

A ESTRATÉGIA PARTICIPATIVA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

ISABEL R.O. GÓMEZ DE SOUZA**

Na discussão acerca da democracia nos anos 70, seja a nível teórico, seja a nível da retórica dos diversos movimentos sociais, a idéia de *participação* ocupou um espaço importante, enquanto propiciadora de um novo arranjo de interação entre Estado e sociedade. No final da década, e com maior intensidade a partir das eleições diretas estaduais em 1982, o próprio governo tomou a si a tarefa de introduzir mecanismos de participação popular na gestão da coisa pública. O que se poderia chamar de “estratégia participativa de administração” tornou-se prática usual em diversos níveis e setores estatais. Assim é que, começando pelas prefeituras conquistadas pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em 1978, passando pelos governos estaduais de oposição em 1982 e já se espalhando a nível federal com o advento da Nova República, a idéia de participação catalizou anseios de mudança da sociedade e do Estado brasileiro, não sendo mais cativa das forças sociais de oposição do período autoritário. O presente artigo visa contribuir para a compreensão desse processo através da análise dos pressupostos ideológicos que vêm orientando a estratégia participativa de administração.

A maioria dos estudos existentes sobre “estratégia participativa” aponta para a relação entre esta e a democracia, mas tal relação não recebe tratamento específico nesta literatura, sendo precisamente este o aspecto que nos interessa discutir. Nossa hipótese é a de que tal relação não é necessária, sobretudo quando a organização da comunidade, tendo em vista sua participação, dá-se a partir da *iniciativa estatal*. Tal iniciativa é respaldada por uma dupla argumentação que destaca, por um lado, o acréscimo de eficácia obtido através da participação da comunidade e, por outro, seu sentido democratizante. Tem, portanto, caráter tanto instrumental como normativo que, às vezes, se reforçam mutuamente, mas que, em outras tantas, conflitam entre si.

Nosso interesse está voltado para o aspecto normativo e a forma que adotamos para esta investigação foi a de explorar os pressupostos que informam a adoção da estratégia participativa. Ainda que esta análise, que apresentamos a seguir, não tenha caráter exaustivo, considerando-se, inclusive, a parcimoniosidade do material utilizado, ela ressalta os pontos críticos da vinculação entre participação e democracia. Cabe notar, finalmente, que o fato de o material analisado referir-se a prefeituras emedebistas não caracteriza este partido nem exclui, em princípio, deste modo de pensar, outros programas partidários.

* Trabalho apresentado ao Grupo de Políticas Públicas no Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais, Aguas de São Pedro, out. 1985, e publicado originariamente na série Texto para Discussão, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, n. 85, fev. 1986.

** Professora no Instituto de Economia Industrial/Feia/UFRJ e da PUC/RJ. (Endereço da autora: Rua São Clemente, 398/1.805 — Botafogo — 22.260 — Rio de Janeiro, RJ.)

A autora agradece à socióloga Vera Wrobel pelos comentários à versão inicial deste artigo.

As experiências participativas dos municípios de Lages, Boa Esperança, Piracicaba e outros são de especial interesse para o tipo de análise que aqui nos propomos a realizar, porque nelas a prefeitura e o partido houveram por bem explicitar os motivos que os levaram a tal opção. Este discurso presta-se a uma primeira aproximação do objetivo da análise, que reconstruímos nos seguintes termos:

1. supõe-se que o cidadão comum conheça a realidade em que vive e possa, portanto, contribuir de forma extremamente valiosa para o processo de tomada de decisões governamentais;
2. tal conhecimento está diretamente relacionado com a localização física dos problemas: quanto mais próximo do sujeito, maior seu conhecimento sobre o objeto;
3. se este não é um conhecimento suficiente para a resolução *técnica* dos aspectos considerados problemáticos — privilégio de setores da administração — é, entretanto, imprescindível para a eficácia da política pública.

As citações a seguir têm o objetivo de dar uma idéia de como tais pressupostos estão presentes na justificativa para a adoção de uma estratégia participativa de administração:

“... muitas outras decisões, que afetam as condições de vida da população, podem e devem ser tomadas localmente. É na cidade e no bairro que o cidadão se educa, constrói seu lar, cuida de sua saúde, se locomove, tem seu esporte e lazer, pode desenvolver sua cultura própria. O acordo com a multinacional que fabrica ônibus é uma decisão nacional, mas o itinerário e mesmo a tarifa deste ônibus devem ser discutidos localmente. E mais, é a partir da opinião destes usuários que podemos obter melhores subsídios para os acordos nacionais.”¹

Ou ainda,

“Os planejadores e projetistas têm que realizar seu trabalho no campo, ouvindo os interessados, discutindo e recebendo apertes das lideranças locais, decidindo junto com os executivos locais, que conhecem a realidade e sabem quais as melhores soluções.”²

O programa da prefeitura de Joinville³ trata a participação dos cidadãos como algo que traz turbulência mas popicia decisões mais acertadas, levando ao equilíbrio social. É considerada mais importante quando os recursos para a administração são escassos porque:

- a) quando o povo decide, as soluções são mais fáceis;
- b) mesmo inflando a demanda (e demanda por bens e serviços que nem sempre são da competência da prefeitura), tal participação é desejável, pois faz parte da democracia. Em certas circunstâncias, o prefeito deverá então funcionar como mediador entre cidadão e Estado ou União;

¹ Hoffman, V. Problemas e perspectivas de participação popular no poder social. In: Herrmann Neto, J. *Democracia feita em casa*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1984. p. 22.

² Id. *ibid.* p. 23.

³ Henrique, L. *A administração municipal como instrumento de realização da democracia*. Joinville, 1982. mimeogr.

c) a participação é também desejável por ser um antídoto ao paternalismo (doença histórica);

d) com a participação, os programas ficam mais baratos e a população valoriza o que é feito.

Admitindo-se que a familiaridade com este tipo de discurso dispense uma apresentação mais exaustiva de evidências, cabe agora discutir cada um dos pressupostos apontados. A idéia de que o cidadão conhece a realidade em que vive é uma idéia do senso comum. Pode ser verdadeira, para alguns cidadãos e algumas realidades, mas é, de modo geral, uma falsa idéia, frente aos critérios de verdade pertinentes às epistemologias dominantes no campo das ciências sociais. Poder-se-ia contra-argumentar aqui que, numa perspectiva fenomenológica, este postulado é correto, uma vez que o real — socialmente construído — é aquele percebido pelo sujeito como tal. Mas, neste caso, a postulação é descabida, no sentido de que não há por que privilegiar o conhecimento do cidadão comum *via-à-vis* o do técnico ou do político. Se, alternativamente, tomarmos a “realidade”, tal como recortada pelo governo, e sua administração, que é o caso da estratégia participativa, seu conhecimento pelo cidadão é uma questão em aberto. Colocado genericamente, não há, portanto, base de sustentação para este pressuposto que fundamenta a proposição de que a participação do cidadão torna a política mais eficaz e/ou democrática. O segundo pressuposto, que sustenta que o conhecimento é tanto maior quanto maior for a proximidade física entre o sujeito e o objeto de conhecimento, é igualmente espúrio, pois não leva em consideração a forma como o sujeito simboliza a realidade em que vive, e como sustenta Schultz apropriadamente, a definição do que constituem zonas de relevância primárias é uma definição *a posteriori*.⁴ Temos aqui um fragmento do mito do cidadão comum. Mas o que é cidadão comum? Mesmo no bairro pobre da cidade pequena, certamente bastante homogêneo em termos de variáveis sócio-econômicas, por que definir moradia, saúde e educação como zonas de relevância primária, e não trabalho, lazer, atividades reflexivas? Trata-se do estereótipo do pobre que, pelo fato de, ao que se sabe, preocupar-se com a posse de sua moradia, a saúde, a educação dos filhos, é transformado em especialista urbano. Este pressuposto também não se sustenta de forma genética. Considere-se, finalmente, o terceiro pressuposto. Mesmo no caso de o cidadão comum conhecer a realidade sobre a qual irá efetivar-se a ação governamental, não é incontroverso que sua participação propicie o fortalecimento do processo democrático. Este último pressuposto é básico no enfoque desenvolvido pela assim chamada *New Public Administration*.⁵ Sua vinculação a um argumento de caráter normativo merece ser aqui desenvolvida, para posterior contraste com a ideologia que permeia a estratégia participativa no contexto brasileiro. No âmbito da *New Public Administration*, a participação é valorada enquanto propiciadora da eficácia, da justiça social e da democracia. Sustenta-se que a participação torna a burocracia mais atenta e responsiva às necessidades dos cidadãos e

⁴ Ver, sobre o assunto, Souza, Isabel R. O. Gómez de. *Labor and politics: an Analysis of the new unionism in Brazil*. Tese de doutorado, University of Wisconsin-Madison, 1985. cap. 1.

⁵ Ver Meade, Marvin. Participative Administration e Kaufman, Herbert. Administrative decentralization and political power. In: *Public Administration Review*, 29:3-15, jan./feb. 1965.

umenta a eficiência via incremento da comunicação. A participação atenderia ainda a uma demanda dos cidadãos, desencantados com os *gaps* existentes entre a promessa dos políticos e a execução dos programas, e com a falta de atenção governamental para problemas importantes. Esta demanda dos cidadãos se orientaria para a administração, por ser este o domínio mais visível do aparato governamental. A esta preocupação com justiça social se associa uma outra, com a própria democracia, através da suposição de que a participação estimula a responsabilidade dos cidadãos. Este é um pressuposto também antigo, cuja versão moderna mais completa se encontra em Pateman.⁶ Sustenta esta, apoiada em Mills, Rousseau e G. D. Cole, que a participação contribui para o desenvolvimento humano; nas palavras de Mills, promove o avanço da comunidade, que irá progredir em “intelecto, virtude, atividade prática e eficiência”.⁷ A interação constante entre a operação das instituições e as atividades dos indivíduos é que é capaz de promover o desenvolvimento de indivíduos social e politicamente responsáveis, pois, nesta interação, o indivíduo irá conectar seu interesse privado com os demais, com vistas a obter cooperação, e assim aprenderá a ser verdadeiramente um cidadão.

Estes pressupostos podem ser contestados de várias formas. A primeira apontaria para o caráter etéreo destas noções acerca do “desenvolvimento humano”. A segunda sugere que o fracasso das diversas experiências com administração participativa, especialmente no contexto industrial, como apontado por Pateman, é devido ao fato de que não há por que assumir uma disposição para participação.⁸ Se esta participação não for efetiva, mantê-la ao nível simbólico pode levar não à responsabilidade cívica mas à “aquiescência”,⁹ isto é, ao sentimento de dever cumprido e à aceitação passiva. Se, ao contrário, houver interesse por parte dos cidadãos e do Estado em arranjo participativo, o resultado, conforme demonstra Sartori, é a irrelevância desta participação, tanto maior quanto maior for o número de participantes e o escopo da decisão.¹⁰

A última objeção aponta, na verdade, para uma questão complexa, de extrema atualidade, e que não tem solução fácil. Trata-se do privilégio concedido à representação de interesses particulares, em prejuízo de uma representação universalista. No âmbito das análises organizacionais, esta objeção é formulada, entre outros, por Thompson e Selznick. Sustenta o primeiro que a responsabilidade das burocracias para com suas clientelas não deve remeter a interesses privados, que são, em última instância, aqueles que constituem as próprias clientelas. A responsabilidade tem que ser para com o público em geral.¹¹ Selznick adverte,

⁶ Ver Pateman, C. *Participatory democracy*. London, Cambridge University Press. 1975.

⁷ Ver Mopherson, C. B. *A democracia liberal*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p. 56.

⁸ Este ponto é colocado de forma extremamente persuasiva em Crozier, M. *The bureaucratic phenomenon*. The University of Chicago Press, 1973. p. 24 e 26.

O interessante é que ele mostra como, longe de ser um sintoma de apatia, a recusa à participação pode resultar de uma decisão consciente e racional.

Ver, também, Jaguaribe, H. A participação política nas condições contemporâneas. In: *Dados*, Rio de Janeiro, IUPERJ, (8):66-7, 1971.

⁹ Ver Edelman, M. *The symbolic uses of politics*. Chicago, University of Illinois Press, 1964.

¹⁰ Ver Sartori, G. Will democracy kill democracy? Decision-making by majorities and by committees. In: *Government and Oppositions*, 10(2):131-58.

¹¹ Ver Thompson, V. *Without sympathy or enthusiasm*. Alabama, University of Alabama Press, 1975.

por sua vez, para o risco de as clientelas cooptarem as burocracias.¹² Dentre os contra-argumentos existentes, merece destaque o que oferece Reis:

“(...) a ênfase quase exclusiva, no plano formal, em critérios territoriais de representação e nos mecanismos correspondentes descarta inteiramente a *realidade* da representação corporativa informal de certos setores privados que ajudam a compor como que a versão nacional de tecnoestrutura de Galbraith, ou os ‘anéis burocráticos’ do diagnóstico de Fernando Henrique Cardoso. O resultado é que essa forma de representação, sem se tornar menos real e efetiva por ser ignorada, continua a processar-se informal e semiclandestinamente, e a extrair disso a garantia de que continuará igualmente a fazer-se em proveito exclusivo daqueles setores.”¹³

Trata-se, pois, de repensar a questão do corporativismo, reflexão esta que já vem sendo feita há algum tempo para realidades bastante distintas da brasileira.¹⁴ Reis aponta para o fato de que no Brasil a idéia do corporativismo está associada “à experiência de manipulação de forças populares nascentes por parte de um estado sensível sobretudo a certos interesses estranhos às mesmas”. Ressalta, entretanto, que na atualidade já existe um movimento de articulação e representação de interesses das camadas populares, com lideranças autênticas, sugerindo que:

“Na medida de sua autenticidade e efetividade, a participação institucionalizada de associações populares de tipos diversos em esferas do Poder Executivo onde são tomadas decisões que dizem respeito a suas áreas próprias de atuação representaria não apenas uma forma de aumentar diretamente o controle sobre o Executivo e torná-lo mais sensível à vontade popular, mas também de aumentar os *stakes* envolvidos na participação em tais associações e assim estimular seu dinamismo a mais longo prazo.”¹⁵

Trata-se aqui, entretanto, do “corporativismo privatista”, para usar a terminologia de O’Donnell,¹⁶ compatível, em princípio, com o regime democrático. Sem pretender esgotar este tema, mas apenas com o intuito de enfatizar certos aspectos relevantes, cabe notar o contraponto de Lowi.¹⁷

Lowi sustenta que ao intuito manifesto de promoção de justiça social contrapõe-se a expectativa governamental de contornar a crise de autoridade pública, através de mecanismos participativos, evitando a lei e dividindo entre os participantes o poder de fazer política pública. Se esta solução pode gerar consenso e estabilidade a curto prazo, irá executar a crise, a prazo mais longo, pois, ao invés de o Estado encarar de frente a definição dos fins do governo e da justificação

¹² Ver Selznick P., *TVA and the grass roots*. Berkeley, University of California Press, 1949.

¹³ Reis, F. W. *Autoritarismo, intervencionismo estatal e controle do executivo*. Paper apresentado ao III Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), Belo Horizonte, 1979. p. 11.

¹⁴ Para uma revisão desta literatura, ver Schmitter, P. Still the century of corporatism. In: *The Review of Politics*, 36(1):85-131, Jan. 1974.

¹⁵ Reis, F. W. op. cit. p. 12.

¹⁶ O’Donnell, G. Corporatism and the question of the state. In: Malloy, J. *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. University of Pittsburgh Press, 1977.

¹⁷ Ver Lowi, T. *The end of liberalism*. New York, W. W. Norton, 1969. p. 75-7.

da política, supervaloriza o processo, que passa a legitimar a política. Este processo permite que cada um obtenha aquilo que demandou, evitando-se a difícil tarefa de resolução dos conflitos via confronto dos diversos interesses. Além disso, as partes não-demandantes não são contempladas. Assim, a administração participativa dilui o poder entre os grupos e cria a idéia de que *power need not be power at all, nor control control*. Além disso, parte-se do pressuposto de que as clientelas sejam homogêneas e fáceis de definir, sendo as organizações representativas tomadas como monolíticas e, neste sentido, qualquer representante eleito é percebido como representante genuíno da clientela. Ficam, desta forma, excluídos da participação todos aqueles que não tenham consciência de seus interesses ou recursos para se expressarem politicamente,¹⁸ bem como os que não conseguem se infiltrar na oligarquia dominante da organização. Neste sentido, a administração participativa mantém e reproduz estruturas de privilégio, ao invés de promover a justiça social.

De qualquer forma, todo este debate está referido à participação de grupos já constituídos, e por esta razão não nos interessa tão de perto. Nosso caso é o da estratégia participativa que, orientando-se para as camadas populares, caracteriza-as por seu elevado grau de “dispersão e marginalidade social”, e se propõe organizá-las. Ainda tomando por base o material referente às prefeituras emedebistas, é possível reconstruir a argumentação subjacente a esta estratégia da seguinte forma:

1. a carência dos indivíduos das camadas populares ultrapassa bens materiais e bens simbólicos — como a informação —, atingindo sua própria capacidade de raciocínio;
2. não existe vida associativa entre os elementos das camadas populares que possa catalizar seus anseios reivindicatórios com vistas à obtenção dos bens que necessitam;
3. a tarefa de organizar estas camadas é também do Estado, e esta organização pode-se dar através da estratégia participativa de administração pública.

Os trechos citados a seguir dão uma idéia do tipo de discurso que embasa a construção feita:

“O sistema educacional, também, é um enorme destruidor de iniciativa, cooperação e criatividade; ali só se aprende a competir, firmar o domínio da classe dominante e desmoralizar e destruir a autoconfiança dos pobres. Os meios de comunicação de massa são outros desmobilizadores (...) *seria ingenuidade pensar que a organização da sociedade marginalizada rompesse por si só essa barreira, sem aliados*. (...) (os marginalizados) não se organizam por intensidade ideológica, *pois não têm ideologia*, nem por conhecimento, ou por serem bem-informados, pois não são bem-informados. Informação custa dinheiro (...) *não têm o exercício do raciocínio abstrato*. As pessoas deste universo têm uma relação direta com os objetos e com as coisas, com a realidade enfim, *sem maiores abstrações*. Por isso (...) a forma adequada para (...) organizar estas pessoas é através daquilo que lhes é comum, *a carência*, a necessidade. (...) A questão mais importante nesta organização é que no debate crítico descubram (...) as

¹⁸ Ver, sobre este ponto, Bacharach, P.; Baratz, M. & Levi, M. The political significance of citizen participation. In: *Power and poverty*. New York, Oxford University Press, 1970.

relações de injustiça da sociedade, (...) provem a si mesmas que são capazes, recuperem a autoconfiança, que além de estarem resolvendo um problema concreto, grave, ainda estarão adquirindo uma visão do mundo que lhes será muito útil: a tão desejada consciência que se forja na prática social.”¹⁹ (Grifo nosso.)

“Cabe às lideranças, aos representantes eleitos, aos militantes políticos, aos administradores públicos, promover a organização da população, pois o povo desorganizado, formado por cidadãos dispersos, só serve ao clientelismo e não à democracia.”²⁰

“As camadas populares são exploradas porque lhes falta organização. A organização é vital para que a administração lhes seja favorável.”²¹

Ou ainda, conforme o programa da Prefeitura de Piracicaba relativo aos objetivos dos centros comunitários:

“1. conscientizar a população da necessidade de participação atuante no processo de desenvolvimento;

2. motivar a população no sentido de que seus anseios não sejam somente reivindicatórios, mas acima de tudo que possibilitem o aprimoramento social, político, cultural e esportivo;

3. organizar a população, para que se torne autônoma e independente;

4. fortalecer as organizações no processo de decisão e realização dos bens e serviços públicos, visando o atendimento das necessidades da população;

5. educar, no mais vasto sentido do termo, isto é, ajudar cada um a se conhecer, a se expressar, a se tornar livre e responsável, de forma a que tenha condições de fazer uma análise crítica que lhe permita ter uma participação histórica na comunidade.”²²

Cabe agora discutir cada um dos pressupostos. Considere-se inicialmente a caracterização que é feita dos indivíduos que compõem as camadas populares. É inegável que as camadas populares carecem de bens e valores que circulam entre os demais setores da sociedade. O aspecto problemático está na vinculação que é feita entre a carência e a capacidade de raciocínio, pois se paira dúvida, acerca da existência desta capacidade, o anseio democrático está comprometido na base. Uma leitura alternativa deste quadro de carência apontaria para a diversidade das formas de apreensão e expressão da realidade. Estas formas seriam distintas não apenas no que tange ao estoque de conhecimento, mas também no que se refere ao próprio processo ou lógica da cognição. Se é inegável que o estoque de conhecimento das camadas populares é *distinto* do estoque dos cientistas sociais, setores médicos etc., não é possível estabelecer empiricamente qual conjunto de informações e predisposições é melhor. Não há dúvida que o exercício do poder é um exercício de persuasão, mas se ele se realiza renegando a

¹⁹ Carneiro, D. Lages, a força do povo. In: Herrmann Neto. op. cit. p. 74.

²⁰ Hoffman, U. op. cit. p. 23-4.

²¹ Martendal et alii. *Produção de educação e cultura popular — A experiência de Lages — 1977/82*. Favop/Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), mimeogr.

²² Picchia, P. *A batalha da Colina (A democracia chega a Piracicaba)*. Piracicaba, p. 23. (Coleção MPGD.)

possibilidade de que a verdade possa estar no outro, ele não é democrático. No que tange a processos cognitivos, cabe notar a conclusão de Elster:

“Não faço idéia se as diferenças relativas à classe relacionam-se com a capacidade cognitiva, ainda que isto seja uma possibilidade lógica que não deve ser ignorada pela teoria das ideologias.”²³ (Tradução livre).

Na cultura política brasileira, a “possibilidade lógica” é, na maior parte das vezes, arbitrariamente transformada em “inconsciência” popular. O resultado é a “escandalosa contradição” apontada por Santos, destacada em um texto de Lamounier e que merece ser transcrito:

“não estaremos a revelar nenhum segredo dizendo que a grande maioria dos nossos atuais círculos governamentais e parlamentares não acredita no povo brasileiro como entidade consciente, não lhe reconhecendo, portanto, nenhuma capacidade de discernimento e deliberação. O que se ouve a cada passo é que este povo, dado o seu grande atraso, do que precisa exatamente é de uma força que o tutele, o eduque e o conduza, protegendo-o mesmo contra si próprio, pois as suas deploráveis condições de educação e cultura o predispõem a todos os desatinos. Nesta escandalosa e certamente terrível contradição é que reside a verdadeira causa do nosso já evidente embaraço constituinte. Ou somos realmente republicanos, e nesse caso temos que aceitar a capacidade do povo, para tomá-la como base real da organização do Estado; ou não somos republicanos, e, não acreditando na capacidade do povo para governar-se, precisamos organizar lealmente o governo que o contenha, tutele e conduza convenientemente.”²⁴

Considere-se agora o segundo pressuposto, referido à insuficiência ou inexistência da vida associativa entre as camadas mais pobres de nossa sociedade. Este é postulado clássico da “teoria da marginalidade”, tão em voga nos anos 60, pertinentemente contestada nos anos 70, mas que não obstante volta à tona. A versão da teoria da marginalidade que mais se aproxima da estratégia participativa de administração é a do Centro para el Desarrollo Económico y Social da América Latina (Desal) como se pode observar a seguir:

“A marginalidade se caracteriza pela completa falta de participação na sociedade global. . . Não participar ativamente das decisões, e não ter acesso às fontes do poder, levam à ausência de participação passiva e receptiva no bem comum, nos benefícios da sociedade, ou na partilha de seus recursos. . . Esta inter-relação de omissões é devida, por sua vez, à desintegração interna dos grupos marginais, e sua carência absoluta de qualquer forma de organização. . .

Os marginais não compartilham das responsabilidades e atribuições que precisam ser assumidas para a solução dos problemas sociais em geral, e de seus problemas em particular. Os grupos marginais, portanto, encontram-se carentes de qualquer organização que pudesse ligá-los à sociedade e que, além do mais, os representasse junto à sociedade regularmente constituída.”²⁵

²³ Elster, J. *Sour grapes*. Cambridge University Press, 1983. p. 148.

²⁴ Santos, José Maria dos. Notas à história recente. 1944. Apud: Lamounier, B. *Representação política: a importância de certos formalismos*. In: Lamounier et alii, org. *Direito, cidadania e participação*. São Paulo, Tao, 1981. p. 230.

²⁵ Ver Perelman, Janice E. *O mito da marginalidade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. p. 195.

O raciocínio do Desal, que não vale a pena reproduzir aqui, irá remeter, em última instância, à recomendação de que se promova o desenvolvimento comunitário e mudanças políticas que compensem os déficits dos grupos marginais. O objetivo central é “uma espécie de *mudança cultural* mediante a combinação de trabalho comunitário e programas de auto-ajuda referentes à infra-estrutura urbana, moradia e assistência social”.²⁶

O *boom* associativo do final dos anos 70 já por si só tornaria este tipo de diagnóstico obsoleto. As análises existentes apontam para a presença de uma complexa rede de relações que estruturam as chamadas “comunidades”. Mas é preciso acentuar que a sociabilidade e as formas de articulação política das populações carentes não obedecem, necessariamente, aos moldes convencionais de uma sociedade apta a se organizar democraticamente. Independentemente da motivação normativa dos agentes governamentais, cabe reter que seu projeto irá defrontar-se não com uma massa informe, mas com redes de relação; padrões de conflito, estruturas associativas etc., conformação essa não necessariamente permeável à ação do Estado.

O terceiro pressuposto — referente à tarefa estatal de organização da sociedade — revela o vigor do ideário corporativista antético mas paradoxalmente embutido na orientação explicitamente democrática deste tipo de administração. De novo, não me refiro ao neocorporativismo ou “corporativismo privatista”, que busca complementar os mecanismos clássicos de representação e estabelecer uma articulação mais estreita entre sociedade e Estado, e é em princípio compatível com a ordem democrática e pode inclusive fortalecê-la. Trata-se de uma argumentação que lembra de perto aquela que levou à estruturação do movimento sindical, e seu caráter autoritário e cooptativo é inegável. Não faz sentido rever aqui toda a discussão acerca dos efeitos deste enquadramento sobre a dinâmica do movimento operário, cabendo assinalar apenas que a organização de setores sociais a partir da iniciativa estatal produz a heteronomia, impedindo o controle democrático do funcionamento estatal.

Toda esta discussão remete, necessariamente, a uma reflexão sobre as chamadas “camadas populares”. É ainda escassa a literatura sobre este tema, bem como fragmentária a evidência disponível. Mas há algumas pistas interessantes, dentre as quais ressalto as análises de Perelman e Salem²⁷ relativas ao fatalismo que caracteriza a cultura popular. Este fatalismo é interpretado como uma resposta *racional*, por parte de indivíduos pertencentes às camadas populares, às suas experiências sociais. O insucesso reiterado na obtenção das metas a que se propõem estaria na base desta abdicação do controle sobre suas próprias vidas.

A exploração de trilhas como esta seria, certamente, uma maneira de alargar e complexificar a discussão acerca da administração pública comprometida com o ideário democrático.

Summary

This article stresses the assumptions upon which was founded participative strategy in public administration and proceeds to submit them to a critical

²⁶ Id. *ibid.* p. 156.

²⁷ Perelman, Janice E. *op. cit.* p. 190; e Salem, T. *Mulheres faveladas: com a venda nos olhos*. In: *Perspectivas antropológicas da mulher*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

scrutiny. The fact that such strategies, through official initiative, are focused on the organization of populational tiers is conducive to a discussion on the conceptualization of the "needs" of these societal strata, as well as on incidental incompatibilities between State initiative and the formation of such "responsible citizens", it has in view.

The analysis effected opposes both favorable and unfavorable arguments related to participation, and its final conclusion is that without a revision of the logical tenets which inspire the action of the so-called "populational tiers", the assumptions underlying the participative strategy come into conflict with democratic principles.



Livros de

ECONOMIA

editados pela FGV

Inflação, moeda & modelos macroeconômicos - o caso do Brasil de *Carlos Lemgruber*
141 páginas

Eugênio. Gudín visto por seus contemporâneos
160 páginas

O problema do café no Brasil de *Antonio Dellim Netto*
259 páginas

Análise econômica do fenômeno demográfico no Brasil de *Edy Luiz Kogut*
114 páginas

Os efeitos das minidesvalorizações na economia brasileira de *Eduardo Matarazzo Suplicy* - 2.ª ed.
254 páginas

Multinacionais - os limites da soberania de *Getúlio Carvalho* - 3.ª ed.
387 páginas

O Nordeste Brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional de *João Gonçalves de Souza*
409 páginas