. O mesmo teste mostrou que o modelo para participação no orçamento não pôde ser rejeitado no nível 60%. Assim, nossos resultados são particularmente fortes para participação no orçamento. Participação nos conselhos não pôde ser rejeitada no nível 13%.

³⁶ Eles são *odds ratios* e tem fórmula ligeiramente diferente daquela do coeficiente de risco relativo tratado na nota 30 (*risk ratios*). Embora o significado dos resultados dos *odds ratios* e dos *relative risk ratios* sejam

Nenhum asterisco implica não-significância estatística.³⁷ Cumpra salientar que a significação estatística é mais importante do que os valores.

Os modelos logísticos revelam que relações com o PT, contratos de serviços governamentais e ser uma entidade de articulação ou uma associação de base aumentam significativamente a propensão de um ator a participar de todas as instituições em análise. Mantendo os efeitos de todas as outras variáveis constantes, atores coletivos com relações como o PT são 5,5 vezes mais propensos a participar em qualquer espaço de participação — **TFIP** — do que aqueles sem tais vínculos. Eles são ainda 3,5 e 2,25 vezes mais propensos a participar no Orçamento Participativo e nos Conselhos de Políticas Públicas, respectivamente, do que aqueles não vinculados ao PT. Isso suscita uma pergunta incontornável: a significância de relações com o PT reflete o fato de que o PT atualmente controla a administração municipal? Se outro partido comandasse a administração de São Paulo, a significância dessa relação para participação declinaria substancialmente? A resposta é “não”. A maioria esmagadora de atores com vínculos como 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.

Com efeitos semelhantes, ainda que menos intensos, possuir convênios de administração ou entrega de serviços com o governo altera positivamente a propensão à participação. Embora ter um contrato governamental aumente a propensão a participar, o tamanho da contribuição do governo para o orçamento de um ator, ou a parte do orçamento do ator pela qual é responsável, não tem importância.³⁸

Para entender os resultados para os tipos de organizações civis, os valores devem ser comparados com Entidades Assistenciais (**EA**), que provêm serviços a clientes individuais. Entidades de articulação — **Ar** — são cerca de oito vezes mais propensas a participar dos novos espaços do que Entidades Assistenciais — **EA**. Então, **Ar** são quase três vezes mais propensas a participar do que Associações de Base — **AB**. Seguem-se conclusões semelhantes para outras variáveis do modelo.

essencialmente a mesma coisa, as fórmulas diferem. Ainda assim, os resultados qualitativos não devem diferir.

³⁷ Como temos duas variáveis de controle, os *odds ratios* não poderiam ser entendidos apenas em termos de *odds ratios* relativos à categoria de referência — **EA**.

³⁸ Utilizou-se para tanto a variável contínua Composição do Orçamento: Governo, a qual indica quanto do orçamento de um ator vem do governo.

Outros fatores que aumentam a propensão a participar

Existem vários conjuntos de fatores com significação estatística, mas não estão presentes nos modelos estruturais. Quando alguns deles são acrescentados aos modelos estruturais — como o conjunto de variáveis a respeito das atividades realizadas pelos diferentes atores — provam-se não significantes; alguns, porém, são estatisticamente significantes para determinados arranjos institucionais. Alguns desses fatores tendem a estar correlacionados, o que é evidente a partir do fato de eles raramente preservarem sua significância quando introduzidos juntos em um modelo; isto é, um anula o efeito do outro.

Para examinar se os modelos acima podem ser reforçados e, conseqüentemente, se os achados sobre os atores institucionalmente imbuídos podem ser desafiados ou qualificados, foram expandidos os próprios modelos para incorporar os efeitos de outros fatores que, considerando os resultados dos coeficientes de risco, parecem influenciar a participação. A Tabela 4 apresenta os modelos e as variáveis adicionais. Supondo-se que engaste institucional e tipo de organização tivessem menos importância que, por exemplo, o tipo de atividades desempenhado pelos atores ou eventuais vínculos informais ou formais com igrejas ou sindicatos, então a inclusão desses novos elementos no modelo enfraqueceria estatisticamente o impacto do tipo de fatores expostos na Tabela 3. A Tabela 4 mostra que, embora outros fatores afetem a participação, eles não enfraquecem as relações descritas nos modelos principais.

Tabela 4. Fatores Significantes na Participação

	TFIP	OP	Conselhos
Vínculos c/ PT	**	**	**
Convênio	**	**	**
Ar	**	**	**
AB	**	**	
ONG		*	
Outras			
<i>Outras variáveis que não tipo de organização e vínculos com partido e governo:</i>			
Vínculos c/ AB	*		
Vínculos c/ EA	*	**	
Vínculos c/ Ar	*		** relação negativa
Vín. C/ Pastorais			**
Vín. C/ Fóruns			*
Mobilização	**	**	
Tema Saúde		**	
Tema Educação		** condicional	

A Tabela 4 mostra apenas as variáveis que foram significativas quando trabalhadas junto as variáveis básicas dos modelos principais expostas na Tabela 3. Embora as atividades realizadas pelas organizações civis não tenham se mostrado significativas em conjunto, uma atividade resultou significativa por si mesma: atores que se engajam em mobilizações políticas (protesto e manifestações) são consideravelmente mais propensos a envolver-se no orçamento participativo. Isso não se mantém para os conselhos de políticas públicas. As áreas temáticas em que os atores trabalham provaram não alterar a propensão a participar, mas a única exceção é particularmente interessante. Trabalhar na área de Saúde aumenta significativamente a probabilidade de um ator participar do OP. Esse “efeito da área temática” não está presente para os conselhos.

O efeito causado por possuir relações com outros tipos de atores, como evidenciado na Tabela 4, varia consideravelmente através dos espaços institucionais. Vínculos com Articuladoras e com fóruns civis são significativos para participação em conselhos de

políticas públicas. Vínculos com associações de base aumentam a probabilidade de participação em todas as formas institucionalizadas de participação, mas não no OP nem nos conselhos de políticas públicas. Em contrapartida, vínculos com articuladoras reduzem pela metade a probabilidade de participação em conselhos, ao passo que vínculos com fóruns civis tornam a participação por volta de 70% mais provável. A relação positiva entre possuir vínculos com fóruns e participação não é extremamente forte, mas tampouco desprezível.

Por fim, procuramos examinar os tipos de atividades empreendidas pelos atores, abrangidas no *survey* por 16 perguntas.³⁹ As perguntas foram divididas em quatro blocos de atividades: prestação de serviço, organização comunitária, mediação entre o Estado e indivíduos e representação de grupos ante o Estado; contudo, as atividades não mostraram qualquer significância, nem cada tipo de atividade por separado, nem aglutinadas em blocos, e sequer mediante análise fatorial.⁴⁰

8. Interpretando os Resultados: *Quem Participa?*

O que os resultados estatísticos nos dizem sobre *quem participa* e sobre a utilidade da perspectiva da *polis* na identificação de fatores que intensificam a propensão de organizações civis a participar? Eles corroboram a afirmação de que, no caso de São Paulo, há efeitos institucionais poderosos sobre a participação de organizações civis — relações com atores institucionais e desenho institucional influenciam a participação em todos os três tipos de espaços. A forma de organização que os atores assumem, em termos da tipologia desenvolvida neste capítulo, também tem impacto significativo sobre quem participa. Em comparação, riqueza não influencia a participação, nem as áreas temáticas que um ator trabalha, nem o modo pelo qual trabalha. O período histórico em que um ator foi criado também não exerce nenhuma influência, resultado que vai contra a idéia da importância da *trajetória* ou do momento histórico de fundação dos atores. Cada um desses resultados é expandido abaixo.

³⁹ Portanto, a base de dados continha 16 variáveis para atividades.

⁴⁰ Em cada bloco, algumas dessas perguntas puderam ser pensadas como sobre representadas — ou seja, um tipo particular de atividade que coincide com a realização de outro tipo de atividade. Por essa razão, nós utilizamos análise fatorial para obter uma medida das características cruciais dessas variáveis juntas. Identificamos um único fator principal: quando trabalhamos com os coeficientes dos resultados, a extração do componente principal produziu uma variável que não foi significativa em nenhum dos modelos principais.

Os resultados oferecem uma confirmação importante do primeiro pressuposto, a saber, de que as novas instituições de participação criam oportunidades para grupos sociais excluídos de outras arenas públicas de tomada de decisão. A “riqueza” (tamanho do orçamento) de um ator não afeta a participação. Na amostra, atores ricos e pobres do mundo das organizações civis são igualmente propensos a participar de todos os três arranjos institucionais. Isso contrasta fortemente com a bem estabelecida conclusão de que a participação cívica e política individual são fortemente afetadas pela riqueza pessoal – i.é., pessoas mais ricas tendem a votar mais e participar mais das atividades civis e políticas (Verba et al. 1995). Essa diferença entre a participação dos atores individuais e coletivos corrobora a afirmação de que a participação de organizações civis aumenta a inclusão dos grupos de renda mais baixa. Essa é uma conclusão significativa com implicações potenciais para a teoria democrática e para a elaboração de políticas públicas. “Potenciais” porque a conclusão não pode lançar luz sobre quão responsivos são os atores participantes perante os grupos para os quais eles afirmam trabalhar. Lançar luz sobre essa responsividade requererá um diferente modelo de pesquisa e um trabalho conceitual maior (sobre formas de responsividade e formas de representação no seio das organizações civis).

Há forte confirmação também para o segundo pressuposto: atores institucionalmente imbuídos e engastados têm maior propensão a participar. Além disso, os modelos estatísticos ajudam a especificar quais vínculos institucionais têm importância no caso de São Paulo. Vínculos com o Partidos dos Trabalhadores ou com o governo mediante contratos de prestação de serviço são, juntamente com entidades de articulação e associações de base, os melhores preditores de participação em todos os três tipos de espaços de participação. *Isso não significa, porém, que atores institucionalmente imbuídos careçam de autonomia, mas antes que os resultados apontam consistentemente o custo analítico da miopia cognitiva resultante em enfatizar a autonomia das organizações civis como feio, não raro, na perspectiva da sociedade civil.*

Há pesquisas publicadas que levantam a possibilidade de que relações com o operariado organizado e com setores da Igreja Católica podem influenciar a participação de organizações civis. Levanta tal possibilidade 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 derivada do

local de trabalho nas comunidades urbanas. Possibilidade semelhante é também 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 1980.⁴¹ Embora na amostra parte substancial de atores tenha relações com sindicatos de trabalhadores ou com setores da Igreja Católica (aproximadamente 40% em ambos os casos), nenhum dos exercícios estatísticos mostrou algum efeito dessas relações sobre a propensão a participar.⁴² Em São Paulo, portanto, relações com esses dois atores institucionais não aumentam a propensão de atores para participar de nenhum dos três tipos de arranjos institucionais.

O desenho das instituições de participação — isto é, a especificação de seu mandato legal, critérios e procedimentos formais de participação, distribuição física de espaços de participação, etc. — influencia quem participa? Os efeitos do desenho sobre a participação são estatisticamente significativos, mas sua interpretação é complicada pela evidência de “efeitos de interação”. Ou seja, a influência do desenho varia de acordo com o tipo de fator. A Tabela 4, já analisada, mostra que o nível de significância para o tipo de organização varia através dos três tipos de arranjos institucionais de participação. Entidades de articulação têm taxa de participação mais alta nos conselhos do que no OP, enquanto associações de base têm padrão inverso. No orçamento participativo, o desenho dos processos eleitorais por meio dos quais se determina a prioridade de gastos e se elegem delegados para o conselho do orçamento geralmente favorece atores que atuam para a comunidade ou que respondam a demandas territoriais (e.g. **AB**). Os conselhos, em contraposição, são corpos de âmbito municipal, e a territorialidade não é um fator determinante na seleção de organizações civis locais como participantes.

O impacto do desenho institucional também se torna visível ao olharmos as áreas temáticas em que os atores trabalham. Conselhos de políticas públicas, bem como todas as formas institucionalizadas de participação, têm autoridade para atuar em áreas de políticas particulares (saúde, educação, moradia, etc.), enquanto o orçamento participativo, em seu

⁴¹ Cf. Sader 1988, Houtzager 2004.

⁴² A base de dados não contém casos suficientes de atores relacionados com igrejas evangélicas para testar seus efeitos sobre a propensão a participar. Embora seja comum se acreditar que igrejas evangélicas tendem a despolitizar e desmobilizar seus membros — atores com relações com tais entidades teriam menor propensão a participar —, evidências de pesquisa apontam uma relação mais complexa entre igrejas evangélicas, seus fieis e a arena política (Ver, Fernandes 1998 e Gurza Lavalle e Castello 2004).

ciclo territorial, determina quais gastos devem ser feitos em saúde e educação, além das demais áreas escolhidas pelos participantes. Surpreendentemente, os modelos não mostram nenhuma evidência de que as áreas temáticas em que os atores trabalham afetam a propensão a participar, inclusive em conselhos de políticas públicas. Há apenas uma exceção reveladora que é discutida mais abaixo.

No caso dos conselhos de políticas públicas, é muito provável que a falta de resultados estatísticos significativos esteja relacionada ao pequeno número de atores que participam em cada conselho específico. Quando todos os conselhos de políticas públicas são considerados em conjunto, o número de atores participantes da amostra é substancial, mas, desagregados em conselhos individuais, os resultados estatísticos não são significativos.⁴³ Na amostra, a média do número de organizações civis que participam por conselho é menor do que de 10.

O orçamento participativo fornece um resultado mais interessante. Atores que têm a saúde como um dos seus temas principais, são significativamente mais propensos a participar do que outros atores. Isso pode ser melhor compreendido pelo fato de que Saúde é uma das duas áreas temáticas obrigatórias no orçamento participativo e, por isso, há mecanismos institucionais e incentivos que encorajam a participação nessa área. A importância do desenho institucional encontra alguma confirmação nesse resultado. Contudo, a outra área temática obrigatória no orçamento participativo — educação — não estimula participação semelhante. O desenho institucional, assim, não pode ser a explicação completa. É provável que a vitalidade e a longa história do movimento de saúde de São Paulo, que há muito tem desempenhado papel político importante, inclusive na transição política dos anos 1980, seja também um importante fator para explicar por que atores que trabalham em saúde têm maior propensão a participar. Em comparação, o “movimento de educação” é pouco organizado, além de muitas organizações envolvidas com os temas de educação atuarem também em outras áreas temáticas. Tomados em conjunto, os incentivos institucionais para a participação e a capacidade das organizações

⁴³ Exceto quando Moradia é um dos dois temas principais trabalhados pelo ator. Em tais casos, há uma relação de participação inversa ou negativa. Para isso contribuem, por um lado, o grande número de atores que estão envolvidos com os temas de moradia e, por outro, a inatividade e pouco tempo de existência dos conselhos nessa área.

civis para a ação oferecem uma explicação razoável sobre por que saúde é um caso excepcional.

A forma de organização dos atores (terceiro pressuposto), definida de acordo com a tipologia desenvolvida neste capítulo, tem influência significativa sobre a participação. Os três modelos identificam diferenças importantes nos níveis e nas formas de participação dos diferentes tipos de atores civis. Isso confirma que a diferenciação analítica das organizações civis permite capturar dinâmicas importantes que, entre outras coisas, influenciam a participação.

Os três modelos não corroboram o foco estreito nas **ONGs** próprio do debate da sociedade civil dos anos 1990, pois não são elas as principais agentes de participação, ou seja, não são mais propensas a participar do que outros atores. Em vez disso, os modelos mostram que associações de base e entidades de articulação têm propensão para participar substancialmente mais alta. Além disso, os modelos identificam uma divisão de trabalho entre associações de base e entidades de articulação quando controladas por dois fatores fortes — relações com o PT e com o governo por meio de contratos de prestação de serviços. Associações de base possuem alta propensão à participação no orçamento participativo e, em níveis mais baixos, nos conselhos de políticas públicas. Entidades de articulação possuem maior propensão à participação nos conselhos de políticas públicas e, em níveis mais baixos (ainda mais baixos que **AB**), do orçamento participativo.

Desagregar as organizações civis nas cinco categorias da tipologia também possibilita identificar se a relação de um ator com outros atores do mundo das organizações civis influencia a participação. A Tabela 4 mostra que ser uma entidade de articulação é o mais forte indicador para a participação em um conselho (aproximadamente 6 vezes mais do que não-entidades de articulação); contudo, ter relações com tais entidades acarreta em uma propensão negativa à participação em conselhos. A explicação para essa relação inversa entre participação em conselhos e vínculos com entidades de articulação pode estar, de um lado, no número limitado de assentos disponíveis nos conselhos e, de outro, na divisão de trabalho entre atores as organizações civis: não parece descabido pensar que atores a elas vinculados tendem a participar menos dos conselhos porque incumbem-nas de ocupar esses espaços. Essa interpretação tem algum apoio no fato de que, em larga medida,

entidades de articulação foram criadas nos anos 1990 por outras organizações civis — particularmente por **ONGs** que, aliás, não têm participação significativa nos conselhos.

O momento de fundação e especificamente quem ajudou a criar o ator naquele momento, não apresentam efeitos na participação. Isso sugere que a trajetória enraizada no momento de fundação da entidade não influencia a propensão à participação — atores que foram constituídos antes do período de transição democrática ou depois dele apresentam a mesma propensão a participar que aqueles formados exatamente durante o período de fluxo institucional e político característico de transições. Ainda mais, não há variação aparente na participação derivada dos tipos de atores que exerceram papel relevante no momento de fundação — isto é, se organizações religiosas, organizações civis, agentes do Estado ou partidos políticos desempenharam papéis significativos ajudando na criação do novo ator. Isso não significa, é claro, que o momento de fundação não apresenta outros efeitos de longo prazo nos atores, como, por exemplo, nas formas da sua organização, nos seus níveis de politização, nos tipos de atividades por eles desenvolvidos eles ou nas conquistas que eles alcançam. Efeitos de trajetória podem ocorrer nessas áreas mesmo quando eles não se mostram ativos em termos da propensão à participação.

Finalmente, da análise estatística surgem duas conclusões não relacionadas com os pressupostos explicitados no começo, mas cujas implicações resultam interessantes. Primeira: atores que se engajam em políticas mobilizacionais (protesto e manifestações) são consideravelmente mais propensos a envolver-se no orçamento participativo. Essa conclusão é compatível com argumentos da literatura sobre movimentos sociais segundo os quais grupos engajados em atividades extra-institucionais muitas vezes também estão envolvidos nos canais políticos institucionalizados (McAdam, Tarrow e Tilly 2002).⁴⁴ Segunda: há uma relação positiva entre o envolvimento nos fóruns civis e nos conselhos de políticas públicas. Na amostra, um número significativo de organizações civis participava de ambos. Uma possível explicação para esse padrão está em que os fóruns fornecem um ambiente institucional em que organizações civis podem deliberar e alcançar posições antes de engajar-se com agentes estatais nos espaços deliberativos formais (legalmente

⁴⁴ Seja dito de passagem, esse resultado vai contra os argumentos freqüentemente expressos na dita opinião pública, de que grupos envolvidos em protestos ou são pessoas marginalizadas manifestando frustrações ou impulsos irracionais (e destrutivos), ou são gangues de saqueadores formadas por elementos anti-sociais. Esse segundo tipo de argumento pretende encriminar a atividade de protesto e, desse modo, legitimar uma resposta do Estado que seja essencialmente coercitiva.

definidos). De fato, existem relações históricas e estratégicas entre a criação de instituições para a participação na elaboração de políticas públicas e a criação de fóruns civis.

9. Participação das Organizações Civas Revisitada

Os resultados mais significativos — que efeitos institucionais e a forma de organização dos atores fazem diferença — sugerem fortemente que a ênfase da perspectiva da sociedade civil na autonomia dos atores apresenta sérios problemas: além de induzir distinções dicotômicas normativas entre organizações civis e Estado, assim como um modo de ver as organizações civis particularmente indiferenciado, tende a obscurecer as dinâmicas efetivas que anima a participação as organizações civis nos novos arranjos institucionais. Em contraposição, os achados aqui apresentados corroboram que a ênfase da perspectiva da *pólis* quanto às capacidades diferenciadas dos atores coletivos para a ação, e à forma como essas capacidades são moldadas por relações com instituições políticas, atenta analiticamente para fatores que efetivamente influenciam a participação de modo substancial. Esta seção contempla de forma mais atenta aquilo que as literaturas das perspectivas da sociedade civil e da *polis* podem contribuir na interpretação da participação das organizações civis. Alterando a ordem de exposição presente nas primeiras partes deste capítulo, a seção iniciará com a perspectiva da *pólis*.

Da perspectiva da *pólis*, a participação é contingente, em parte, pela habilidade dos atores para consolidar suas relações com instituições políticas ou, com maior precisão, pela sua destreza para arquitetar seu encaixe em um arcabouço institucional determinado. A idéia de “arquitetar seu encaixe” não resvala no voluntarismo. Atores constroem e consolidam relações de forma penosa, constrangidos por sua própria capacidade de organização, por suas relações com outros atores e pelo terreno institucional com que se defrontam (Houtzager 2003). Enquanto a perspectiva da sociedade civil tem prestado pouca atenção aos atores sociologicamente reais e as instituições políticas, a perspectiva da *polis* preocupa-se primordialmente com análises históricas e comparativas de atores institucionalmente situados. Essa preocupação central ajuda a identificar como atores desenvolvem diferentes capacidades para agir todo tempo. Com efeito, a perspectiva da *polis* sugere que a participação é um resultado produzido por processos históricos nos quais

atores coletivos (organizações civis, atores políticos e outros) negociam relações em um terreno institucional pré-existente que constrange e facilita modalidades particulares de ação. Presta-se, assim, particular atenção aos efeitos institucionais: instituições políticas moldam de múltiplas formas como as pessoas se organizam para se engajar em empenhos coletivos, e quando esses empenhos podem se tornar politizados e produzir formas de participação política. No caso da participação das organizações civis em São Paulo, os resultados encontrados sugerem que esses efeitos institucionais estão relacionados aos vínculos das organizações civis com atores políticos institucionais — partidos políticos e atores do Estado —, e também ao desenho institucional das próprias instituições de participação; isso tudo faz com que alguns atores tenham maior acesso e maior importância que outros.

No contexto teórico sumariado acima nasce a idéia de atores institucionalmente imbuídos e engastados. Evans (1995:11), engajado num debate bastante diferente acerca da 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”. O mesmo se pode dizer sobre as organizações civis. A noção de autonomia inserida (*embedded autonomy*) desenvolvida por ele para explicar por que alguns Estados desempenham melhor esse papel do que outros, pretende enfatizar que a capacidade deriva 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 públicas” (Evans 1995: 12). De novo, pode-se afirmar isso sobre as organizações civis.

O engaste institucional dos atores e o desenho das instituições de participação, quando interagem com a forma organizacional do ator, condicionam de modo substantivo a habilidade dos atores para arquitetar seu encaixe ou para consolidar suas relações institucionais. Embora a perspectiva da *polis* sugira que esse engaste é historicamente construído e marcado pelo momento de fundação do ator e pela sua trajetória, os resultados encontrados sugerem que, de fato, não é esse o caso para a participação nos arranjos institucionais aqui considerados.

Ao menos uma das literaturas que (em termos amplos) partilha da perspectiva da sociedade civil — “*empowered participation*” — argumenta também que o desenho institucional dos espaços de participação tem importantes efeitos; outros autores dessa perspectiva também compartilham com perspectiva da *polis* a relevância do momento de fundação como nascedouro das trajetórias. É pertinente, todavia, prestar maior atenção àquilo que os resultados deste capítulo nos dizem a respeito das contribuições das distintas literaturas baseadas na perspectiva da sociedade civil — sociedade civil, democracia deliberativa e “*empowered participation*” — para aprimorar nossa compreensão e interpretação da participação das organizações civis.

Os achados deste trabalho levantam questões sobre uma característica presente em todas as três literaturas, que merece um comentário inicial. Os resultados mais expressivos sugerem que a visão indiferenciada sobre organizações civis presente em todas as três literaturas, assim como em debates políticos internacionais, constitui um obstáculo cognitivo substancial. A distinção entre participação dos indivíduos e participação das organizações civis mal tem recebido atenção nessa perspectiva, e menos ainda a diferenciação entre as participações das diversas organizações civis, a qual possibilita explorar distintas capacidades para atuar, assim como para consolidar relações e arquitetar encaixes institucionais. Mais: na medida em que a perspectiva da sociedade civil ocupa-se com a diferenciação entre os atores, ela tem tendido a legitimar atores particulares como a “sociedade civil autêntica”. 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.⁴⁵ Uma década depois, os atores sancionados nos debates acadêmicos dentro da categoria “sociedade civil” foram restringidos significativamente (Gurza Lavalle 2003). Particularmente, na literatura e nos debates internacionais centrados na idéia de sociedade civil tem sido operada uma espécie de sinonímia entre ONGs e sociedade civil. Embora poucos discordem da afirmação de que as organizações civis não se equiparam às ONGs (mesmo que amplamente definidas), grande parte do debate sobre a sociedade civil e as discussões nos circuitos de políticas públicas internacionais continuam a fazer exatamente isso. A alta propensão das associações de base a participar é interessante também à luz da tendência da perspectiva da sociedade civil de atribuir em sua análise um

⁴⁵ Caldeira Brant, Singer 1983, Sader 1988.

papel secundário a atores que são essencialmente guiados por demandas materiais específicas. Não raro, o papel central é reservado aos atores que publicitam temas de interesse geral ou temas ditos pós-materiais.

Este estudo não tem a pretensão de explorar diretamente a questão da autonomia das organizações civis — nem sua lógica deliberativa —, por razões apresentadas anteriormente. Os resultados encontrados, contudo, pontuam alguns dos custos analíticos de se enfatizar a autonomia, e de reforçar uma leitura normativa dicotômica entre a chamada sociedade civil (democrática) e o Estado (autoritário). A leitura dicotômica das relações Estado-sociedade, nascida nas lutas contra vários tipos de regime autoritário na segunda metade dos anos 1970 e 1980, infelizmente tem sido reforçada de duas maneiras. Em primeiro lugar, pela continuidade do elitismo (após as transições) nas instituições de representação — das práticas autoritárias das elites estatais —, juntamente com o crescimento, em várias regiões, dos níveis de desigualdade social.⁴⁶ Apesar de os debates e literatura sobre a sociedade civil terem abandonado antigas interpretações que opunham Estado e sociedade para voltar-se para uma série de temas emergentes — cidadania, novos espaços de participação, desenvolvimento local, governança e *accountability* —, a interpretação dicotômica das relações Estado-sociedade tem sido reproduzida, embora de formas mais sutis (Gurza Lavalle 2003). O novo *leitmotif*, encontrado mais claramente no amplo projeto “Sociedade Civil e Governança”, da Fundação Ford, transformou-se em *encontros* entre Estado e sociedade (Dagnino 2003).⁴⁷ Trata-se, sem dúvida, de notável avanço com respeito às posturas mais comuns na perspectiva da sociedade civil, todavia, a metáfora sugere agentes autônomos que cruzam caminhos e, durante o seu encontro, descobrindo alguns interesses sobrepostos, optam por engajar-se uns com os outros por meio de vários mecanismos institucionais.

Em segundo lugar, novos trabalhos que ganham terreno no debate sobre a democracia deliberativa reforçam de certa forma a leitura dicotômica da perspectiva da

⁴⁶ A ênfase na *autonomia*, na perspectiva da sociedade civil, é em parte uma resposta à experiência com o controle autoritário ou clientelista de partidos de esquerda ou populistas, bem como à diversidade de controle social corporativista.

⁴⁷ Ver também Civil Society and Governance Programme, IDS. 2000. “Summary Notes, Amsterdam Conference, 25-28 September” <http://www.ids.ac.uk/IDS/civsoc/index.html>. Há exceções. Santos (2002a: 69), por exemplo, identificou o papel que os partidos políticos progressistas desempenham nas novas políticas democráticas e sustentou ponto básico para execução da participação cidadã: os partidos políticos no poder têm de tomar “a decisão política de abrir mão de suas prerrogativas de tomar decisão”.

sociedade civil sobre as relações Estado-sociedade (Avritzer 2003). Em particular, aqueles trabalhos que empregam a teoria habermasiana da ação comunicativa pressupõem uma ontologia da comunicação que predetermina e organiza práticas discursivas, tornando-as capazes de produzir resultados normativamente desejáveis e politicamente democráticos (Arato e Cohen 1992). Essa ontologia comunicativa, específica à esfera das relações societárias, é por definição separada (anterior a todo contato com) da lógica do Estado. Essa caracterização não se aplica a trabalhos que não satisfazem as exigências de uma macroteoria, mas, em vez disso, voltam-se para preocupações mais específicas, como as condições sob as quais a inclusão deliberativa pode ser conseguida numa democracia (Joshua Cohen 1998), ou mesmo as condições e procedimentos requeridos pela deliberação em contextos específicos (Elster 1997). Entrementes, tanto a macro quanto a micro abordagem da democracia deliberativa prestam pouca atenção ao fato de que alguns atores são mais bem equipados e posicionados do que outros para deliberar e chamar a atenção pública para seus argumentos (Hendriks 2002). Nesse sentido, ambas as abordagens — micro e macro — utilizam uma perspectiva pouco adequada para refletir sobre a interdependência da dinâmica entre organizações civis e Estado.

Fung (em andamento), Fung and Wright (2003) e outros, pode-se dizer, enquadram-se na perspectiva da sociedade civil, mas o trabalho sobre “*empowered participation*” que eles estão desenvolvendo representa uma tentativa de situar algumas dessas teorizações altamente abstratas da democracia deliberativa em relação a instituições estatais concretas.⁴⁸ O esforço desses autores lida de modo distinto com desenho institucional dos espaços de participação do cidadão e, por isso, presta atenção à natureza das reformas do Estado e explora a deliberação em instituições de participação específicas, com propostas concretas como pavimentação de ruas, melhora de instituições de ensino e condições de moradia.⁴⁹ Porém, enquanto a abordagem da *polis* se concentra na capacidade de ação de diferentes tipos de atores coletivos, a “*empowered participation*” preocupa-se mais em

⁴⁸ Originando-se primeiro nos países mais ricos, a “*empowered participation*” é em parte marcada como uma resposta ao baixo comparecimento dos eleitores, à queda da confiança do público no governo e ao declínio perceptível da capacidade das instituições clássicas de representação e tecnoburocráticas de resolver os problemas da sociedade moderna (complexa), bem como à sua inabilidade para produzir resultados igualitários.

⁴⁹ Nas palavras de Fung (no prelo: 4), “descentralização, participação direta do cidadão, deliberação na solução de problemas, e um centro muscular que ao mesmo tempo apóie unidades locais e as mantenha responsáveis”.

como as várias formas de poder podem enviesar os canais de ação deliberativa e mesmo levar a uma "regra daqueles que raciocinam (não da razão)" (Cohen e Rogers 2003: 245).⁵⁰

A questão sobre quem participa é assim escamoteada; de fato, há um silêncio surpreendente, dado o foco nas reformas do Estado, sobre o papel dos partidos políticos e das instituições de representação que, na maior parte dos contextos, produzem os líderes políticos responsáveis pela implementação das reformas sugeridas.⁵¹ A literatura sobre "*empowered participation*", portanto, vê a participação através de uma lente institucional muito estreita.

10. Comentários finais

Atores estatais e societários em nível local, nacional e transnacional, bem como atores multilaterais como as agências das Nações Unidas e o Banco Mundial, têm investido crescente energia política e financeira em reformas institucionais capazes de criar maiores oportunidades para a participação do cidadão na elaboração de políticas públicas. Por causa da natureza dispersa e heterogênea da participação do cidadão, sua relativa novidade em muitas partes do mundo, e às origens históricas e epistemológicas particulares dos da sociedade civil e da participação, o conhecimento nessa área está atrasado em relação à experimentação concreta que está em curso. Dentro dos muitos desconhecimentos sobre a participação, este capítulo atentou para "quem participa?" e quais os fatores que favorecem essa participação, se utilizando para tanto de base de dados inédita sobre a vida associativa na cidade de São Paulo; por outras palavras, ele explorou que fatores afetam a propensão das organizações civis a participar.

As conseqüências analíticas, assim como as principais implicações dos achados aqui examinados foram abordadas na seção "10. Participação das Organizações Civis Revisitada". Cabe agora apenas salientar certos elementos muito pontuais e, sobretudo, apontar para alguns problemas suscitados pela análise desenvolvida nas páginas precedentes. O primeiro passo para responder a as duas perguntas do parágrafo acima é

⁵⁰ Cohen e Rogers 2003, 245.

⁵¹ Fung w Wright (2003: 27), por exemplo, apenas afirmam que "participação ampla e profunda" ocorre quando se estabelecem canais de participação em áreas de interesses das pessoas e quando esses canais "oferecem diferentes estímulos à participação" como "a real esperança de exercer o poder de Estado".

distinguir entre a participação de cidadãos comuns (indivíduos) e a das organizações civis.

Freqüentemente, essa distinção analítica simples, mas crucial, não é encontrada na literatura. Ela revela que, no caso de São Paulo, a participação não é simplesmente um exercício de envolvimento político dos cidadãos comuns com o processo político, mas antes inclui um conjunto diverso de atores coletivos, levantando novas e importantes questões no debate sobre a participação (de organizações civis): que formas de representação as organizações civis estão construindo nas novas instituições de participação, e como fazer que essas novas formas de representação envolvam os cidadãos comuns na elaboração de políticas públicas?

As conclusões que surgem da análise estatística utilizada neste capítulo fornecem suporte substancial para os fatores institucionais enfatizados pela perspectiva centrada na *polis*. Em particular, as conclusões corroboram a idéia de atores institucionalmente imbuídos, pelo menos em São Paulo, terem maior propensão a participar do que aqueles não inseridos em tais relações. As propensões a participar não são abstratas, antes se situam num contexto institucional específico que estimula ou restringe as oportunidades das organizações civis para a participação, incluindo os atores mais ativos e mais bem posicionados no campo das relações societárias. Atores relacionados com partidos políticos, e com o PT em particular, e conveniados pelo governo para o fornecimento de algum serviço têm taxas de participação substancialmente mais altas do que aqueles carentes de tais relações. Isso sugere que se concentrar na autonomia das organizações civis pode levar a um caminho analítico pouco profícuo para entender as dinâmicas efetivas da participação. Se as organizações civis 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. Como salientado no decorrer destas páginas, *atores institucionalmente imbuídos podem cultivar diversas modalidades ou dimensões de sua autonomia*; entretanto, o isso não é relevante para os propósitos destas páginas interessa. O fundamental aqui é salientar os custos analíticos de encampar uma compreensão do universo das organizações civis míope ante as dinâmicas institucionais porque fixada nos rendimentos normativos da autonomia dos atores coletivos.

A alta significância das entidades de articulação em todos os três modelos de participação revela que processos de agregação estão ocorrendo na sociedade fora do sistema político-partidário. Embora o *survey* não possa dizer muito sobre como a dinâmica do sistema partidário pode influenciar os processos de agregação nas organizações civis, a influência que as relações com o PT têm sobre a participação pode nos alertar para a possibilidade de o sistema partidário incidir significativamente na formação de entidades de articulação no campo das organizações civis.

Mais corajosamente, podemos argumentar que essas conclusões apontam a emergência de novas formas de representação em que há uma relação triádica entre (i) diferentes formas de participação, (ii) diferentes formas de incorporação ou de interpretação, pelas organizações civis, dos interesses de seus beneficiários, e (iii) a delegação e divisão de trabalho entre esses atores e uma constelação de entidades de articulação, criadas como expediente de intermediação (e no interior) das próprias organizações civis. A surpreendentemente densa e diversificada rede de relações entre atores societários, a diferenciação dos papéis que cabem aos diferentes atores, e a íntima interconexão entre aqueles que participam, os partidos políticos e o Estado, podem ser indícios da emergência de novas formas de uma política de massas na cidade de São Paulo. Embora essa avaliação precise ser ponderada pelo fato de que o *survey* se concentrou no segmento mais ativo das organizações civis, os resultados, porém, são extremamente intrigantes.

Referências

Abers, R., 1998, 'From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organization in Porto Alegre, Brazil' *Politics & Society* Vol 26 No 4: 511-537.

ABONG, 2002, *ONGs no Brasil - Perfil e catálogo das associadas à ABONG*, São Paulo: ABONG.

Atkinson, R. and J. Flint, n.d., 'Accessing Hidden and Hard-to-Reach Populations: Snowball Research Strategies', *Social Research Update* 33, www.soc.surrey.ac.uk/sru/SRU33.html.

Avritzer, L., 2003, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.

In: Leonardo Avritzer, *Participação em São Paulo*, UNESP, no prelo.

_____, 2002, 'O orçamento participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte', in E. 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.

Baiocchi, G., 2001, 'Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory', *Politics & Society* Vol 29 No 1: 43-72.

Caldeira, B., P. Singer *et al.*, 1983, *São Paulo: O povo em movimento*, São Paulo: Vozes/CEBRAP.

Carvalho, M. A., 1998, 'Participação Social no Brasil', Pólis Papers nr. 2, <http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/199982.html>.

Chaudhuri, S. and P. Heller, 2002, 'The Plasticity of Participation: Evidence from a Participatory Governance Experiment', mimeo, Department of Economics, Columbia University.

Chaudhuri, S., P. Heller and C. 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.

Civil Society and Governance Programme, IDS, 2000, 'Summary Notes, Amsterdam Conference, 25-28 September', <http://www.ids.ac.uk/IDS/civsoc/index.html>.

Cohen, J., 1998, 'Democracy and liberty', in J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Cohen, J. and J. Rogers, 2003, 'Power and Reason', in A. Fung and E. O. Wright (eds), *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, London: Verso.

Cohen, J. L. and A. Arato, 1992, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MA: 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.

Conselho Estadual de Saúde de São Paulo – official website: www.saude.sp.org.br/csocia

Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo – official website: www.condeca.sp.org.br.

Costa, S., 1999, 'La esfera pública y las mediaciones entre cultura y política: El caso de Brasil', *Metapolítica*, Vol 9 No 3: 95-107.

- _____, 1994, 'Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – Uma abordagem tentativa', *Novos Estudos* No 38.
- Crowley, J. E. and T. Skocpol, 2001, 'The Rush to Organize: Explaining Associational Formation in the United States, 1860s-1920s', *American Journal of Political Science* Vol 45 No 4: 813-829.
- Dagnino, E., 2003, 'Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil', in E. Dagnino (ed.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Ed. Paz e Terra/ Fundação Ford/ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / UNICAMP.
- Diomo, A. M., 1995, *A Vez e Voz do Popular: Movimentos Sociais e Participação Política no Brasil Pós-70*, Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume Dumará.
- Elster, J., 1997, 'The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory', in R. E. Goodin and P. Pettit (eds), *Contemporary Political Philosophy, an anthology*, Oxford: Blackwell.
- Evans, P., 2002, 'Introduction: Looking for Agents of Urban Livability in a Globalized Political Economy', in P. Evans (ed.), *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley: University of California Press.
- _____, 1996, 'Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy', *World Development* Vol 24 No 6: 1119-1132.
- _____, 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- Fernandes, Rubens Cesar e outros, 1998, *Novo Nascimento — os evangélicos em casa, na igreja e na política*. Ed. Mauad, Rio de Janeiro.
- Fung, A., forthcoming, *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton: Princeton University Press.
- Fung, A. and E. O. Wright, 2003, 'Thinking about Empowered Participatory Governance', in A. Fung and E. O. Wright (eds), *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, London: Verso.
- Goodman, L., 1961, 'Snowball Sampling', *Annals of Mathematical Statistics* Vol 32 No 1: 148-170.
- Gurza Lavalle, A., 2003, 'Sem pena nem glória: O debate sobre a sociedade civil nos anos 90', *Novos Estudos* 66.
- _____, 2001, *Espaço e vida públicos: Reflexões teóricas sobre o pensamento brasileiro*, tese de doutoramento, FFLCH – USP, São Paulo.
- _____, 1998, *Estado, sociedad y medios - Reivindicación de lo público*, Mexico: Plaza y Valdés / UIA.

- Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya julho, 2004
"Atores da sociedade civil e atores políticos - Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo"
In: Leonardo Avritzer, Participação em São Paulo, UNESP, no prelo.
- Gurza Lavalle, A.; Castello, G. 2004, 'As Benesses deste mundo – Associativismo Religioso e Inclusão Socioeconômica', *Novos Estudos Cebrap*, nº 68, São Paulo.
- Heller, P., 2001, 'Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre', *Politics & Society* Vol 29 No 1: 131-163.
- _____, forthcoming, 'Reinventing Public Power in the Age of Globalization: The Transformation of Movement Politics in Kerala', in R. Ray and M. Fainsod Katzenstein (eds), *Social Movements and Poverty in India*.
- Hendriks, C., 2002, 'The Ambiguous Role of Civil Society in Deliberative Democracy', Paper delivered at the Australian Political Studies Association, Canberra, Australian National University.
- Houtzager, P., 2003, 'Introduction: From Polycentrism to the Polity', in P. P. Houtzager and M. Moore (eds), *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*, Ann Arbor: Michigan University Press.
- _____, 2001, 'Collective Action and Patterns of Political Authority: Rural Workers, Church, and State in Brazil', *Theory and Society*, Vol 30 No 1: 1-45.
- _____, 2004, *Os últimos cidadãos – A modernização no Brasil rural: 1960 - 1995*, Editora Globo, São Paulo.
- Houtzager, P., R. Berins Collier, J. Harriss, and A. Gurza Lavalle, 2002, 'Rights, Representation and the Poor: Comparisons Across Latin America and India', DESTIN Working Paper no. 02-31, London: London School of Economics.
- IBAMA, IPEA, et al., 1997, *Conselhos municipais e políticas sociais*, Rio de Janeiro: IBAMA/ IPEA/ Comunidade Solidária.
- Keane, J., 1992, *La vida pública y el capitalismo tardío*, México: Alianza.
- Laclau, E. and C. Mouffe, 1985, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, London: Verso.
- Landim, L., 1998, 'The Nonprofit Sector in Brazil', in H.K. Anheier and S. Lester (eds), *The Nonprofit Sector in the Developing World*, Manchester: Manchester University Press.
- Melucci, A., 1996, *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, D., J. D. McCarthy and M. N. Zald, (eds), 1996, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, D., S. Tarrow and C. Tilly, 2002, *Dynamics of Contention*, Cambridge: Cambridge University Press.

In: Leonardo Avritzer, Participação em São Paulo, UNESP, no prelo.

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, R., 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.

Sachs, C., 1999, *São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular*, São Paulo: Edusp.

Sader, E., 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.

Saloman, L. M. et al., 1999, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Santos, B. de Sousa, 2002^a, ‘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* Vol 26 No 4: 461-510.

Seidman, G., 1994, *Manufacturing Militancy: Workers’ Movements in Brazil and South Africa, 1970-1985*, Berkeley: University of California Press.

Skocpol, T., 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press.

Skocpol, T. and M. P. Fiorina (eds), 1999, *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, DC: Brooking Institution Press.

Sudman, S. and G. Kalton, 1986, ‘New Developments in the Sampling of Special Populations’, *Annual Review of Sociology* 12: 401-429.

Tarrow, S., 1998, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

“Atores da sociedade civil e atores políticos - Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo”

In: Leonardo Avritzer, Participação em São Paulo, UNESP, no prelo.

Tatagiba, L., 2002, ‘Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil’, in E. Dagnino (ed.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Ed. Paz e Terra/ Fundação Ford/ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / UNICAMP.

Tilly, C., 1978, *From Mobilization to Revolution*, New York: McGraw-Hill.

_____, 1997, ‘Parliamentarization of Popular Contention in Great Britain, 1758-1834’, in C. Tilly, *Roads from Past to Future*, Lanham, CO: Rowman & Littlefield.

Verba, S., K. 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.