

A participação popular na gestão pública no Brasil

A proposta deste artigo é examinar a participação popular na gestão pública, como pressuposto do sistema democrático-participativo adotado no Brasil com a Constituição Federal de 1988. A partir do enfoque jurídico, opta-se inicialmente por delinear o perfil constitucional do Estado brasileiro, em conformidade com a ordem jurídica estabelecida a partir de 1988. Também, sob esse prisma, serão traçados os contornos da participação popular na gestão pública, tendo em vista a chamada concepção contemporânea de cidadania e de democracia.

Palavras-Chave: Cidadania; Democracia; Participação popular.

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 consagra-se uma nova ordem jurídica e política no país. A década de oitenta, considerada por muitos como uma década perdida do ponto de vista da economia, trouxe no campo social um conjunto de inovações que pretendem dar ao Estado brasileiro uma feição democrática sepultando, de uma vez por todas, as mazelas do regime autoritário. Sem a menor dúvida a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um marco da transição democrática brasileira.

As inovações consagradas na Constituição de 1988 colocaram o Brasil como um dos países de legislação mais avançada, no que diz respeito à proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Contudo, essas inovações tendem a não surtir o efeito esperado, na medida em que a sociedade brasileira desconhece seus direitos e em que proporção eles são protegidos pelo Estado, permitindo que setores conservadores façam "tábua rasa" das conquistas sociais presentes no texto constitucional.

Dessa forma, o primeiro passo a ser dado na construção de uma sociedade verdadeiramente democrática é possibilitar ao cidadão o acesso à informação de em que medida seus direitos são protegidos pelo Estado e de que forma eles podem acionar o poder público na defesa desses direitos. Essa, sem dúvida nenhuma, é uma tarefa, também, da educação em nosso país qualquer que seja a sua origem (pública estatal, pública não-governamental ou privada). Essa tarefa está relacionada à noção de que a educação só é legítima quando se propõe a construir a cidadania em relação ao indivíduo e a democracia em relação à sociedade. Feitas essas considerações iniciais passaremos a discutir nas próximas linhas a participação popular, enquanto direito consagrado em nossa atual Constituição.

Para a professora Flávia Piovesan (2000) a partir da Constituição de 1988, há uma redefinição do Estado brasileiro, bem como dos direitos fundamentais. Em seu preâmbulo, a Carta de 1988 define a instituição de um Estado democrático: "destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]". Dentre os princípios que alicerçam o Estado brasileiro destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana conforme previsto no artigo 1º, incisos II e III.

Mais adiante, a Constituição de 1988 consagrou, entre seus princípios fundamentais, a "participação popular" na gestão pública como direito à dignidade da pessoa humana. Em seu artigo 1º, parágrafo único, o legislador constituinte, expressa o princípio da *soberania popular* pelo qual "todo o poder emana do povo" que o exerce através de seus representantes ou "diretamente", na forma estabelecida pela Constituição. Este princípio reúne as concepções de democracia direta e democracia representativa, de modo a somar seus efeitos em benefício da coletividade, objetivo final do Estado e da Administração Pública.

Para Dallari (1996, p.13-51), a participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos.

Essa noção de "participação popular" está intrinsecamente ligada à própria concepção de cidadania que está prevista em nossa Carta Magna que vai além da concepção liberal de titularidade de direitos civis e políticos, que reconhece o indivíduo como pessoa integrada na sociedade, onde o funcionamento do Estado estará submetido à "vontade popular", como base e meta essencial do regime democrático e do Estado de Direito (SILVA,1992, p. 102-107). Nesse sentido, é que nossa Carta Constitucional é considerada por muitos uma Carta cidadã. Dallari (1996, 1996, p.13-51) refere-se a esta questão da seguinte forma:

a participação popular significa a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público - que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais.

Além desta norma genérica vários artigos da Constituição de 1988 prevêm a participação do cidadão na gestão pública, seja através da *participação da comunidade*, no sistema único de saúde e na seguridade social (art. 198, III e art. 194, VII); seja como, "participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor da produção" (art. 187, caput). E ainda, nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente onde a participação da população se dá "por meio de organizações representativas" (art. 204, 22).

O *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA), criado pela lei 8.069/90, dá conteúdo ainda mais preciso às inovações introduzidas na Constituição de 1988 no que diz respeito à participação popular na discussão de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente. Assim os Conselhos da Criança e do Adolescente – considerados obrigatórios seja a nível nacional, estadual ou municipal – "deverão ter assegurados a paridade entre organizações representativas da população e os órgãos do governo" (art.88,I).

Na área da saúde, a legislação federal introduz em todo o país a participação da sociedade na gestão pública, mediante conferências de saúde – órgão de caráter propositivo – e dos conselhos de saúde, a quem compete formular estratégias e controlar a execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. (BRASIL.Lei, 1990b).

Ainda na esfera federal, a lei 9394/96 que institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) pressupõe a participação do cidadão na gestão democrática do ensino público de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (LDB, art.14, I e II). Já a lei 9424/96, que dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF), diz que os recursos federais do FUNDEF serão objeto de controle social sobre a repartição, aplicação e transferência, junto aos respectivos governos, por conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo determinado pela lei (180 dias a contar da data da vigência da lei).

Por outro lado as Constituições Estaduais, por iniciativa de seus legisladores, diante do chamado "efeito dominó" estenderam a participação popular a diversas outras áreas, notadamente àquela referente ao monitoramento das políticas sociais. Na mesma trilha as leis orgânicas municipais contemplaram várias formas de participação direta do cidadão no

planejamento municipal com destaque para os conselhos municipais, o orçamento participativo e as audiências públicas.

Neste cenário, o fato novo e de grande repercussão para os gestores públicos em geral, foi a entrada em vigor da lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, lei de responsabilidade fiscal, que se aplica a União, estados e municípios estabelecendo o seguinte: deve haver ampla divulgação dos planos e do orçamento durante o processo de elaboração e discussão; os processos de elaboração das leis orçamentárias devem ser transparentes, isto é, claros, públicos, com incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas (art. 48, § único); as contas deverão ficar disponíveis durante todo o exercício para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49); para o acompanhamento e avaliação da gestão fiscal, a lei prevê a criação de um conselho fiscal, constituído de representantes de todos os poderes, inclusive, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade (art.67). Por outro lado, é de se observar o surgimento de outras formas de participação direta ou semidireta no Brasil, com a criação de ouvidorias, e a instituição de serviços de apoio à participação popular (PROCON, defensorias públicas etc.) que ampliam o campo de incidência da participação popular.

Em síntese, extrai-se do sistema constitucional e infraconstitucional brasileiro os delineamentos de um Estado constitucional democrático mais conhecido como democracia participativa. Sem dúvida, a concepção que busca articular a democracia representativa com mecanismos de democracia direta é chamada de democracia participativa. Ela se opõe tanto à concepção pluralista de democracia (democracia direta), quanto, sobretudo, a uma concepção minimalista de democracia, que é denominada de "democracia legal" proposta pelos liberais.

Para Lyra (2000, p.17) só há participação popular efetiva quando existe democracia participativa, quando o cidadão pode "[...] apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos [...]", ou seja, sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo, opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (família, empresas, mídias, clubes, escolas etc.) ou na esfera pública (conselhos, orçamento participativo, plebiscito, referendo etc.).

Fica claro, portanto, que a democracia participativa não se confunde com a democracia representativa, embora possa coexistir perfeitamente com ela, como, aliás, ocorre no Brasil. Nas palavras de Lyra (2000, p.18) "[...] os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa, com temperos de princípios e institutos de participação direta do cidadão no processo decisório governamental".

Para Rocha um dos primeiros teóricos a falar da democracia participativa foi Macpherson. Ele considerava o regime soviético uma forma de institucionalização, ainda que falha, da democracia direta. Mesmo se o estudo do caráter dos regimes ditos socialistas está longe de ter avançado, poucos sustentariam hoje que eles tenham configurado algum tipo de democracia. Na verdade, muito pouco tem a ver as atuais experiências de democracia direta com os modelos conceituais formulados por Macpherson (ROCHA,2001a:58).

No seu livro *A democracia liberal*, Macpherson mostra-se favorável à democracia participativa, combinada com a representativa "um sistema piramidal com a democracia direta na base e a democracia por delegação em cada nível depois dessa base". Trata-se de um sistema de delegação seqüenciado para cima, com a organização de conselhos de cidades, da região, até o topo da pirâmide, com a organização de um conselho nacional. (MACPHERSON, 1978:110).

Em seu livro *A ascensão e queda da justiça econômica*, Macpherson se rende às dificuldades para a construção de uma democracia participativa nos moldes das democracias ocidentais, estimando que os grupos de pressão organizados na sociedade civil, não teriam condições de harmonizar a lógica interna de seu funcionamento e/ou defesa de seus interesses particulares, com o envolvimento de seus integrantes em práticas participativas voltadas para o bem comum (MACPHERSON, 1991, p.80). As formulações de Macpherson sobre o tema mostram-se bastantes defasadas da democracia participativa na atualidade. Em particular da que floresce no Brasil caracterizada pela rica diversidade de suas experiências.

Outra contribuição importante para a formulação da concepção de democracia participativa foi a teoria de Nicos Poulantz sobre a democracia direta formulada nos anos 70. Na perspectiva de Poulantz, a disseminação da democracia direta, sob a forma de focos embrionários de poder popular se confundiria com o desabrochar das instituições socialistas. Para Poulantz a transição do capitalismo para o socialismo consistiria em impulsionar a proliferação de centros de democracia direta, a partir das lutas populares que extravasam sempre, e de muito, o Estado (POULANTZ *apud* ROCHA, 2001a, p.:62).

No Brasil Weffort (1992, p.85), afirma que a luta pela consolidação da democracia participativa em nosso país se torna uma estratégia, utilizada pelos movimentos sociais, ONGs, igreja etc. para efetivação da cidadania e, conseqüentemente, a instalação de uma sociedade mais justa e igualitária. Para aqueles que consideram a democracia um regime fundamental e a reforma um instrumento válido para a transformação social, a democracia participativa se constitui em ingrediente indispensável.

Por fim, podemos concluir que a participação veio a dar a tônica contemporânea da democracia no Brasil. Cumpre-se, portanto, examinar a participação popular enquanto requisito essencial à cidadania. Dentro dessa realidade e com base no texto da Declaração Universal de 1948, podemos fixar as linhas de um novo direito social em formação, representado pelo direito que tem cada pessoa a participar ativamente no processo de desenvolvimento de sua comunidade ou de seu município.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

O despertar da sociedade civil e a participação ativa de seus setores no processo de desenvolvimento da sociedade constituem fenômenos marcantes da história atual. A substituição das antigas formas paternalistas, autoritárias e clientelistas pelas práticas e processos democráticos, em que o cidadão passa a atuar, fiscalizar e tomar iniciativas, através de comunidades, grupos de múltipla atuação e movimentos sociais, passa a ser uma exigência àquelas sociedades que querem se considerar verdadeiramente democráticas, isto é, a substituição do paternalismo pela participação é um imperativo da moderna política social.

Ser cidadão não se trata apenas de receber os benefícios do progresso, mas de tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização. Em lugar de ser tratado como objeto das atenções paternalistas dos donos do poder, o cidadão passa a ser reconhecido como sujeito histórico e protagonista no processo de desenvolvimento. Trata-se de uma exigência decorrente da natureza inteligente e responsável da pessoa humana. Na medida em que se queira respeitar a dignidade da pessoa humana, é preciso assegurar-lhe o direito de participar ativamente na solução dos problemas que lhe dizem respeito.

Dentro desse quadro, vimos que a Constituição de 1988 consagrou, entre seus princípios fundamentais, a participação popular na gestão pública como direito à dignidade da pessoa humana, determinando que o regime político no Brasil é não apenas representativo, mas, também participativo (MONTORO, 1999, p.17).

Contudo, o princípio da participação popular previsto em nosso ordenamento tem sido interpretado de várias maneiras pelos diversos atores sociais, seja através de estratégias de manipulação da opinião pública (populismo), seja para negar qualquer condição de institucionalidade à participação popular. Vejamos algumas dessas posições para ao final apresentar nossa concepção de participação popular.

As formas de participação popular podem ser classificadas com base em diversos critérios. Ferrier (*apud* DALLARI, 1996, p.13-51) adota o sistema correlativo às formas de exercício da democracia, e as divide em: Participação ideológica - é a participação mediata, visto que entre o administrado e a Administração Pública há um representante eleito que agirá em nome dos cidadãos perante o poder público. Aqui, o cidadão participa representado pelos parlamentares eleitos; Participação psicológica - ocorre normalmente em nível local (municipal), onde a distância entre o cidadão e o poder público é muito menor. Com isso, o particular tem maiores possibilidades e oportunidades de influenciar nas decisões da Administração Municipal e de pressionar para que elas sejam colocadas em prática. Por essa razão é que a descentralização e a autonomia municipal são de fundamental importância para a efetivação da participação popular. Aqui, de forma não institucionalizada, o cidadão tem um maior poder de influência junto à Administração da cidade; Participação direta - Nesse caso, não existe entre a administração e o cidadão um intermediário. O indivíduo, pessoalmente ou através de grupos ou associações representativas, interferirá na elaboração das leis, nas decisões administrativas e na gestão de bens e serviços públicos. Aqui, a participação da população na gestão do município ocorre de forma institucionalizada e concreta, através de mecanismos legais.

Por sua vez, a professora Maria Sílvia Zanella Di Pietro divide as formas de participação popular em duas grandes modalidades: formas de participação direta, como, por exemplo, a iniciativa popular legislativa, o referendo, o plebiscito; e formas de participação indireta, como a participação por meio de ouvidor, ou através da atuação em conselhos. Outro critério de classificação corresponde às possibilidades de participação democrática dentro de cada um dos poderes do Estado definidos por Montesquieu (DI PIETRO *apud* ROCHA, 2001a:134). Com base nesse critério, pode-se conceber, uma estrutura como a que se segue: *poder legislativo*: a consulta prévia, as audiências públicas, iniciativa popular, plebiscito ou referendo; *poder executivo*: conselhos de gestão, direito de petição, ouvidor (*ombudsman*); *poder judiciário*: ação popular, representação ao Ministério Público e ação civil pública.

Maurizio Cotta (*apud* TEIXEIRA, 1998, p. 216) propõe quatro distinções que englobam as várias formas de participação concebidas, ou de alguma forma exercitadas, em alguns regimes políticos. A primeira, entendida na dicotomia - participação indireta (sentido amplo) e participação direta (sentido estrito). A participação indireta abarca todas as manifestações do cidadão no sentido da incorporação ao sistema político, desde os atos eleitorais até ações que visam a definir orientações políticas dos órgãos de poder ou de controlá-los através de mecanismos de intermediação. A participação direta envolve a ação direta, sem intermediação, nas várias instâncias de decisão. A segunda visão é tida como alternativa à crise do sistema representativo, principalmente por movimentos de caráter comunitaristas, de base localista, que investem na virtude cívica dos cidadãos, minimizam a complexidade e diferenciação da sociedade contemporânea e propugnam o autogoverno como solução para todos os males.

Outra distinção apresentada por Cotta (*apud* TEIXEIRA, 1998, p. 216), diz respeito à participação orientada à decisão e à participação orientada à expressão; a primeira caracteriza-se pela intervenção de forma organizada no processo decisório e tem sido enfatizada, até pelos seus críticos, como elemento fundamental e definidor do conceito. A segunda, voltada para a expressão, ainda que possa apresentar impacto ou influência no processo decisório, tem o

caráter, mais simbólico, de marcar presença na cena política e não é muito estudada pela ciência política.

Segundo Lima (1983, p. 21-39), a participação popular pode ser vista por dois enfoques básicos: o enfoque funcionalista e o histórico cultural. Do ponto de vista funcionalista, a participação da população seria considerada um meio de se obter apoio para programas oficiais de desenvolvimento social, uma vez que sem esta o programa não poderia se concretizar; ou um meio de se aproveitar melhor os próprios recursos da população. A partir desta abordagem, a participação é explicada pelas características culturais e sociais de indivíduo e grupos, que superariam a defasagem de participação através da organização e mobilização em programas de desenvolvimento, através da mudança de valores tradicionais para valores urbanos e modernos.

Nesta concepção, problemas sociais como saúde, emprego, moradia etc., são vistos como decorrentes da falta de integração da população à sociedade, por razões de ordem cultural como a ignorância, atraso, apatia etc., que devem ser superados com a introdução de programas sociais que incentivem a participação da população através da introdução de valores modernos e de tecnologia. O enfoque histórico-estrutural da participação popular privilegia a noção de estrutura econômica, política e ideológica nas formações sociais concretas, procurando, nas diferentes etapas históricas, as causas que geram a marginalidade e a participação. As relações de produção, assim como suas expressões ideológicas e políticas, são vistas como fundamentais para explicar as formas de participação social e cultural.

Para Dallari (1996, p.80), ao falarmos em participação popular nas políticas públicas, devemos diferenciar a participação real da participação formal. A participação formal é a prática de formalidades que só afetam aspectos secundários do processo político. A participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais.

A novidade, no Brasil, nos anos 80, é justamente a idéia de que esse controle seja feito pela sociedade através da presença e da ação organizada de seus segmentos. O processo de democratização trouxe à cena novos atores e questões na esfera das relações Estado-sociedade. Do lado da sociedade, torna-se visível a presença de uma diversidade de atores. Do lado do Estado, vai-se firmando sua dimensão de espaço de representação e pactuação. O processo de participação deixa de ser restrito aos setores sociais excluídos pelo sistema e pretende dar conta das relações entre o Estado e o conjunto de indivíduos e grupos sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania, disputando com igual legitimidade espaço e atendimento pelo poder estatal.

O sociólogo basco Jordi Borja (*apud* SOARES, 1996, p. 31-39), referindo-se a esta questão, afirma a necessidade de uma tripla credibilidade do Estado democrático, honesto, eficaz, envolvendo representação em todos os níveis, descentralização, transparência nos seus gastos e abertura de diálogo. Considera o autor que a participação é antes um problema do Estado e de seu governo do que da sociedade.

Borja (*apud* SOARES, 1996, p. 31-39), analisando a crise do Estado europeu a partir dos anos 60/70, caracterizada pelo alargamento crescente do distanciamento entre representantes e representados, passa a afirmar que o grande desafio da esquerda seria o de reformar o Estado atual, no sentido da descentralização e da participação cidadã. Considerando que os parlamentares não dão mais conta de toda a diversidade presente nas sociedades contemporâneas o centro da crise situa-se na equação entre o aumento da expectativa em relação à plena cidadania e os mecanismos de decisão dominantes nas agências públicas.

A expressão "participação popular" foi, também, muito usada para descrever a ação desenvolvida pelos movimentos populares, sobretudo os urbanos, nas últimas décadas, em grande parte de caráter reivindicativo, ou de protesto. Esta visão colocava-se como antiestado embora tivesse o Estado como alvo de suas reivindicações, e a política concebida como ação apenas no cotidiano, sem nenhuma relação com o institucional. A reflexão teórica é substituída pela troca de experiências, com a idealização do saber popular (TEIXEIRA; CARVALHO, 1996, 61-70).

Por outro lado, a expressão foi concebida com evidente sentido ideológico, em termos de privilegiar os segmentos sociais mais explorados principalmente urbanos, em detrimento de setores sociais definidos fora do campo popular. (DANIEL, 1996: p.21-26).

Ademais, a expressão também foi utilizada por governos e organismos internacionais para envolver segmentos dominados da população em projetos e políticas governamentais, inclusive como estratégia de cobrir insuficiência de recursos, além de objetivos de manipulação ideológica, pretendendo conferir legitimidade a governos, ou mesmo na estratégia de privatizar certas atribuições até então conferidas ao Estado.

Diante disso, Rocha (2001a) propôs a construção de um quadro teórico que agrupe as diversas concepções sobre participação popular em três categorias básicas de análise histórico-teórica das formas de representatividade da participação popular na gestão pública, a seguir resumidas, pretendendo, com isto, estabelecer as bases para reflexão sobre o tema:

a) Participação popular comunitária: a idéia da participação comunitária apareceu no início deste século, representando um novo padrão de relação Estado-sociedade no setor da educação, para dar respostas ao grave problema da relação entre pobreza e educação. Caracterizou-se por dirigir-se aos mais pobres, através das escolas comunitárias, por ressaltar os valores da educação, do trabalho e do coletivismo como caminhos do progresso. Para estas concepções a comunidade era definida como social e culturalmente homogênea, com identidade própria e uma suposta predisposição à solidariedade e ao trabalho voluntário de auto-ajuda. O Estado, por sua vez, estimula em muitos casos, a capacidade de a comunidade unir-se, organizar-se, esforçar-se, enquanto solução em si mesma. A população deixa de ser alvo inerte de uma ação controladora e passa a ser chamada a cumprir um papel minimamente ativo e consciente.

b) Participação popular contestatória: Nos anos 70, a participação passa a ter um sentido explícito de luta e contestação contra as limitações governamentais à tentativa de conquista da educação pelas classes populares. O espaço de participação ultrapassa os limites do setor de educação, alcança o conjunto da sociedade e do Estado e ocorre uma radicalização da prática ao se articular a mobilização dentro das instituições de educação, como as formas de luta, resistência e organização das classes populares. Para estas teorias, qualquer forma de aproximação com o Estado é vista como cooptação e o sentido da participação é o de acumular forças para a batalha permanente pela mudança geral do modelo existente.

c) Participação popular cidadã e o controle social do Estado: o Estado democrático e de direito reconhecem a necessidade de defender a sociedade contra os eventuais excessos no funcionamento da máquina estatal, através da divisão de funções entre os poderes e de mecanismos recíprocos de controle, em nome da sociedade. A novidade nos anos 80 é justamente a idéia de que esse controle seja feito pela sociedade através da presença e da ação organizada de seus segmentos. O processo de abertura política e redemocratização do país trouxe à cena novos atores e orientou a ação para a criação de espaços públicos não-estatais de pactuação e superação dos obstáculos pelo diálogo e pelo consenso. Do lado da sociedade, torna-se visível a presença de diversos atores sociais, cuja diversidade de

interesses e projetos integra a cidadania, disputando com igual legitimidade espaço e atendimento pelo poder estatal.

Neste caso, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade civil organizada, tendo sua base na universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, na ampliação da dimensão da cidadania e da democracia, e numa nova compreensão do caráter e do papel do Estado pós-moderno.

A construção destas categorias de análise nos permite ter uma melhor compreensão do marco referencial da participação de setores populares na definição das políticas públicas, revelando os estágios da reforma democrática do Estado brasileiro, que parece ainda estar em curso.

Entendemos que a dimensão atual da participação popular difere das duas primeiras acima mencionadas. Na verdade impõe-se a terceira concepção proposta, como sugere Telles (1994, p.15-24): "requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelos critérios da equidade e justiça". Entendemos por participação cidadã, a formulação apresentada por Borja (*apud* SOARES, 1996, p. 31-39) e Teixeira (1998, p. 218), como sendo:

O processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado. Neste processo, os atores redefinem seus papéis no fortalecimento da sociedade civil, através da atuação organizada dos indivíduos, grupos, associações, tendo em vista, de um lado, a assunção de deveres e responsabilidades políticas e, do outro lado, a criação e exercício de direitos, no controle social do Estado e do Mercado em função de parâmetros definidos e negociados nos espaços público.

Nesta perspectiva, a participação cidadã diferencia-se da participação social e comunitária, na medida em que não busca realizar funções próprias do Estado, como a prestação de serviços. Não se constitui, outrossim, na mera participação em grupos ou associações para defesa de interesses específicos, ou simples expressão de identidades. Essa dimensão da participação popular, própria da sociedade civil, é a que garante o exercício da democracia para além dos espaços formais de poder e da representatividade eleitoral. Esta perspectiva leva em conta os interesses do conjunto da população, em especial dos excluídos e dos pobres, e tenta refletir uma visão abrangente e integrada do território, da sociedade e das questões do desenvolvimento e que se volta estrategicamente para o médio e o longo prazo.

A participação cidadã é vista como um processo capaz de gerar uma nova dinâmica de organização social, fomentando a intervenção da população nas políticas públicas. Não se esgota dentro do projeto, mas relaciona-se diretamente com questões amplas, tais como democratização, equidade social, cidadania e defesa dos direitos humanos. Neste sentido, requer a democratização do poder sobre o uso de recursos financeiros e sobre a definição e implementação de políticas públicas.

Por fim, conclui-se que o sucesso da atuação do Estado, no que tange à consolidação da cidadania, está absolutamente condicionado à tarefa de reinventar a atuação estatal sob uma nova lógica e referência. Essa referência é a concepção inovadora de cidadania que põe como requisito essencial a participação do cidadão na gestão pública nos seus três níveis de atuação.

José Cláudio Rocha - Advogado, economista e professor titular da Universidade do Estado da Bahia. Tem doutorado e mestrado em educação com ênfase em planejamento e gestão da educação, especialização em Administração pública e em Ética, capital social e desenvolvimento. Pós-graduado e militante de direitos humanos, é professor de programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e pesquisador do CNPq e CAPES