

Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina¹

Participation, inequalities and new institutionalities: an analysis of
participatory institutions in Santa Catarina

Lígia Helena Hahn Lüchmann²

ligia@cfh.ufsc.br

Julian Borba²

julian@cfh.ufsc.br

Resumo

O trabalho objetiva analisar a capacidade de inclusão dos setores mais empobrecidos da população nos processos e nas experiências participativas, tomando como referência empírica alguns dados sobre o perfil dos representantes e participantes políticos em diferentes esferas de atuação política no país (em especial, os conselhos gestores de políticas públicas e Orçamentos Participativos - OPs), ancorados, mais especificamente, nos dados de municípios catarinenses. Inicialmente, realiza-se uma breve discussão sobre participação política, resgatando as principais vertentes teóricas deste debate. Após, apresenta-se alguns dados empíricos referentes ao perfil socioeconômico (focando nos dados de renda e escolaridade) dos representantes políticos nas experiências em análise. Por fim, formula-se algumas possíveis explicações teóricas para as diferenças encontradas no perfil dos participantes dos conselhos gestores e OPs.

Palavras-chave: desigualdades sociais, participação política, orçamento participativo, conselhos gestores.

Abstract

This work aims to analyze the capacity of inclusion of the poorer sectors of the population in the processes of participative experiences, taking as empirical reference some data on the profile of the representatives and political participants in different spheres of Brazilian political performance (in special, the managing councils of public policies and Participative Budgets - PBs) anchored, more specifically, on the data of cities in Santa Catarina State (south of Brazil). A brief discussion on the political participation is carried on in the beginning, rescuing the main theoretical sources of this debate, followed by a presentation of some empirical data regarding the social economical profile (focusing the data of income and scholar) of the political representatives in the experiences analyzed herein. Finally, we formulate some possible theoretical explanations for the differences found in the profile of the participants of the managing councils and PBs.

Key words: social inequalities, political participation, participative budget, managing councils.

¹ Versão modificada do presente artigo foi apresentada no Encontro da FLACSO realizado em Quito/Equador, 2007.

² Professores do Depto. de Sociologia e Ciência política da UFSC.

Introdução

O tema da participação política está necessariamente vinculado – principalmente em países como o Brasil – com a questão da “exclusão” e seus correlatos: miséria e pobreza. Tendo em vista as proporções de nossa pobreza, não é a toa que o conceito de exclusão venha sendo objeto de destaque na agenda de pesquisas da sociologia brasileira. Uma revisão da literatura permite identificar uma gama de estudos que recobrem essa problemática, a partir de variados enfoques teóricos e empíricos (Freitas, 2004). O trabalho de Schwartzman e Reis (2004), por exemplo, apresenta os limites e as possibilidades da inclusão (econômica, cultural e político-cultural), seja nas políticas mais tradicionais, como as de trabalho e emprego, educação, seguridade social e justiça, nas que privilegiam a via da “solidariedade” (participação político-partidária e representação de interesses via sindicatos e associações) e, ainda, nas novas formas que denominam de “mecanismos de *empowerment*” (entre eles o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores, programas de ONGs e movimentos sociais).

Quanto a esses mecanismos de inclusão via *empowerment*, os autores se limitam ao comentário sobre uma “tendência expansionsista” apontada pela literatura e a carência de estudos mais abrangentes sobre o tema. Aqui, novamente, percebe-se uma ausência no tratamento de pelo menos duas questões que consideramos centrais na análise dessas novas formas de institucionalidade: (i) qual a capacidade dessas experiências produzirem políticas públicas mais justas, no sentido da redistribuição de bens, serviços e renda; e (ii) qual o seu real poder de incorporação de setores tradicionalmente excluídos nos processos de decisão.

Consideramos que as duas questões são centrais na continuidade da reflexão que tem sido feita no Brasil sobre a “democracia participativa”. Limitar-nos-emos, nesse trabalho, ao segundo dos questionamentos, tomando como referência empírica alguns dados sobre o perfil dos representantes e participantes políticos em diferentes esferas de atuação política no país (em especial, os conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos – OPs) ancorados, mais especificamente, nos dados de municípios catarinenses.

O artigo está dividido em duas partes. A primeira parte está reservada a uma breve discussão sobre participação política, resgatando as vertentes teóricas que nos parecem mais promissoras neste debate. Na segunda, apresentamos alguns dados empíricos referentes ao perfil socioeconômico (focando nos dados de renda e escolaridade) dos representantes políticos no

interior dos modelos em análise, mantendo um diálogo com a teoria.

Exclusão, participação e representação política

Para os propósitos deste trabalho, o foco analítico recairá na dimensão da “exclusão política” relacionada aqui, embora não diretamente subsumida, às dimensões da pobreza e da desigualdade social. Trataremos, portanto, de um fenômeno que diz respeito ao isolamento e à distância dos indivíduos e dos grupos sociais mais empobrecidos da sociedade em relação aos espaços e estruturas de poder político e de decisões governamentais. Em uma palavra, a inclusão política está diretamente relacionada com a participação.

Falar em inclusão e participação pressupõe, assim, identificar que variáveis influenciam os processos de decisão do indivíduo em participar politicamente nos canais convencionais e não convencionais³ de ação política. Avelar (2004), por exemplo, apresenta quatro modelos teóricos que buscam explicar a participação⁴, o que se demonstra tratar de um tema recheado de controvérsias e variações analíticas.

De modo inverso, Robert Dahl busca compreender as razões dos baixos índices de participação nas democracias. O autor propõe três razões pelas quais um indivíduo não se envolve em política:

É pouco provável que um indivíduo se envolva em política quando dá pequeno valor à recompensa resultante do envolvimento político em relação às recompensas que espera de outros tipos de atividade humana [...]; 2. É pouco provável que um indivíduo se envolva em política quando acha que tem pouca probabilidade de influenciar o resultado dos acontecimentos e de mudar a balança de recompensas por meio de seu envolvimento político. [...]; 3. É pouco provável que um indivíduo se envolva em política se acreditar que o resultado geral será relativamente satisfatório para ele próprio, independentemente do seu envolvimento (Dahl, 1970, p. 91).

Já, de acordo com Bobbio (1992), embora ainda não se tenha elaborado uma teoria plausível que consiga explicar a variedade de resultados acerca da participação política, os estudos indicam um conjunto de características relativamente constantes acerca do perfil dos participantes:

Em geral, os resultados indicam que os níveis de participação política são mais elevados entre os homens, nas classes altas,

³ A distinção entre participação convencional e não convencional encontra-se em Baquero (1981) e em Baquero e Borba (2005, p.12). Para Avelar (2004, p. 225) são três os canais em que a participação pode ser exercida: “o canal eleitoral, que abrange todo o tipo de participação eleitoral e partidária, conforme as regras constitucionais e do sistema eleitoral adotado em cada país; os canais corporativos, que são instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito fechado dos governos e do sistema estatal; e o canal organizacional, que consiste em formas não institucionalizadas de organização coletiva como os movimentos sociais, as subculturas políticas, as atividades das organizações não-governamentais de natureza cívica, experiências de gestão pública em parceria com grupos organizados da sociedade, como o orçamento participativo, os conselhos gestores etc.”

⁴ São eles: centralidade; consciência de classe; escolha racional; identidade.

nas pessoas de mais elevado grau de instrução, nos centros urbanos mais que nas zonas agrícolas, entre pessoas educadas em famílias onde a política ocupa um lugar de relevo, entre os membros de organizações ligadas mesmo indiretamente à política, entre os que estão mais facilmente expostos a contatos com pessoas ou ambientes politizados, etc. (Bobbio, 1992, p. 890).

Os três autores citados convergem para o diagnóstico de que são múltiplas as variáveis intervenientes na decisão de participar. Tomando como ponto de partida este caráter multidimensional do fenômeno da participação, poderíamos sintetizar a literatura nos termos que seguem. Em primeiro lugar, a constatação do perfil dos participantes em formas convencionais e não convencionais aponta para o fato de que o interesse e a participação política do cidadão são diretamente proporcionais aos seus níveis de renda e escolaridade. Para explicar esse fato, a literatura recorre ao *modelo da centralidade* (Avelar, 2004, p. 229), que "propõe que a intensidade da participação varia conforme a posição social do indivíduo porque, quanto mais central, do ponto de vista da estrutura social, maior a participação e maior o senso de agregação". Nesse sentido, a participação política seria tarefa daqueles "com maiores recursos materiais (dinheiro) e simbólicos (prestígio, educação)". Aqueles desprovidos desse capital "sentem-se inibidos a participar, porque apresentam uma auto-imagem negativa se comparada com a daqueles que participam"⁵. Bueno e Fialho (2007) resgatam as duas dimensões da centralidade. A dimensão objetiva diz respeito, de maneira geral, ao status ocupacional, origem urbana, renda e escolaridade. Já a centralidade subjetiva "se relaciona a atitudes e crenças em relação ao sistema político, como interesse por política, percepção de marginalidade, auto-exclusão, entre outros"⁶ (Bueno e Fialho 2007, p. 7).

Mas será que somente as variáveis socioeconômicas explicam o fenômeno da participação política? A literatura tem apontado que, se essas variáveis ajudam a entender a inserção do indivíduo em práticas participativas, elas não explicam a totalidade do fenômeno. Nesse sentido, a "sociologia da participação" tem recorrido para "as redes de interação" (Avritzer, 1996) que são constituintes de diferentes identidades. Vale novamente re-

correr a Avelar (2004, p. 230) ao afirmar "que as redes de solidariedade são também redes de reconhecimento recíproco que auferem identidade pessoal e coletiva aos seus membros". As origens de tal reflexão podem ser encontradas nos trabalhos de Pizzorno (1985, 2003) sobre a relação entre identidades, interesses, e participação política. Tal literatura, que recorre aos argumentos das redes e das identidades, ganhou reforço com os estudos sobre os "novos movimentos sociais" (Touraine, 1994), "sociedade civil" (Cohen e Arato, 1992), e, mais recentemente, com a difusão das teses de Putnam sobre o "capital social" (Putnam, 1995, 2003). Mesmo reconhecendo-se as diferenças epistemológicas e normativas dessas diferentes teorias, é possível encontrar um núcleo comum implícito que as unifica, localizado no argumento de que as redes de interação social que o indivíduo desenvolve ao longo de sua vida são constitutivas de diferentes identidades que podem ser promotoras de uma maior propensão à participação política do cidadão.

Uma terceira vertente analítica – a teoria da escolha racional – busca explicar a participação pela via da racionalidade. Tomando como ponto de partida o modelo de indivíduo advindo da economia neoclássica – o qual age guiado pela busca de maximização de seus ganhos e satisfação de interesses – a não participação é racional, principalmente quando se trata da distribuição de bens públicos. Como explicar então, o fato de que determinados indivíduos participam? Representante central desta vertente teórica, Olson (1993) recorre ao argumento dos benefícios seletivos, ou seja, formas de apropriação privada dos bens públicos. De acordo com o autor, a condição de participação seria a obtenção de benefícios que seriam apropriados privadamente pelos participantes do processo. Caso contrário, deveria imperar a lógica do "carona".

Assim, a dimensão do comportamento e da participação política – na teoria da escolha racional – é remetida para o campo de um modelo apriorístico de comportamento, sem contexto (Reis, 2000)⁷ e sem passado (Hirschman, 1983)⁸, onde as preferências dos atores estão postas de antemão. E ainda, sem capacidade de perceber que muitos sujeitos participativos apresentam

⁵ Albert Hirschmann (1983, p. 81) fornece uma criativa explicação para a relação entre participação e status sócio-econômico: "a participação política tem profunda relação com o status sócio-econômico. Contudo, nosso estudo sugere uma reinterpretação dessa descoberta. A explicação tradicional segue a seguinte linha geral: quanto mais as pessoas são dotadas de recursos econômicos e de outra natureza, maior será a tendência de participarem da política, pois que esses recursos tornam possível e mesmo aconselhável que, paralelamente aos seus interesses particulares, se interessem pelas questões públicas, numa tranqüila atividade complementar. [...] Não há dúvida de que tudo isso é verdade, mas talvez não seja a história completa. Algumas pessoas de alto status social podem envolver-se na política porque se desencantaram com a busca de felicidade através do caminho privado. Está claro que, ao entrar na esfera pública, elas não abrem mão dos bens adquiridos; contudo, suas vidas passam a ter um novo centro de gravidade e, poderia haver tensão, e não harmonia, entre suas novas ocupações e suas realizações anteriores. Entender a questão desta maneira, é muito diferente de assumir que o envolvimento das pessoas da classe média em questões políticas é um mero desenvolvimento natural de seu sucesso na vida privada".

⁶ A dimensão dos recursos – enquanto renda, tempo e habilidades cívicas – também é central para o modelo do "voluntarismo cívico" de Verba *et al.* (1995).

⁷ Fábio W. Reis, ao longo de toda a sua obra, buscou construir um modelo de teoria social que incorpore de forma crítica o enfoque da escolha racional. Nesse sentido, comunga do pressuposto de um modelo único de racionalidade (cognitivo-instrumental), mas propõe a inclusão de variáveis sociológicas ou contextuais na análise empírica.

⁸ Albert Hirschmann critica o enfoque da escolha racional, entre outras razões, pois apesar de ser uma abordagem criativa e eficiente de estudo dos fenômenos sociais, ao não incorporar a dimensão do passado e seu "impacto" sobre o comportamento coletivo, perde de vista um importante elemento explicativo sobre o fenômeno da participação (Hirschman, 1983, p. 87-88).

interesses voltados para o bem comum, ancorados em princípios de cooperação e de espírito público⁹.

O resgate da racionalidade traz à tona uma consideração acerca da participação política que diz respeito aos custos e oportunidades de participação. De acordo com Held (1987), a divisão entre cidadãos ativos e passivos pode estar muito mais relacionada à falta de oportunidades de participação do que a alegada passividade ou emocionalidade natural dos indivíduos¹⁰. Há evidências, segundo o autor, de que muitas pessoas não participam em virtude da desconfiança e do ceticismo com relação à política. E, ainda, a participação envolve custos (Pateman, 1992) que impedem ou inviabilizam a inclusão de grandes contingentes populacionais que, no caso do Brasil, se encontram na categoria dos excluídos, o que implica em uma massa de indivíduos carentes de recursos – tanto objetivos como subjetivos.

Neste sentido, convém aqui resgatar uma outra dimensão analítica que, em nossa visão, oferece subsídios interessantes para o entendimento do fenômeno da participação. Trata-se da vertente de análise institucionalista que, a parte suas diferenças e especificidades¹¹, está ancorada na idéia básica de que, embora os indivíduos construam as regras, as normas e as condutas, eles são limitados e condicionados por escolhas passadas (Scott, 1995). Nesta perspectiva, os interesses e preferências são constrangidos por mecanismos e sistemas institucionais. De acordo com Rennó (2003), "instituições podem fomentar ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais". Estruturas de oportunidade política são fatores que afetam a participação e a capacidade de mobilização dos setores sociais. Ou seja, as instituições geram incentivos, oportunidades e restrições, impactando a organização e o comportamento político-social. Assim, muito menos dependente de uma virtuosidade cidadã generalizada, a participação depende da constituição de estruturas de oportunidade política que coibam comportamentos oportunistas a partir da geração de níveis de "previsibilidade de comportamentos e expectativas voltados para o cerceamento de atitudes que prejudiquem quem busca soluções coletivas" (Rennó, 2003).

Em suma, com as considerações acima, temos condições de oferecer algumas proposições sobre as relações entre participação e inclusão política: (i) a participação é condicionada pela dimensão da centralidade do indivíduo no sistema social: além da dimensão objetiva, a centralidade também se manifesta no plano subjetivo; (ii) a dimensão associativa, ou o

contexto identitário em que o indivíduo está inserido (os tipos de socialização, as redes de participação, etc.) interpela, em alguma medida, a participação política; (iii) a participação envolve escolhas e, em determinados contextos, a possibilidade de obtenção de "benefícios seletivos" influencia na decisão do indivíduo se inserir em práticas participativas; e (iv) o contexto institucional também exerce influência, no sentido de oferecer estruturas de oportunidades diferenciadas para a participação.

Convém ressaltar que essas breves considerações sobre as teorias da participação têm, neste artigo, o propósito central de apresentar os principais elementos apontados pela literatura quanto às influências motivacionais que atuam no sentido dos cidadãos participarem politicamente. Não pretendemos construir um modelo explicativo do comportamento "participativo", muito menos testar, no mundo empírico, qual das teorias apontadas acima tem maior poder explicativo. Assim, o uso de tais formulações é aqui eminentemente instrumental, buscando identificar como se relacionam os processos de inclusão política e participação nas experiências dos Conselhos Gestores e OPs em Santa Catarina, bem como que possíveis explicações teóricas poderiam ser oferecidas para as diferenças de capacidade mobilizatória verificadas nesses dois modelos participativos.

As diferenças no perfil da participação política

Nossa análise empírica está sustentada em dois espaços institucionais específicos: os Conselhos Gestores de políticas públicas e os Orçamentos Participativos. Segue, abaixo, uma breve caracterização desses dois modelos institucionais de participação política na definição de políticas públicas.

Os conselhos gestores de políticas públicas são conselhos amparados por legislação nacional e que apresentam um caráter de política pública mais estruturado e sistêmico, podendo atuar nas três esferas governamentais (Município, Estado e Nação). Apresentam "atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de

⁹ Mansbridge (1990), ao apresentar um balanço crítico acerca da teoria da escolha racional, pontua um leque de estudos, de diferentes áreas, cujas pesquisas oferecem dados importantes acerca das motivações e interesses voltados para o bem comum, pautados em compromissos solidários e de espírito público, em contraposição ao enfoque dos motivos calculistas e/ou egoístas-individuais.

¹⁰ Sustentada pelas teorias realistas ou elitistas da democracia.

¹¹ As diferenças dizem respeito não apenas aos campos de conhecimento – economia, antropologia, ciência política e sociologia – como também a diferenças no interior dos próprios campos. No caso da ciência política, o neo-institucionalismo está subdividido em duas correntes: a corrente da escolha racional e a corrente do neo-institucionalismo histórico. A primeira caracteriza-se por analisar as instituições como produto das ações estratégicas dos atores, sendo, portanto, resultado da procura de proteção de interesses individuais. Aqui as preferências são exógenas ao modelo. No segundo caso, as preferências são endógenas, sendo construídas, constrangidas e modificadas no processo de ação e relação social. Immergut (1998) soma, a estas correntes, a teoria organizacional (Lüchmann, 2002).

ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado"¹².

Convém ressaltar duas características centrais da participação nestes espaços: a participação por representação de entidades ou organizações da sociedade civil, e a paridade¹³ na representação entre sociedade civil e Estado. De acordo com as suas respectivas leis de criação, pode-se observar a dimensão da representação coletiva por meio de entidades não-governamentais¹⁴ (criança e adolescente) ou organizações representativas (assistência social), bem como a questão da paridade, seja entre Estado e sociedade (criança e adolescente; assistência social), seja entre usuários e demais setores (saúde). Neste modelo, a representação por entidades, ou organizações da sociedade civil, parece estar difusamente ancorada na legitimidade destas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas "causas" sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política (Lüchmann, 2007).

O Orçamento Participativo (OP) constitui-se como uma experiência de participação da população nas discussões e definições do orçamento público. Destaca-se a experiência do OP de Porto Alegre¹⁵ que vem servindo como modelo para vários municípios no país¹⁶.

Embora as especificidades locais, as experiências de OP apresentam diferentes fases e instâncias de participação com diferentes graus de institucionalidade, seja no que diz respeito à obediência a um conjunto de normas (escritas), seja no que se refere a maior vinculação com o poder público, e seja ainda quanto ao caráter decisório. Neste sentido, as instâncias comunitárias são as que apresentam menor grau de institucionalização e maior grau de autonomia. Trata-se de um conjunto heterogêneo de espaços e encontros que reúnem cidadãos, organizações comunitárias (associações de moradores, união de vilas, clubes de mães, grupos religiosos, culturais, etc.) que se articulam em bases identitárias distintas, embora o peso maior seja das associações com identidade territorial local ou regional (associações de moradores, conselhos populares). É sobre este pano de fundo que se desenha a institucionalidade do OP, assentada em um conjunto

de espaços participativos: assembléias (regionais e temáticas)¹⁷, fóruns de delegados¹⁸, e Conselho do Orçamento Participativo¹⁹.

Tendo em vista analisar os dados referentes à participação política junto às experiências desenvolvidas nos municípios catarinenses, convém, para fins de contextualização, apresentar brevemente as avaliações acerca do quadro geral da participação (convencional) no país. Pesquisas como a de Moisés (1995) identificaram que o interesse por política e a adesão a valores democráticos, por exemplo, estão associados positivamente com a escolaridade e a renda do indivíduo. Dados de pesquisas do IBGE sobre preferência partidária e participação em associações também corroboram esse argumento (Schwartzman e Reis, 2004).

Para verificar as bases sócio-econômicas da participação política no país, recorremos a uma pesquisa de opinião realizada no ano de 2006 (ESEB, 2006), onde cruzamos algumas variáveis. Nesse sentido, foi possível identificar, por exemplo, que se a participação eleitoral é potencialmente igualitária (em termos de custos envolvidos no ato de votar, como destacam Verba *et al.*, 1995), o interesse por ela é desigualmente distribuído. Quando perguntado aos eleitores brasileiros: "se o voto não fosse obrigatório o(a) sr(a). votaria?", a distribuição das respostas tem claramente um viés de renda e escolaridade, pois daqueles que são analfabetos e/ou com primeiro grau incompleto, 30,5% votariam, contra 61,8% que não. Para aqueles com primário completo, 55,3% responderam que sim e 36,4% que não votariam. Já quando vamos para o topo da pirâmide educacional, (curso superior), as respostas adquirem um caráter inverso: 48,8% responderam que votariam mesmo que o voto não fosse obrigatório, contra 46,5% que não. Considerando a totalidade da amostra, 53,8% responderam que não votariam contra 38,9% que sim. Tais resultados se repetem por vários indicadores de participação e cultura política, como por exemplo, os relativos ao comparecimento eleitoral, confiança nas instituições e preferência pela democracia como melhor forma de governo.

Voltemos agora aos dados sobre participação política em conselhos e OPs. No que diz respeito aos Conselhos Gestores, os

¹² Comunidade Solidária/IBAM/IPEA, *Conselhos municipais e políticas sociais*. São Paulo.

¹³ No conselho de saúde o peso maior da representação recai sobre o setor dos usuários que detém 50% de seus assentos.

¹⁴ Embora a legislação do conselho de saúde não especifique a representação coletiva, a lista de representantes deixa clara esta dimensão.

¹⁵ Inserida no âmbito da "administração popular" capitaneada pelo PT a partir da vitória nas eleições municipais de 1989, o OP de Porto Alegre vem sendo apontado por diferentes atores sociais e políticos como uma "estratégia para a instituição da cidadania no Brasil" (Fedozzi, 1996).

¹⁶ A multiplicação de políticas de OP no país e no exterior (Uruguai, Argentina, etc.) ocorre, em geral, na medida em que forças de esquerda ascendem ao poder político. Algumas experiências de OP estão sendo desenvolvidas por outras siglas ou agremiações partidárias e apresentam readaptações e/ou especificidades locais.

¹⁷ São as instâncias de primeiro nível que reúnem cidadãos, grupos organizados e poder público, tendo em vista a apresentação do OP e dos recursos e gastos do governo para a população, bem como a escolha dos delegados que vão compor os fóruns de delegados (regionais e temáticos).

¹⁸ Constituem-se como instância de 2º nível, apresentando um grau intermediário de institucionalização uma vez que, escolhidos diretamente pela população, os delegados apresentam um grau maior de autonomia para definir a sua estrutura organizacional e os critérios de priorização das demandas.

¹⁹ É a instância de co-gestão que apresenta um maior grau de institucionalização, uma vez que está submetido a um conjunto de normas (Regimento Interno) e configura-se como instância central de decisão acerca da peça orçamentária do município.

números²⁰ indicam que, de maneira geral, os participantes de tais espaços apresentam renda e escolaridade bastante superior à média da população. No caso da pesquisa analisada por Santos Junior *et al.* (2004, p. 29), observa-se que apenas 11% dos conselheiros têm baixa escolaridade (até primeiro grau completo), sendo que mais da metade (62%) têm alta escolaridade (terceiro grau completo ou incompleto)²¹. No que diz respeito ao perfil de renda, constata-se também um padrão superior à média populacional: 65% recebem rendimentos acima de cinco salários mínimos e 38% acima de dez, embora haja variações de renda segundo o conselho, o município e os segmentos representados (Santos Junior *et al.*, 2004, p.30-1).

Por outro lado, as experiências de Orçamentos Participativos indicam um perfil bem mais "popular" dos sujeitos participativos (Fedozzi, 1996; Abers, 1997; Avritzer, 2002; Borba e Lüchmann, 2007) o que desautoriza as avaliações que apontam uma relação imediata entre o fenômeno da pobreza e a não participação. Embora com importantes variações entre as diversas experiências, podemos tomar como referência o OP de Porto Alegre. De acordo com estudo de Chaves (2000), o perfil socioeconômico dos participantes do OP indica que, apesar do grau de diversidade, a maioria enquadra-se na categoria de "popular": parcela significativa possui uma renda familiar até três salários mínimos (39,6%) e escolaridade até o primeiro grau completo (53,9%, incluindo 5,5% sem instrução). Portanto, essa diferença em termos do perfil dos ativistas políticos, quando comparamos com o perfil da participação política eleitoral e partidária (além da participação nos conselhos gestores) coloca a necessidade de se mobilizar novas abordagens analíticas, visando evitar o reducionismo ou o unilateralismo no entendimento acerca do fenômeno (complexo) da participação.

Vejam agora os resultados de nossa pesquisa realizada no Estado de Santa Catarina. A partir dos dados – renda e escolaridade – dos eleitores e dos representantes conselheiros (delegados e conselheiros, no caso dos OPs) de três municípios catarinenses (Biguaçu, Itajaí e Chapecó) (Tabela 1), podemos estabelecer algumas comparações. No que diz respeito à escolaridade nos municípios em análise, percebe-se que grande parte dos eleitores possui apenas o primeiro grau incompleto e/ou sabe ler e escrever sem ter frequentado a escola. Com relação à composição de renda, a maioria da população que recebe algum rendimento está na faixa de 1 a 3 salários mínimos. Deve-se considerar que os dados apontam que a composição majoritária da população, em todos os municípios, não possui renda (39,61% em Biguaçu, 33,56% em Chapecó e 36,60% em Itajaí). Tais dados também se

repetem quando se considera o estado de Santa Catarina como unidade de análise.

Analisemos agora os perfis de renda e de escolaridade dos representantes dos conselhos gestores e dos orçamentos participativos destes municípios, de acordo com os dados até agora disponíveis. As informações constantes na Tabela 2 corroboram as análises que sugerem que o perfil dos representantes nos conselhos desenha uma espécie de elite participativa, caracterizada por maior renda e escolaridade se comparada à média da população em geral (Santos Junior *et al.*, 2004; Fuks *et al.*, 2004; Tatagiba, 2002).

Mas será então que temos uma "lei de ferro" da participação, sendo que somente os mais escolarizados e com maior renda serão os mais participativos na política? Nossos dados sobre os participantes em OPs (acompanhados por outras pesquisas realizadas no país) indicam parcialmente que não, e que, portanto, qualquer vínculo imediato entre exclusão sócio-econômica e política deve ser questionado (ao menos em parte).

A Tabela 3 mostra a distribuição do perfil dos conselheiros de OP em alguns municípios de Santa Catarina (colocamos em destaque os três municípios que foram analisados em termos de composição dos conselhos gestores). Os dados sobre OP mostram um perfil bem mais popular dos participantes, que se encontram distribuídos, nos três municípios, em todas as faixas de renda e escolaridade, com uma concentração na faixa de um a cinco salários mínimos e nas faixas intermediárias de escolaridade. Percebe-se uma relativa distribuição dos números entre os níveis de escolaridade, sobressaindo-se, no caso de Guaraciaba, a porcentagem (66,66%) dos representantes que são somente alfabetizados ou possuem o ensino fundamental incompleto²². Ressalte-se também a faixa de renda (de um a três salários mínimos) relativamente predominante nos casos de OP. Verifica-se que, em geral, os OPs conseguem promover a inclusão política dos setores com renda intermediária no município (porém não os sem renda), estando bastante próximos da distribuição média da população. O mesmo vale para a dimensão da escolaridade que, apesar de uma maior variação, está mais próxima do perfil médio da população, diferente da média dos conselhos.

A seguir, com base em tais dados, apontamos algumas interpretações para essa diferença de composição entre conselhos e OPs, bem como para os possíveis impactos no debate sobre participação política.

Em primeiro lugar, parece que a estrutura do Orçamento Participativo consegue superar os efeitos limitadores da centralidade objetiva (tese onde participam os que possuem mais recursos políticos econômicos e culturais) a partir de um formato instituci-

²⁰ São várias as fontes de dados. Por um lado, pesquisa nacional realizada pelo programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, envolvendo as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, de Belo Horizonte, de São Paulo, de Recife e de Belém. De acordo com Santos Junior *et al.* (2004) no total, foram entrevistados 1.540 conselheiros municipais, integrantes de diferentes conselhos setoriais. Por outro lado, dados de pesquisa realizada junto aos Conselhos de Educação, Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente em diversos municípios catarinenses.

²¹ Apesar deste alto perfil, os autores chamam a atenção para algumas diferenças, tais como às referentes aos perfis dos representantes governamentais (81% com alta escolaridade) frente aos não governamentais (51% com alta escolaridade); e às diferenças regionais, o que, de alguma maneira, reflete as desigualdades regionais existentes no país.

²² O que pode ser explicado pelo quadro geral de escolaridade e renda do município mais baixo se comparado com os demais.

Tabela 1. Percentuais de escolaridade e renda em Santa Catarina, a partir de dados obtidos junto ao Tribunal Regional Eleitoral (escolaridade dos eleitores dos municípios em 2006), ao IBGE *Cidades* (renda dos cidadãos acima de 10 anos, disponível em www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php) e ao IBGE *Estados* (dados sobre pessoas acima de 10 anos economicamente ativas, disponíveis em www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php).

Table 1. Percentages of school level and income in Santa Catarina, data taken from the Regional Electoral Court (school level of the voters of the cities in 2006), from IBGE *Cities* (income of the citizens over 10 years, available at www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php) and from IBGE *States* (data on people economically active over 10 years, available at www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php).

Município	Escolaridade								Total
	Analf.	Sabe ler/escrever + 1º Grau Inc.	1º Grau Comp.	2º Grau Inc.	2º Grau Comp.	Superior Inc.	Superior Comp.	Não Inf.	
Biguaçu	2,25	53,68	10,53	17,93	12,29	1,52	1,80	0,00	100,00
Chapecó	2,29	46,41	10,77	20,16	12,64	3,59	4,14	0,00	100,00
Itajaí	1,50	41,05	14,25	18,69	15,73	4,36	4,42	0,00	100,00
Santa Catarina	2,19	49,74	11,89	18,01	12,62	3,07	3,64	0,00	100,00
Renda									
Renda	Sem Renda	Menos de 1 SM	De 1 a 3	3 a 5	5 a 10	Acima de 10	NS/NR	Total	
Biguaçu*	39,61	10,43	26,55	11,48	8,72	3,21	0,0	100,0	
Chapecó*	33,56	16,27	27,45	9,34	8,28	5,10	0,0	100,0	
Itajaí*	36,60	8,95	27,50	11,19	10,14	5,63	0,0	100,0	
Santa Catarina**	11,0	12,0	44,0	15,0	9,0	3,0	0,0	94,0	

* relativa ao ano de 2001, calculada a partir dos maiores de 10 anos de idade.

** A renda de Santa Catarina é relativa ao ano de 2004 (PNAD), e os valores não fecham os 100%, por trabalhar apenas com a população economicamente ativa maior de 10 anos.

onal que, obedecendo à organização espacial das cidades, toma como parâmetro de seu funcionamento a estrutura do "bairro" ou da "região", sustentando, portanto, a principal forma de ação coletiva dos setores populares, qual seja, a organização de base territorial (associações comunitárias ou de moradores) (Doimo, 1995). Ao adotar essa fórmula, o OP consegue adentrar nos espaços da cidade onde os cidadãos se reúnem "entre os iguais", rompendo com os eventuais receios de determinados atores quanto à participação em espaços mais heterogêneos. E ainda, ao verificar que uma demanda formulada via participação popular foi atendida, a tendência é que os cidadãos se sintam "parte" do processo político (sentimento de eficácia política), provocando um efeito que tem sido denominado pela literatura de "empoderamento" ou "aprendizado político". Assim, o OP também trabalha com a dimensão subjetiva da centralidade, materializada nas atitudes e crenças dos cidadãos quanto a sua capacidade de influenciar as decisões e de sua importância na política.

Em segundo lugar, em função também de uma estrutura institucional organizada por regiões, o OP consegue potencializar os elementos destacados pela teoria da identidade, pois se vale justamente das formas de organização e de produção de identidade coletiva que é a mais típica dos setores populares, qual seja,

a articulação e organização de moradores visando a discutir e demandar melhorias urbanas.

Em terceiro lugar, analisado pela ótica da racionalidade, o OP, ao colocar as várias regiões da cidade em disputa por recursos de investimento, está produzindo um tipo de "benefício seletivo" para aquelas comunidades que são atendidas com obras e serviços (González, 1998). Além disso, o que alguns estudos recentes têm apontado é que, embora se constitua em espaço de disputa "estratégica" de recursos (benefícios seletivos), o OP promove uma alteração na consciência social dos participantes (Fedozzi, 2002). Em outras palavras, mesmo admitindo-se que o OP é um jogo de "soma zero" - onde para uma região ter que ganhar recursos, outra terá que perder - pode-se identificar alterações atitudinais e comportamentais nos participantes do processo, através da "abertura paulatina à negociação e à aceitação de outros critérios para a busca de benefícios de outras comunidades que não as suas" (González, 1998, p. 203)²³. Teríamos, nesse caso, a confirmação da tese de Hirschman (1983), de que, em alguns casos, participar deixa de ser um "custo" e passa a ser um "benefício" em si mesmo.

Por fim, a dimensão do "desenho institucional" parece se constituir na principal variável resposta (independente) da problemática que estamos tentando desenvolver nesse trabalho. O dese-

²³ Tal afirmação de Gonzalez refere-se a uma passagem de seu texto, em que comenta as análises do OP feitas por Fedozzi (1996) e Abers (1997).

Tabela 2. Percentuais de escolaridade e renda em salários mínimos (SM) nos conselhos gestores (dados de Biguaçu e dos conselhos de educação de Santa Catarina coletados pelos autores em 2007; dados de Chapecó e Itajaí coletados por Agueda Wendhausen, da Univali, e constantes da pesquisa "Conselhos Gestores e empoderamento", coletados em 2006-2007).

Table 2. Percentages of school level and income in minimum wages (SM) at the managing councils (data of Biguaçu and the education councils of Santa Catarina, collected by the authors in 2007; data of Chapecó and Itajaí collected by Agueda Wendhausen, from UNIVALI, and constants of the research "Managing Councils and Empowering", collected in 2006-2007).

Escolaridade									
Município	Analf.	1º Grau Inc.	1º Grau Comp.	2º Grau Inc.	2º Grau Comp.	Superior Inc.	Superior Comp.	Não Inf.	Total
Biguaçu	0,0	20,0	5,0	5,0	20,0	5,0	45,0	0,0	100
Chapecó	0,0	1,42	2,85	0,0	12,85	7,14	75,71	0,0	100
Itajaí	0,0	3,12	4,68	7,81	6,25	10,93	67,18	0,0	100
Santa Catarina ***	0,0	1,7	0,9	1,7	3,8	0,0	91,9	0,0	100
Renda									
Renda	Sem Renda	Menos de 1 SM	De 1 a 3	3 a 5	5 a 10	Acima de 10	NS/NR	Total	
Biguaçu*	0,0	5,0	25,0	30,0	30,0	10,0	0,0	100,0	
Chapecó**	0,0	0,0	0,0	34,28	31,42	10,0	24,28	100,0	
Itajaí**	0,0	0,0	0,0	26,15	32,30	23,07	18,46	0,0	
Santa Catarina***	0,0	0,4	32,1	38,5	22,6	2,1	4,3	100,0	

* Os dados de Biguaçu são referentes aos Conselhos de Saúde e Assistência Social.

** Os dados de renda na pesquisa de Itajaí e Chapecó foram calculados numa escala diferente da que estamos usando, sendo sua primeira faixa, de 1 a 5 salários mínimos. Daí nossa opção por ter colocado todos os respondentes nos dois municípios na escala de 3 a 5 salários. Os dados de Itajaí e Chapecó são relativos ao perfil dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social, do Idoso e da Criança e Adolescente.

*** Dados dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de Santa Catarina colhidos por Eli Terezinha Januário e equipe junto aos Encontros Regionais de Capacitação de Conselheiros.

nho - e o tipo de política - configuram-se em estruturas de oportunidades políticas que propiciam a inserção dos grupos sociais historicamente mais excluídos no processo participativo. Por tratar de questões que afetam de forma mais direta a população - e notadamente os setores mais carentes e dependentes dos serviços estatais - o OP apresenta um importante potencial de motivação à participação. Além disso, a participação e a adesão ao processo do orçamento participativo revelam uma coincidência de interesses sociais e políticos através dos objetivos e resultados do OP, que vem se mostrando como alternativa confiável²⁴ de resolução das demandas sociais. Trata-se, portanto, de uma política de soma positiva: o Estado mantém e aumenta sua legitimidade e capacidade de implementação de políticas, bem como a população vê atendidas as reivindicações que foram por ela demandadas.

Já os Conselhos Gestores enfrentam uma série de limites quanto à sua capacidade de inclusão das parcelas mais pobres da população. Vejamos os argumentos teóricos que nos ajudam a sustentar tal afirmação.

Em primeiro lugar, e recorrendo a teoria da centralidade, verifica-se que os conselhos acabam tendo poder mobilizatório

para aquelas parcelas da população diretamente relacionadas às políticas públicas em questão (Wendhausen *et al.*, 2006). Nos processos eleitorais para os conselhos (quando existem), geralmente são eleitos aqueles grupos portadores de maiores recursos (centralidade objetiva e subjetiva).

A questão da identidade se verifica na deliberação sobre políticas públicas setoriais (saúde, assistência social, etc.), onde os conselhos acabam mobilizando um "associativismo de classe média", como as associações profissionais, as entidades assistenciais e os grupos de ajuda mútua (Lions Club, Rotary, etc.), que mantém algum tipo de vinculação (em termos de execução ou benefício) com as áreas de atuação dos respectivos conselhos.

No que diz respeito à dimensão da racionalidade, percebe-se que, por tratar de questões muito amplas (para toda a coletividade, decidindo, por exemplo, sobre temas como um "plano municipal"), ou seja, tratando basicamente de "bens públicos", os conselhos gestores apresentam pouquíssimos benefícios seletivos. Nesse caso, a lógica do "free-rider" costuma imperar.

Por fim, avaliemos a dimensão do desenho institucional. De maneira geral, os conselhos se constituem em uma estrutura

²⁴ Pesquisa em OPs do Estado de Santa Catarina indica altos índices de confiança dos delegados e conselheiros junto ao processo (Borba e Lüchmann, 2007).

Tabela 3. Percentuais de escolaridade e renda dos conselheiros nos Orçamentos Participativos de Santa Catarina (dados coletados pelos autores em 2004-2005 em Chapecó, Itajaí, Blumenau, Concórdia e Criciúma, e 2007, em Biguaçu).

Table 3. Percentages of school level and income of the council members in the Participative Budgets of Santa Catarina (data collected by the authors in 2004-2005 in Chapecó, Itajaí, Blumenau, Concórdia and Criciúma, and 2007, in Biguaçu).

Escolaridade									
Município	Analf.	1º Grau Inc.	1º Grau Comp.	2º Grau Inc.	2º Grau Comp.	Superior Inc.	Superior	Não Inf.	Total
Biguaçu	0,0	37,0	19,6	8,7	26,1	0,0	8,7	0,0	100,0
Chapecó	0,0	13,64	9,09	22,73	0,0	4,55	50,0	0,0	100,0
Itajaí	0,0	6,2	12,5	12,5	31,3	6,3	28,1	3,1	100,0
Blumenau	0,0	25,0	8,33	16,67	0,0	0,0	16,67	33,33	100,0
Concordia	0,0	20,0	20,0	20,0	6,67	33,33	0,0	0,0	100,0
Criciúma	4,0	16,0	12,0	4,0	28,0	16,0	20,0	0,0	100,0
Guaraciaba	0,0	66,66	11,11	3,70	11,11	7,41	0,0	0,0	100,0
Renda									
	Sem Renda	Menos de 1	De 1 a 3	3 a 5	5 a 10	Acima de 10	NS/NR	Total	
Biguaçu	0,0	4,5	56,8	27,3	6,8	4,5	0,0	100,0	
Chapecó	0,0	0,0	36,36	31,82	18,18	13,64	0,0	100,0	
Itajaí	0,0	3,1	25,0	43,8	6,3	12,5	9,4	100,0	
Blumenau	0,0	0,0	33,33	0,0	41,67	25,00	0,0	100,0	
Concordia	0,0	13,33	26,67	33,33	20,00	6,67	0,0	100,0	
Criciúma	0,0	8,0	44,0	20,0	8,0	16,0	0,0	100,0	
Guaraciaba	0,0	18,52	22,22	37,04	11,11	7,41	0,0	100,0	

de oportunidades que dificulta a mobilização dos setores tradicionalmente excluídos da participação política, seja pelo tipo de questões que lida, seja pelo formato do processo decisório. O tipo de política diz muito, não apenas no que se refere à maior ou menor proximidade com os interesses da população, como também no que diz respeito ao quadro de alcance social e de complexidade institucional. Côrtes (2002) analisa, por exemplo, algumas diferenças nas áreas das políticas de saúde e de assistência social que vão impactar a participação nos respectivos conselhos gestores. De acordo com a autora, "os recursos financeiros, a quantidade e a complexidade dos serviços, as dimensões da estrutura administrativa da área no contexto da administração municipal e, mesmo, a natureza da população coberta pelos serviços e benefícios oferecidos afetam negativamente a importância relativa da assistência social em comparação com a saúde" (Côrtes, 2002, p. 201). No que diz respeito ao desenho institucional, o conjunto de regras institucionais relativas aos atores, aos objetivos, aos espaços de discussão e deliberação tende a enfraquecer, no caso dos conselhos, uma efetiva participação e representação social, na medida em que desloca as lideranças para o espaço institucional sem uma contrapartida tendo em vista o revigoramento do tecido associativo local. Este quadro só faz aumentar os custos de participação. Ao invés de oportunizar a inclusão, tende mais

fortemente a gerar um ciclo vicioso entre conhecimento, qualificação, participação e representação.

Não é à toa, portanto, que as experiências de OP têm apresentado maior capacidade de mobilização e de ampliação da participação. Não apenas em função de que se constitui em uma oportunidade de discussão e definição de demandas e prioridades sociais que diminui, em função de seu desenho institucional (que oportuniza a participação de indivíduos e associações nos bairros e regiões), os custos de participação, como em função dos impactos no aumento do grau de confiança a partir do "efeito-demonstração" (Abers, 1997). O perfil dos participantes das experiências de OP também reflete uma relativa inibição ao processo "natural" de elitização, na medida em que, de maneira geral, são os pobres (embora não os mais pobres) que participam.

Para concluir, nos parece que um importante desafio dos processos participativos é o de ser capaz de prover ou oportunizar condições de igualdade na participação, reduzindo ou eliminando as relações assimétricas de poder no interior dos espaços participativos. A ênfase aqui está na qualidade da participação. O desenvolvimento de condições de igualdade diz respeito tanto ao conjunto de regras que conformam os procedimentos institucionais, quanto à necessidade de impactar ou alterar as condições sociais subjacentes responsáveis pela reprodução da desigualdade na esfera institucional.

Agradecimentos

Agradecemos aos alunos Tatiana Akemi Kawata, Rafael Silva, Eliza Coelho, Felipe Mattos Monteiro, Luiz A. Hayashi, Domitila Costa e Fábio Hartmann pelo trabalho desenvolvido nas diversas etapas da pesquisa "Participação e exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos/SC" (Cnpq/Funpesquisa). Agradecemos também a Eli Terezinha Januário e a representação estadual da UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação) pela realização da pesquisa junto aos conselheiros municipais de educação do Estado de Santa Catarina.

Referências

- ABERS, R. 1997. *Inventing Local Democracy: neighborhood organizing and participatory policy - making in Porto Alegre - Brazil*. Los Angeles, CA. Tese de Doutorado, Universidade da Califórnia, 275 p.
- AVELAR, L. 2004. Participação política. In: L. AVELAR; A.O. CINTRA (orgs.), *Sistema político brasileiro - uma introdução*. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung/Unesp, p. 223-235.
- AVRITZER, L. 1996. *A moralidade da democracia*. São Paulo, Perspectiva, 168 p.
- AVRITZER, L. 2002. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: E. DAGNINO (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, p. 13-60.
- BAQUERO, M. 1981. Participação política na América Latina: problemas de conceituação. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 2(53):7-34.
- BAQUERO, M.; BORBA, J. 2005. *A valorização dos partidos no Brasil via capital social*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT MÍDIA E ELEIÇÕES, Caxambu, 19 p.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. 1992. *Dicionário de política*. 4ª ed., Brasília, UNB, 1.318 p.
- BORBA, J.; LÜCHMANN, L.H.H. 2007. Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: J. BORBA; L.H.H. LÜCHMANN (orgs.), *Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis, Insular, 224 p.
- BUENO, N.; FIALHO, F. 2007. *Raça, desigualdade e participação política na região metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, UFMG. Disponível em lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2007/bueno.pdf; acessado em 08/2006.
- CHAVES, J.F.C. 2000. Orçamento e participação popular no modelo porto-alegrense. Breves comentários. *Jus Navigandi*, 46. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1278>, acessado em 07/2006.
- COELHO, E. 2005. *Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal de Assistência Social em Florianópolis: limites e possibilidades de participação*. Florianópolis, SC. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Catarina, 78 p.
- COHEN, J.; ARATO, A. 1992. *Civil society and political theory*. Cambridge, The MIT Press, 804 p.
- CÔRTEZ, S.M.V. 2002. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: R. PERISSINOTTO; M. FUKS (orgs.), *Democracia, teoria e prática*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, p. 167-209.
- DAHL, R. 1970. *A moderna análise política*. São Paulo, Lidador, 167 p.
- DOIMO, A.M. 1995. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS, 353 p.
- ESEB. 2006. *Estudo eleitoral brasileiro*. Unicamp, CESOP.
- FEDOZZI, L.J. 1996. *Do patrimonialismo à cidadania participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre, RS. Dissertação de Mestrado, Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 313 p.
- FEDOZZI, L.J. 2002. *O eu e os outros: a construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre, RS. Tese de Doutorado, Curso de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 320 p.
- FREITAS, R. 2004. *A política de combate à pobreza e as agências multilaterais: um estudo comparativo entre o Brasil e o México nas décadas de 80 e 90*. Tese de Doutorado, Programa de Pós Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, 408 p.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M.; SOUZA, N.R. 2004. *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba, Editora da UFPR, 246 p.
- GONZÁLES, R.S. 1998. Participação popular, cultura política e ação coletiva: uma análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: M. BAQUERO; H.C. de O. CASTRO; R.S. GONZALEZ (orgs.), *A construção democrática na América Latina. Estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre, Ed. UFRGS, p. 190-214.
- HELD, D. 1987. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte, Paidéia, 297 p.
- HIRSCHMAN, A. 1983. *De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública*. São Paulo, Brasiliense, 145 p.
- IMMERGUT, E.M. 1998. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1):5-34.
- LÜCHMANN, L.H.H. 2002. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 225 p.
- LÜCHMANN, L.H.H. 2007. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 70:139-170.
- MANSBRIDGE, J. 1990. Self-interest in political life. *Political Theory*, 18(1):132-153.
- MOISÉS, J.A. 1995. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo, Atlas, 304 p.
- OLSON, M. 1999. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo, Edusp, 208 p.
- PATEMAN, C. 1992. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 162 p.
- PIZZORNO, A. 1985. Algum tipo diferente de diferença: uma crítica das teorias da escolha racional. In: A. FOXLEY; M. McPHERSON; G. O'DONNELL (eds.), *Desenvolvimento, política e aspirações sociais. O pensamento de Albert Hirschman*. São Paulo, Vértice, p. 366-386.
- PIZZORNO, A. 2003. Por qué pagamos la nafta. Por una teoría del capital social. In: A. BAGNASCO; F. PISELLI; A. PIZZORNO; C. TRIGILIA. *El capital social. Instrucciones de uso*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 19-51.
- PUTNAM, R. 1995. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 260 p.
- PUTNAM, R.(Ed.) 2003. *El declive del capital social*. Barcelona, Galaxia Guttenberg, 665 p.
- REIS, F. W 2000. *Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo, EDUSP, 416 p.
- RENNÓ, L.R. 2003. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista Sociologia Política*, 21:71-82.
- SANTOS JUNIOR, O.A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L.C.Q. 2004. *Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/Fase, 288 p.
- SCHWARTZMAN, S.; REIS, E. 2004. Pobreza e exclusão: aspectos sócio-políticos. In: S. SCHWARTZMAN (ed.), *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro, FGV, p. 1-66.
- SCOTT, R.W. 1995. *Institutions and organizations*. Califórnia, Sage Foundations, 312 p.

TATAGIBA, L. 2002. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: E. DAGNINO (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 47-103.

TOURAINÉ, A. 1994. *Crítica da modernidade*. Petrópolis, Vozes, 431 p.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K.L.; BRADY, H.E. 1995. *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*. Chicago, Harvard University Press, 640 p.

WENDHAUSEN, A.; BARBOSA, T.; BORBA, M.C. 2006. Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores. *Revista Saúde e Sociedade*, 15(3):131-144.

Submetido em: 18/12/2007

Aceito em: 10/02/2008