

PREPARADO PARA O WORKSHOP SOBRE VALORES E
DESENVOLVIMENTO HUMANO – PNUD 2009

Indicadores e Percepção sobre valores no Brasil: Uma abordagem preliminar

por

Alessandra Maia Terra de Faria
Anelise Freitas Pereira Gondar
Paulo Mesquita d'Avila Filho

Departamento de Sociologia e Política
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Brasília - DF
24 e 25 de agosto de 2009

INDICADORES E PERCEPÇÃO SOBRE VALORES NO BRASIL: Uma Abordagem Preliminar

Por Alessandra M. T. de Faria¹,
Anelise Freitas Pereira Gondar² &
Paulo M. d'Avila Filho³

INTRODUÇÃO

O desafio de pensar a temática dos valores, do desenvolvimento humano e das crenças e atitudes dos brasileiros para o “Workshop sobre Valores e Desenvolvimento Humano” levou-nos à reflexão a respeito de como conjugar valores e práticas na elaboração de políticas públicas que se pretendam eficazes para a melhoria das condições nos campos da educação e violência. Buscamos desenvolver uma proposta de estudo que privilegiasse não apenas os dados quantitativos e objetivos, mas que os cotejasse com os valores e crenças, estruturadores das percepções dos sujeitos sociais.

Cabe ressaltar que para interpretar uma sociedade crescentemente complexa, na qual novas subjetividades ganham visibilidade e agir político no mundo público, faz-se mister uma análise que, mesmo ciente das dificuldades inerentes a questões subjetivas, não se furte de considerá-las. A pergunta inicial "Como podemos explicar as

¹ Alessandra M. T. de Faria é bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro-UERJ (2005), e possui mestrado em Ciências Sociais pelo Departamento de Pós-graduação de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro Puc-Rio (2008). Atualmente é doutoranda nesta mesma instituição, membro partícipe do núcleo de pesquisas *Assimetrias Políticas e Democracia* e professora do programa de graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio. alessandramtf@puc-rio.br

² Anelise Freitas Pereira Gondar - formada em Pedagogia pela Universidade Federal Fluminense (2001), com graduação e pós-graduação em Ciência Política pela Universidade de Heidelberg (2008). Atualmente, é mestranda em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Suas principais áreas de interesse são: direitos humanos, movimentos sociais e federalismo. anelisegondar@gmail.com

³ Paulo M. d'Avila Filho é mestre e doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e bacharel em História com especialização em História da Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ). Atualmente é Coordenador da Área de Ciência Política do Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), onde é professor e pesquisador do programa de graduação e de Pós-graduação em Ciências Sociais, bem como coordenador do núcleo de pesquisas *Assimetrias Políticas e Democracia*. pdavilaf@puc-rio.br

contradições que surgem entre os valores e as atitudes das pessoas?" nos serviu de base para discussão e transformou-se em um desafio. Não por acreditar-se que seja possível dar a última palavra sobre porque valores e atitudes divergem, afinal de contas, Immanuel Kant já ensinava há muito tempo que existe um imperativo categórico que deveria guiar as atitudes humanas em consoante com a razão, mas sabemos que não é assim que o mundo da vida funciona. Discutir o enriquecimento metodológico que a análise das percepções pode representar, e o teor participativo que a investigação de valores pode sugerir em contexto democrático, são alguns pontos principais que norteiam este esforço investigativo.

Este trabalho tem como meta discutir a relevância das percepções da população brasileira acerca do mundo social à sua volta e seus cruzamentos com a necessidade de implementação de políticas públicas que gerem bem-estar. Pretendemos, portanto, estimular o aprofundamento do que foi constatado na pesquisa “Brasil Ponto a Ponto”, realizada pelo PNUD. Em consonância com a proposta da pesquisa, pensamos ser fundamental compreender as complexidades das relações sociais e culturais que conformam as diferentes realidades sociais no Brasil.

Uma apreensão criativa do nosso universo cultural e valorativo, feita por intermédio da identificação das percepções dos sujeitos sociais, cotejada com uma dimensão comportamental, pode ser cruzada com os levantamentos estatísticos de indicadores acerca da população, contribuindo para a explicação das variações dos níveis de eficácia de determinadas políticas públicas aplicadas em diferentes realidades sociais, envolvidas em distintas percepções de temas como saúde, educação, violência, dentre outros. O cruzamento pode fornecer subsídios para que se analisem os discursos que se colocam em disputa na arena social e política e, acima de tudo, para que se estabeleçam canais genuínos de veiculação de demandas e de exercício de participação política.

Para evitar automatismos interpretativos sobre supostos “valores brasileiros”, este artigo visa propor sugestões de cunho teórico e metodológico que signifiquem um esforço de evitar uma essencialização de valores pré-concebidos, consubstanciada na idéia algo petrificada de “uma cultura do brasileiro” ou de uma “estranha identidade nacional”, visto que não é uma surpresa que grande parte da população, se consultada, responderia que educação e violência são questões que deveriam melhorar, o que não resolve a intrincada questão do como e em que direção melhorar.

O texto está organizado em três partes. Inicialmente, abordaremos o problema da interpretação dos valores e identidades sociais, ou das lentes de observação em uma sociedade cada vez mais complexa. Na segunda parte, abordaremos as estratégias de pesquisa que possam qualificar nosso olhar sobre o universo de valores e práticas sociais. Na parte final, nos dedicamos à valorizar o caráter dialógico dos processos de interação democrática entre gestores de políticas públicas, pesquisadores e população atingida.

PROBLEMAS DE INTERPRETAÇÃO: AS LENTES

Uma das principais preocupações dos pais da sociologia moderna como Rousseau e mais tarde Weber, residiu na necessidade de investigar a inscrição do indivíduo neste meio que veio a ser denominado como sociedade. Em meados do século XX o problema ‘individual’ *versus* ‘coletivo’ já despontava/se instaurava em uma sociedade onde a especialização se aprofundava em todas as questões da vida. Os trabalhos desses autores já traziam questionamentos sobre que rumo a política deveria tomar em contexto democrático e quais valores a sociedade moderna deveria priorizar.

Hoje a sociedade complexa contemporânea desafia constantemente os que pretendem analisá-la, perceber seus valores, suas práticas e tentar perceber os entraves que a promoção de níveis igualitários de vida através de políticas públicas pode encontrar. Não se trata de normativamente prescrever valores, mas novamente de como ler a inscrição dos diferentes personagens contemporâneos nessa sociedade altamente complexa e subjetiva que hoje se experimenta. E de interpretar a existência e convivência entre sociedade e democracia. A idéia de que a política pública deve não apenas promover níveis dignos de vida, mas que promover o bem-estar envolve noções de igualdade⁴ democrática e queremos marcar aqui, de participação democrática inclusive.

⁴ É de Elisa Reis a afirmação de que igualdade e desigualdade são noções relacionais, por isso só podem ser entendidas uma em relação à outra. Nas ciências sociais em especial, muitas vezes discutir desigualdade significa questionar os próprios fundamentos da ordem social. Igualdade e desigualdade social pressupõem referência a uma unidade, uma identidade coletiva segundo a qual uma sociedade define o que é ou não aceitável na distribuição de bens e recursos a partir de um código cultural compartilhado (Reis, 2004, p.37). Para Amartya Sen a análise descritiva da pobreza deve necessariamente ser anterior à escolha de políticas públicas. A existência de variações sociais não elimina vários acordos

A *Era dos Extremos*, na feliz expressão de Eric Hobsbawn (1994), se esgota com o fim do breve século XX, palco de grande radicalismo, mas que chega ao seu término desautorizando as narrativas radicais, como sugere Anthony Giddens (2002). Não se trata de um mundo inamovível, sentenciado pelo “fim da história”, mas, sim, de um cenário de grandes mudanças. Uma sociedade pós-tradicional é aquela em que toda a tradição terá que se submeter ao crivo, à interrogação e ao discurso, o que não significa o seu desaparecimento. Este questionamento constante das bases sob as quais se erguem e se organizam as relações sociais, coletivas ou individualizadas, estaria relacionado à expansão da “reflexividade social”. Em uma sociedade destradicionalizada, os indivíduos devem se acostumar a filtrar todos os tipos de informação relevantes para suas vidas. O crescimento dessa reflexividade é um fator fundamental, que introduz um deslocamento entre conhecimento e controle, uma fonte primária do que se considera como “incerteza artificial”, na qual nossos conhecimentos, ao contrário das premissas cibernéticas dos que professavam uma transformação dirigida e controlada - o que engloba boa parte do discurso moderno - deu lugar a um ambiente de mudanças difusas e incertezas.

Concomitantemente, o indivíduo moderno foi sendo gestado ao longo dos últimos séculos. Louis Dumont (1985) percebe esta gestação a partir de mudanças na forma de atuação da Igreja Católica, que de início pregava o indivíduo-fora-do-mundo, mas que em determinado momento (século VIII), se insere ela mesma no mundo, ao romper com Bizâncio e arrogar-se o poder temporal supremo no Ocidente. Com a posterior Reforma Protestante, particularmente a partir da teocracia calvinista, o indivíduo foi definitivamente inserido no mundo. Conforme sua pregação os escolhidos deveriam atuar no mundo para glorificar a Deus, como sinal de sua eleição.

Stuart Hall (2003), analisando o processo de consolidação do indivíduo contemporâneo, sugere que o sujeito deste tempo percebe-se como detentor de diversas identidades ou “posições de sujeito” (Hall, 2003, p. 17), algumas até contraditórias. Este sujeito é entendido como dono de uma identidade móvel: “formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam”. A identidade “(...) é definida historicamente, e não biologicamente” (Hall, 2003, p. 13). Soma-se esta explosão de identidades à

sobre o que se poderia considerar como uma privação grave. É fundamental na formulação da política pública ter atenção para as privações de bens e serviços essenciais e seu papel na vida humana. Assim, seria possível defender a concepção de pobreza como uma deficiência de capacidades básicas para alcançar certos níveis minimamente aceitáveis. (SEN, 2001)

excessiva reflexividade, e se tem um sujeito como projeto reflexivo, dono de uma biografia que é escolhida continuamente entre diversas possibilidades de modos de vida.

Com isto, sumariamente, pode-se dizer que a identidade é uma construção histórica, marcada contemporaneamente por escolhas entre possíveis modos de vida, pela reflexividade constante, e pela política. Pelo conflito entre um Eu historicamente constituído em relação a um Outro. Na imagem consagrada por Edward Said (2007), este Eu inventa um Outro, construindo uma imagem agenciada politicamente que define os contornos das hierarquias e do poder. Visto desta forma, apesar dos esforços em assentar estas identidades em estabilidades ontológicas, são em realidade constituídas pelo esforço humano, ora por afirmação, ora pela identificação do Outro e neste sentido, são móveis, dinâmicas, não essencializadas. O que nos faz crer que estamos diante de políticas de identificação antes que de identidade (d'Avila e Marques, 2008). A escolha do termo *identificação* para significar o tradicional conceito de identidade explicita nossa percepção do caráter construído das identidades. Ao invés de percebermos as identidades como reificação de uma essência ou de uma “autenticidade *a priori*”, concebemos a construção das identidades como um processo de produção de identificação, instrumento estratégico do jogo político que envolve volições e interesses na arena pública. As identificações coletivas potencializam a ação política e contribuem para a organização do grupo.

Tais reflexões permitem analisar de outra forma a questão das identidades sociais. Estas não devem ser compreendidas apenas como uma articulação entre o “eu” e o “nós”, ou seja, a composição de indivíduos em coletividades fundadas na semelhança. Faz-se necessário o entendimento da diversidade das coletividades, o que pode ser exposto através da pesquisa de percepções.

Se a determinação das identidades depende de uma empreitada de conhecimento que torne perceptíveis as interações sociais, ela também é diretamente derivada da decisão política de querer conhecê-las. As políticas de redistribuição podem criar efetivamente grupos sociais. Estes surgem em cena como grupos de dedução fiscal, delimitados por alíquotas de tributação ou por normas de exoneração e sob tais contornos se estruturam atualmente as identidades coletivas. Os grupos se formam dentro de uma concepção complexa de fraturas, de linhas de clivagens e de reagrupamentos impostos por normas fiscais ou políticas públicas.

As regras da participação e do passível de repartição produzem assim uma sociedade complexa. Elas não se decompõem apenas em classes fixas de rendimento

(classes populares, classes médias, altas), elas delimitam o que pode ser classificado como grupos de contribuição e redistribuição. São as normas de redistribuição e as taxas de imposição que definem praticamente as formas do tecido social. Pensar uma política pública nesse contexto é pensar uma estrutura social em uma sociedade historicizada. Pensar a representação política e a participação na elaboração de políticas públicas neste contexto pode então ser percebido como a imagem de um processo pelo qual uma sociedade toma, no decorrer do tempo, forma para a ação.⁵

Se estivermos falando de um mundo cujas identidades devem ser vistas como uma construção historicizada, culturalmente politizada, então precisamos estar atentos à nossa tentação de essencializar a cultura e construir uma imagem do outro submetida aos nossos próprios parâmetros. Este procedimento reifica nossos próprios valores ao mesmo tempo que identifica supostas faltas ou ausências neste outro que “ainda” não consegue ver “o mundo” como eu. Nesta estratégia de abordagem e representação do outro, perde-se o fundamental para a articulação de uma política pública consistente, a percepção do outro. Pensar sobre as estratégias de apreensão daqueles sobre os quais se pretende agir, implica uma reflexão sobre as nossas próprias estruturas de entendimento e suas idiossincrasias. Nesse sentido, Santos (2001) argumenta que a negação da devida atenção às diferentes culturas e visões de mundo não permite que novas alternativas e novos atores venham a emergir no cenário político. Além disso, a postulação da ‘ausência’ produz um *desperdício da experiência social*. A valorização da experiência confere *força política à formação cultural* e poder social de forma a facilitar a inteligibilidade mútua entre os diversos atores (Santos, 2004).

Diante dessas reflexões acerca da valorização das distintas percepções e culturas produzidas pelas diversas populações de uma sociedade, algumas questões elementares devem ser consideradas na busca pela compreensão dos valores e atitudes das pessoas no Brasil, e também de como os valores cultivados no Brasil podem ser comparados internacionalmente.

ESTRATÉGIAS DE PESQUISA

⁵ Tomamos como norteador aqui a proposta do cientista social e político francês Pierre Rosanvallon que trata de temas da democracia contemporânea e a conseqüente soberania complexa para uma sociedade complexa onde : “*La représentation doit donc être comprise comme le processus par lequel une société prend, dans le temps, forme pour l’action*” (Rosanvallon, 1998, p.465).

Para se evitar uma análise de um social essencializado ou mal-interpretado aparece a sugestão de interpretação das percepções acerca de valores, a serem comparados com dados objetivos acerca de práticas e realidades existentes socialmente. É de Celi Scalon⁶ a observação que na área de investigação acerca da desigualdade no Brasil ainda não havia sido realizado estudo sobre como a população percebe e avalia o quadro social em que está inserida. Na presente proposta, buscamos ressaltar a importância metodológica de conjugar índices sobre violência e educação percebendo que nestes índices estão, de certa forma, marcadas as atitudes e práticas sociais do cotidiano - com percepções sociais, em uma análise marcada pela conjugação dos eixos objetivo e subjetivo.

Em primeiro lugar, ao falar de valores de forma crítica há que se levar em consideração durante qualquer pesquisa, de que há riscos relativos tanto em relação aos que informam a pesquisa, como do ponto de vista dos investigadores. Falar de valores relativos a temas como educação e violência envolve, de imediato, concepções a respeito do que se considera enquanto educação e o que se considera como violência⁷. A idéia é de que se constrói um discurso⁸ (entendido como norma social) e, constatado o desvio à norma, cria-se a concepção difusa de que há algo de errado com determinada política ou serviço públicos.

Segundo Scalon a compreensão das percepções de brasileiros acerca do seu ambiente político e social constitui-se relevante à melhor apreensão da realidade e da(s) múltipla(s) forma(s) de se intervir nela através, por exemplo, de políticas públicas adequadas. Considerando-se os levantamentos já feitos tanto em pesquisa qualitativa quanto quantitativa para o Brasil e considerando de igual modo a necessidade de padrões comparáveis internacionalmente, uma saída que se apresenta seria auferir indicadores e percepções acerca das temáticas de valores no tocante a educação e a violência. Assim seria possível, como realizaram pesquisas anteriores sobre a desigualdade, por exemplo (Scalon, 2004), avaliar como a população do local mais

⁶ SCALON, 2007, p. 129-130.

⁷ O lugar comum está repleto de estruturas prévias sobre esses temas, e não é incomum, falando inclusive em termos de Brasil, desde as primeiras reflexões sobre a identidade nacional vincular os problemas do país a uma “falta” de educação ou “incivilidade” da população (ver sobre as percepções dos brasileiros acerca dos mais variados temas que envolvem a política e o convívio social, ALMEIDA, Alberto Carlos. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro, Editora Record, 2007.).

⁸ A idéia, por exemplo, de que a escola deveria preencher determinadas necessidades consideradas prementes, fornecer determinados serviços, proporcionar automaticamente possibilidades de mobilidade social.

atingido pela violência percebe a questão, e perceber que muitas vezes essa percepção varia muito, podendo um local que não registra os níveis mais elevados de violência, ter a percepção de que o problema é grave de forma mais intensa do que nos locais onde sua incidência é mais elevada. Essa metodologia possibilitaria, por exemplo, pôr em evidência a estrutura de segurança disponível nestes locais. E, para além do levantamento da realidade local e de como ela é percebida, permitiria verificar como o Estado se faz presente nos diferentes espaços⁹.

Falar de valores em um dos países mais desiguais do mundo, como é o caso do Brasil, é sempre ter em mente que a qualidade ou quantidade dos investimentos de serviços públicos entre regiões e até mesmo entre territórios de uma mesma cidade podem ser radicalmente distintos. Não considerar essas questões quando se trata de valores no Brasil faz com que se lance mão de estereótipos acerca do “outro” como os enumerados por Edward Said¹⁰. Para o autor, a imagem de país menos desenvolvido é aquela desenvolvida a partir da lógica ocidental que cria o “outro” como aquele não preza valores civilizados. Os valores do “outro” após o contato com a civilização ocidental, acabam assimilados ou subjugados. Para não produzirmos uma espécie de “latino-americanismo” sobre os valores brasileiros, aos moldes de um Orientalismo, propomos aqui algumas estratégias em consoante com a proposta de valores e desenvolvimento humano para o próximo Relatório de Desenvolvimento Humano.

Neste sentido as pesquisas e levantamentos devem estar atentos há algumas questões. A primeira delas é que qualquer levantamento relativo a valores, enquanto pesquisa junto à população constitui um elemento de dialogia em termos do que foi proposto pelo filósofo Juergen Habermas (1999), ao considerar um fórum amplo de diálogo onde quem antes apenas era auferido como número passa a ter voz e opinião sobre os assuntos mais agudos a tratar na formulação de uma possível política pública eficaz¹¹, ou um aspecto da governança democrática na acepção de Joshua Cohen¹², que

⁹ Como observam estudos referentes à violência no Rio de Janeiro, a percepção de violência na Zona Sul da cidade é alarmante, mesmo que os índices de incidência sejam muito mais baixos do que os da Baixada Fluminense (a esse respeito ver RIBEIRO, Paulo Jorge. Uma cidade de discursos: os traumas da violência no Rio de Janeiro contemporâneo. *Desigualdade & Diversidade*, v. 1, p. 6-29, 2007).

¹⁰ SAID, Edward. *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

¹¹ Habermas, no referido texto, reflete acerca de formas de comunicação, fóruns das mesmas e de pressupostos para a interação social, como mutualidade, aprendizado e ao mesmo tempo interesses e sentimentos (ver Habermas, 1999: 449-450 em Habermas, Juergen. *A short reply*. In: **Ratio Juris**. Vol. 12 No. 4 December 1999. pp. 445-53).

¹² COHEN, Joshua. *Reflections on Habermas on Democracy* In : **Ratio Juris**. Vol. 12 No. 4 December 1999 (385-416).

de forma mais pragmática, poderia considerar o olhar do pesquisador como um instrumento de interação entre estado e sociedade. Seriam necessárias redes mais próximas dos problemas, através de técnicas criativas de entrevista que tentem driblar o lugar comum, como foi o caso recente das técnicas de entrevista utilizadas por Almeida (2007).

Por fim, mas não menos importante, considerar indicadores de violência e educação, e confrontá-los com os resultados das pesquisas de percepção e comportamento a respeito dos mesmos temas. Uma análise cuidadosa do universo valorativo na qual se plasmam, pode ilustrar as distinções entre “indicadores de carências” e “demandas”, o que pode nos fornecer pistas para que se produzam políticas públicas que aumentem o bem estar da população e alterem sua percepção.

De certa forma, a pesquisa “Brasil Ponto a Ponto”, realizada como preparação para a versão brasileira do Relatório PNUD das Nações Unidas, evoca estratégias de pesquisa que indicam caminhos para compatibilizar a necessidade de levar-se em conta as percepções de populações locais acerca do seu entorno às pesquisas de cunho quantitativo. Estas últimas em geral evidenciam dados mais gerais acerca da realidade do desenvolvimento de determinadas regiões fornecendo mapas gerais da atuação do poder público nas mesmas. Da perspectiva da participação e da agregação de opiniões sobre os vários temas cujas leituras são negociadas na esfera pública (como educação, saúde, pobreza, etc. ...), o “Brasil Ponto a Ponto” propõe um avanço na medida em que aponta para estratégias interessantes de pesquisa.

Dos avanços identificados, três detém-se diretamente à temática da participação e da conjugação de percepções como elemento fundamental a toda pesquisa social voltada para o detalhamento do *status quo* social e para a implementação de políticas públicas.

O primeiro elemento destacado é o da utilização do suporte midiático digital por excelência na contemporaneidade – a internet – como forma de acesso e de (retro-) alimentação da pesquisa por parte dos participantes. Com o uso cada vez mais disseminado da internet no Brasil, esse suporte vem tornando-se cada vez mais uma ferramenta de compartilhamento de percepções: a pesquisa ‘Brasil Ponto a Ponto’, na medida em que busca chamar a atenção do *internauta* através, por exemplo, de linguagem simples, acessível ao grande público.

A segunda estratégia de pesquisa que aponta para a valorização das percepções produzidas e reproduzidas localmente configura-se na tentativa de identificar as áreas de

atuação pública mais fragilizadas em determinados municípios do país através da visita de pesquisadores envolvidos na preparação do Relatório PNUD aos dez municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano. A pesquisa participativa realizada ali, de cunho qualitativo, pretendeu “fazer uma leitura dos problemas sociais mais inclusiva”¹³. Essa fase da pesquisa aponta para dois elementos interessantes. Um deles é o acompanhamento de questões microssociais através do diálogo com pessoas comuns, inseridas em seu próprio contexto e, por vezes, inconscientes da sua capacidade de mobilização para veicular demandas ao poder público. O outro é a veiculação dessas informações no ‘mundo virtual’ através do *blog*, que amplia o potencial de divulgação dos conhecimentos e demandas produzidos nesses dez municípios. A opção pela realização da atividade de pesquisa *in locu*, de forma a coletar dados que balizarão a condução das pesquisas para o Relatório, aponta para a possibilidade real de se levar em conta a percepção local acerca dos problemas sociais mais prementes de forma a que esses sirvam de ‘lentes’ para a coleta de dados quantitativos da localidade.

A terceira estratégia relevante em termos metodológicos refere-se à definição coletiva do tema a ser focado no próximo Relatório para o Desenvolvimento Humano. A primeira fase, presencial, calcada na realização de audiências públicas com presença de membros do governo e da sociedade civil, mesmo que com peso maior nas capitais do Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) em detrimento às outras regiões¹⁴, permite a agregação de demandas pleiteadas por movimentos sociais, sindicatos, associações de moradores e outros movimentos organizados. Estes conhecem bem a realidade social e política em que estão inseridos e criação de uma esfera pública de diálogo em uma localidade pode resultar em maior visibilidade para as percepções acerca do mundo construídas localmente. As outras duas fases, a visita aos dez municípios de menor IDH no Brasil bem como a possibilidade de participação na pesquisa através de inscrição na página eletrônica da pesquisa, formam, junto com a primeira, esforços relevantes para a definição coletiva da ênfase temática do Relatório para o Desenvolvimento Humano.

Em realidade, as três fases de captura de informações fornecem valioso instrumento para o estabelecimento a priori de variáveis importantes a partir da

¹³ Ver para tanto a pesquisa Brasil Ponto a Ponto na página eletrônica www.brasilpontoaponto.org.br/.

¹⁴ Foram contempladas, além das capitais citadas, uma cidade da região Norte (Belém), uma do Nordeste (João Pessoa), uma do Sul (Porto Alegre) e uma do Centro-oeste (Brasília).

perspectiva do(s) outro(s), daqueles sobre os quais os números de estatísticas também incidirão.

Ressalvas são dignas de menção: com o objetivo de tornar mais precisos os levantamentos acerca da cultura política e das percepções dos cidadãos, seria interessante avaliar experiências de pesquisa como, por exemplo, *surveys* como o *World Values Survey*¹⁵. Os questionários utilizados na referida pesquisa levam em conta mudanças de comportamento das populações alvo através de perguntas que, mesmo subjetivas, permanecem codificáveis e fornecem mais robustez analítica aos dados sobre percepções recolhidos, por exemplo, em entrevistas narrativas. Tais informações podem posteriormente ser confrontadas com estatísticas confiáveis acerca da população brasileira, fornecidas, por exemplo, pelo IBGE¹⁶.

A pesquisa “Brasil Ponto a Ponto” permite, ainda assim, que sejam identificadas três estratégias interessantes para que se pautem, na esfera pública, as percepções e valores dos objetos das políticas públicas que se apropriam de sua condição de sujeitos demandantes a partir da (1) veiculação de suas demandas e pontos de vista em meio de comunicação de massa, tal qual o é hoje a internet, (2) o levantamento das percepções *in locu*, através de pesquisa qualitativa, como elemento prévio à aferição de indicadores estatísticos generalizantes acerca de uma realidade local, já que as percepções poderiam balizar os resultados obtidos por outros meios de pesquisa e (3) a consulta coletiva e o criação de um fórum de negociação das percepções acerca de dada realidade através do compartilhamento de idéias de movimentos sociais, sindicatos, associações de moradores, entre outros.

¹⁵ Ver <http://www.worldvaluessurvey.org/>

¹⁶ Em linhas gerais, O projeto *World Value Survey* tem como um dos seus objetivos, através do levantamento dos ‘valores’ em cada continente do globo, formular mapas nos quais seja possível reconhecer alguma convergência cultural, percepções basilares comuns a grupos populacionais diferentes. Em uma primeira aproximação tanto aos dados disponibilizados no sítio eletrônico quanto aos *sets* de questionários aplicados na pesquisa, é possível chegar a alguma avaliação preliminar, a ser posteriormente confirmada ou descartada: (1) a metodologia e o escopo servem de inspiração ao esforço de mapeamento de valores entre as distintas culturas, (2) porém os dados agregados disponíveis claramente indicam resultados que não são podem ser possíveis para a América Latina. A pesquisa se propõe representativa e alega ser possível uma adesão de países em desenvolvimento a uma esfera valorativa pós-materialista compartilhada pelos países desenvolvidos. Seria necessário verificar se essa convergência a valores pós-materialistas também se aplicaria ao Brasil contemporâneo (ou a algumas partes dele). Nesse quesito específico – na leitura dos resultados a partir dos dados obtidos na pesquisa – é possível que haja discrepância entre o material colhido e a realidade empírica. Ou seja, o emprego do WVS como esteio às pesquisas realizadas no âmbito do ‘Ponto a Ponto’ trarão benefício limitado à pesquisa do PNUD em geral. Ainda assim, a WVS é digna de estudos mais aprofundados, dada a abrangência da pesquisa e sua inspiração.

PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

O debate acerca da participação cidadã e da inclusão massiva dos agentes interessados na gestão do bem público transcende as pesquisas que visam obter dados sobre bem-estar destes. De fato, debates acerca da função administrativa do Estado e sua relação com seus cidadãos têm sido periodicamente travados nos contextos europeu e norte-americano. O debate entre um estilo de 'administração máquina', que valoriza o insulamento do corpo técnico administrativo em relação às escolhas da população, e a 'administração compartilhada', que supõe serem os indivíduos afetados pela política pública ou seus representantes, aqueles mais aptos a opinar sobre sua aplicação a despeito de suas implicações técnicas, já se revelava um dos principais pontos de disputa em torno do planejamento urbano no final do século XIX¹⁷

Segundo Peter Hall (1995), para os primeiros, "(...) as formas construídas de cidades deveriam provir das mãos de seus próprios cidadãos; rejeitando, portanto, a tradição segundo a qual cabe a grandes empresas, públicas ou privadas, construir para as pessoas, adota, em contrapartida, a idéia de que as pessoas é que deveriam construir para si próprias" (Hall, 1995, p.12).

Foi a partir da década de 50, com a revisão crítica levada a cabo por cientistas políticos norte-americanos que o problema da gestão, da organização espacial e da administração da cidade ganha contornos mais concretos. A concepção puramente técnica da administração máquina, gerida pelo cálculo perito dos especialistas desconsiderava os aspectos propriamente políticos do planejamento urbano, principalmente no âmbito local. Estudos empíricos demonstravam que o processo decisório norte-americano poderia ser melhor descrito como um "incrementalismo desarticulado", "o êxito através da desordem", desmistificando, assim, as pretensões exegéticas e construtivistas da "administração máquina" (Hall, 1995, p.392).

A análise clássica de Banfield (1965), sobre a Secretaria de Habitação de Chicago, sugere malogrado empenho do órgão para um planejamento autêntico. Falhou porque não soube identificar corretamente a verdadeira estrutura do poder na cidade.

¹⁷ O urbanismo nasce sob a influência dos movimentos anarquistas da virada do século XIX para o século XX, com sua compreensão de uma sociedade baseada na cooperação voluntária, onde homens e mulheres viveriam em pequenas comunidades autogeridas, e portanto descentralizadas. As cidades deveriam parecer com essas comunidades.

Sua visão elitista a respeito do interesse público era totalmente oposta à visão populista dos políticos de partido, que teria sido a que prevaleceu. Anthony Downs (1957), analisando essa estrutura, mostra como os políticos negociam votos oferecendo programas de ação, como em um balcão. Lindblom (1968) confrontou todo o modelo racional abrangente de planejamento com o que julgava ser o processo concreto de urbanização programada, caracterizado muito mais pela mistura de valores e análises, a confusão de fins e meios, a ausência do estudo de alternativas e do esvaziamento da teoria.

Estas análises tiveram origem no estudo da política urbana norte-americana, que, por tradição, é mais populista e mais pluralista, no sentido consagrado por Robert Dahl (1997), que a maioria das outras nações. Uma conclusão comum a esses trabalhos parece ser a de que, na prática, a democracia formal local demonstrou ser um terreno mais "pantanososo" do que gostaríamos. Em vista disso, alguns concluíram que esta era a natureza mesmo do planejamento: parcial, experimental e incremental - a arena formal da democracia partidária eleitoral não garantiria "transparência" no processo.

A questão ganha evidência ainda maior no momento em que a esquerda também parece produzir percepção semelhante no final dos anos 60, alimentada pelo movimento de defesa dos direitos humanos, de combate à pobreza e pelos *campi* universitários abertos ao livre pensamento, assim como pelos protestos contra a guerra do Vietnã. Entre os grandes eixos temáticos encontrava-se aquele que seria fatal para a legitimidade dos planejadores da 'administração máquina': a desconfiança generalizada em relação ao planejamento do perito, feito, quase sempre, "de cima para baixo". A ação consistia em convocar os próprios planejadores para alterar esse quadro e praticarem o planejamento "de baixo para cima", transformando-se em planejadores-orientadores, trabalhando junto com a comunidade. Cabia-lhes explicitar o debate sobre a fixação de metas e objetivos, tarefa que os signatários da abordagem por sistemas, a "administração máquina", haviam evitado, já que partiam do pressuposto de que esta era atribuição do planejador profissional.

Há mais do que uma semelhança fortuita entre o planejador como incrementalista desarticulado e o planejador orientador comunitário. Ambos partem da premissa de que todos trabalham dentro de um mundo pluralista, com diferentes grupos de interesse concorrentes, onde o planejador tem um poder e uma influência limitados. Isso reflete a preocupação em contextualizar a função de planejamento no universo de forças sociais que compõe o espaço da cidade. Força-nos a reconhecer o aspecto

eminentemente político do planejamento público. Essas forças atuarão tanto no processo de composição do planejamento quanto no de sua aprovação. A primeira constatação fundamental é a de que sempre será necessário dialogar com os representantes da sociedade civil, sejam eles políticos profissionais ou não. A segunda, e não menos importante, é a de que a arena política formal, como no exemplo norte-americano, em função de seus interesses supostamente "populistas", ou, poder-se-ia dizer clientelistas, contrariam a utopia do planejamento como fruto da intervenção puramente técnica do perito. A 'administração máquina' é assim mais uma representação fictícia, mas útil - na medida em que justifica seus programas protegida pela alegada *expertise* dos especialistas - do que uma prática efetiva, aqui e alhures, e isso, segundo os estudos mencionados, não é nenhuma novidade. A diferença repousa nas alternativas apresentadas. Ao contrário do incrementalista, o planejador orientador comunitário supõe a possibilidade de criação de outros canais de interlocução entre gestores de programas e a população, como os conselhos comunitários, além das representações formais constituídas no legislativo.

O geógrafo David Harvey (1980) na Inglaterra e o cientista social Manuel Castells (1975), na França, irão desenvolver teorias sociologicamente sustentadas sobre o planejamento, ampliando a percepção acima apresentada. Castells, em particular, com seu *Questão Urbana* (1975), ganha significativa notoriedade ao trazer o instrumental de análise marxista para o terreno do debate.

Em função de suas conclusões sobre o sentido do planejamento urbano no Estado capitalista, no entanto, as análises marxistas levam, muitas vezes, à paralisia. Trata-se, no limite, da conhecida afirmativa de que se o Estado capitalista possui um caráter de classe, o planejamento proveniente só pode estar a serviço da acumulação capitalista ou da reprodução de suas relações de trabalho - problema similar ao da democracia liberal no capitalismo e do conceito de cidadania, renegado durante anos por esta tradição. Neste enquadramento, a própria estrutura da cidade capitalista, uso do solo, modelos de atividades, seriam uma decorrência do capital em busca de acumulação. Desse modo, "o planejamento [seria] uma resposta historicamente específica e socialmente necessária às tendências autodesorganizadoras das relações sociais e de propriedade privatizadas, típicas do capitalismo, à medida que estas surgem no espaço urbano" (Dear & Scott, Apud, Hall, 1995, p. 399). Sob esta ótica, o Estado busca garantir a provisão coletiva de uma infra-estrutura imprescindível de determinados serviços urbanos básicos, além de reduzir externalidades negativas

produzidas por certas atividades do capital, que causam perdas a outras partes do sistema. Depreende-se desta assertiva uma contradição básica intrínseca: o planejamento só consegue resolver um problema criando outro.

A despeito do diagnóstico que adia a solução para um momento pós-revolucionário, essas análises se coadunam com a perspectiva acima mencionada onde o planejamento é visto como uma criação das forças sociais responsáveis ou envolvidas na sua confecção. Abstraí-lo de seu contexto, nesta chave, significa despolitizar o planejamento como atividade e, assim, legitimá-lo, ou simplesmente eclipsar sua verdadeira natureza.

O problema do descompasso entre o diagnóstico e as possibilidades de proferir prognósticos que não repliquem o mito prometético da salvação adiada estará no centro das preocupações de John Forester (1980), que recorrendo a Juergen Habermas retoma a perspectiva do planejamento compartilhado, comunitário e democratizante.

A possibilidade de criar mecanismos que incrementem o diálogo, a interlocução entre o Estado, responsável pelo planejamento, e a sociedade, suas demandas e interesses, com vistas, por intermédio desse diálogo, a produzir políticas públicas mais eficientes, com maior aceitação e colaboração da população é justamente o que se está entendendo por *governança*.

Renato Raul Boschi (1999) realizou, nessa linha de pensamento, um estudo comparado entre as administrações municipais de Belo Horizonte e Salvador, no período de 1993-1996. Entre as políticas públicas comparadas estiveram as respectivas experiências de Orçamento Participativo. O autor pretendeu sistematizar, com base no estudo comparado, os fatores incidentes sobre a *governança*. A prática institucionalizada desta estaria assentada no estabelecimento de relações sociais horizontais, que tenderiam a fortalecer a sociedade civil frente ao Estado. Ao mesmo tempo, o fortalecimento de instituições democráticas possuiria alguma relação com o grau de associativismo, entendido como capital social que, por sua vez, contribuiria para o sucesso da política de *governança*.

Se no estudo clássico de Putnam (1996) o capital social, produto de uma cultura cívica anterior, é a condição ou a variável chave que explica os diferentes níveis de sucesso e desenvolvimento econômico do Sul e do Norte da Itália, para Boschi, dialogando com o novo institucionalismo, é a composição de um significativo grau de associativismo com canais institucionais que incrementem a interlocução entre Estado e sociedade civil, o elemento que corrobora o fenômeno da *governança*. Nesse caso o

capital social não é tomado como um dado a ser constatado, mas algo que pode ser produzido socialmente através de mecanismos de governança.

Esses mecanismos possibilitariam a redução de práticas políticas predatórias na relação entre poder público e interesses sociais. Segundo Boschi, "onde quer que a relação público/privado seja filtrada através de estruturas que favoreçam a sua horizontalização, maior será a probabilidade de que se neutralizem relações predatórias ou que se minimizem as tendências a excessivos graus de autonomia" (Boschi, 1999, p. 4). Os termos dessas estruturas facilitadoras da horizontalização são estabelecidos em seguida: "tal horizontalização seria viabilizada por formatos de representação, cuja eficácia por sua vez dependeria da densidade e da qualidade da representação. Densidade em termos do grau de organização dos interesses representados e qualidade em termos da legitimidade e da abrangência da representação" (Boschi, 1999, p. 4).

Trata-se da criação de novos sistemas de intermediação de interesses, que teriam, enquanto incremento democrático, três importantes papéis, quais sejam os de (1) garantir maior legitimidade às decisões e maior base de apoio à implementação de políticas governamentais, (2) contribuir para a criação ou fortalecimento de uma espécie de cultura cívica ao aproximar os indivíduos do mundo público, ou desagregar a dicotomia sociedade-Estado, sem que ambos percam suas identidade e (3) criar mecanismos de fiscalização da ação governamental que passaria a ter novos canais para prestação de contas.

A questão é como estabelecer canais em que se possam processar relações de cooperação público-privada sem ferir as chamadas liberdades negativas e a soberania do Estado de Direito, levando-se em consideração a intangível necessidade de interlocução com os grupos organizados de representação de interesses. Essas formulações, embora possuam aspectos em comum, se apresentam sob diversas roupagens ou modelos que poderíamos chamar de: neocorporativo (Hirst, 1992), de democracia participativa (Bobbio, 1986), associativa (Cohen, 1995), deliberativa (Habermas, 1995 e 1997) ou dialógica (Giddens, 1996).

Em que pese a diversidade de pressupostos teórico-epistemológicos, ontológicos e interpretativos entre os autores acima referidos, o que há de núcleo comum é a percepção da necessidade de arranjos políticos que ampliem a base de comunicação entre o *demos* e a *polis*, para além dos mecanismos da democracia representativa formal (d'Avila, 2000). Os autores realizam uma reflexão que pretende caracterizar o campo político da democracia representativa formal como elemento necessário do espaço

público, mas não suficiente; ao mesmo tempo, rejeitam propostas comunitaristas, republicanas ou do tipo democracia socialista, enfim, fórmulas de democracia direta, exceto em casos muito particulares como o plebiscito ou *referendum*.

Habermas serve de inspiração ao ideal de uma democracia não apenas participativa, mas, sobretudo dialógica, no momento em que chama a atenção para a necessidade de ‘uma política radicalmente inserida no mundo da vida, cuja ‘marca’ de liberdade seja por um lado pautada pela subjetividade do indivíduo e por outro lado a supremacia da soberania do povo’ (Habermas, 1990:186)¹⁸, o que ele mesmo reconhece como de difícil materialização. Ainda assim, a inspiração de Habermas e sua democracia dialógica servem-nos ao lançarem as bases para que se leve em consideração a finalidade precípua de um processo democrático que impõe limites à autoridade do Estado por considerar a importância da ação comunicativa entre cidadãos.

Um problema para a execução de incrementos participativos é que exigem, para seu sucesso, certo grau de incorporação política, participação e envolvimento daqueles atores afetados pelas políticas públicas, como têm ensinado experiências internacionais recentes. As dificuldades de coordenação de sistemas cooperativos público/privado esbarram, muitas vezes, no despreparo dos gestores do planejamento urbano, mas encontram grande dificuldade, também, em função da inorganicidade da sociedade civil. Em um país marcado por forte traço oligárquico, os canais de acesso às instâncias de decisão tendem a ser extremamente limitados, o que não incentiva uma cultura política participativa. Outro problema é o da legitimação representativa (Faria, 2008).

Tal proposta recorre a uma concepção diretamente ativa do político. O político não consiste neste caso em uma instância de fundação, que organizaria de forma estável a sociedade. A ampliação de concepção do político para além da política, define um espaço de aprovação e manifestação responsáveis por produzir sentido. A construção de um mundo comum não se encontra apenas em valores partilhados, ela pressupõe que se descubra as regras que permitam aceitar as diferenças e organizar sua coexistência para poder dar forma ao “nós”.

Conhecimento de si e constituição de um mundo comum participam, aliás, cada vez mais, de uma mesma trajetória. A resolução do que se convencionou chamar ‘a crise do sujeito’ e a redefinição da representação política são dois movimentos que se fundam um no outro. A redefinição da identidade individual é dependente de todo o trabalho de

¹⁸ Habermas, Juergen. *Volkssouveraenitaet als Verfahren: ein normativer Begriff der Oeffentlichkeit*. In: Habermas, Juergen. *Die Moderne: ein unvollendetes Projekt*. Leipzig: Reclam, 1990.

tentar dar forma ao social que cabe à representação. Revelar a sociedade a si mesma e revelar o indivíduo a si mesmo se prolongam pois a opacidade da sociedade e o estranhamento do indivíduo para consigo participam do mesmo enigma. É por esta razão que as reflexões sobre identidade tomaram tanto vulto ultimamente. Construir uma história, tecer uma continuidade na existência implica em participar na empreitada mais vasta de elucidação e de constituição de sentido. A antiga cisão entre individual e coletivo, entre privado e público está enfraquecida. Um mesmo registro de experiência une essas duas dimensões.

A conceituação recente que permite entender uma imagem de processo representativo, ao mesmo tempo em que busca uma saída para as explicações duais e simplistas que isolam como dois pares antagônicos representação e participação, abrem caminho para uma convivência de fricção, não necessariamente consensual, pois marcadamente contraditória, mas essencialmente frutífera do ponto de vista qualitativo das experiências políticas (d'Avila e Faria, 2009). No esteio de tais reflexões, a investigação de valores externados pelos grupos que serão diretamente atingidos pela política pública torna-se uma forma de participação a mais no processo de formulação desta política.

Tal convivência entre a instituição formal representante da população (o governo) e a participação da sociedade não é um artifício teórico, extraído de um aparente modelo que estaria distante da realidade política. Um exemplo desta convivência contraditória, mas não excludente, pode ser extraído já do texto constitucional de 1988 em seu artigo primeiro: “Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

A aproximação dos estudos participativos na direção da teoria da representação política, algo que a princípio poderia aparentar um paradoxo, é um movimento recente no Brasil (Faria, 2009). Paradoxo para todos os que apressadamente costumam associar o eixo amigo-inimigo, numa vertente que lembraria Carl Schmitt, às relações entre estudos de modelos participativos e de modelos eleitorais. Nestas imaginações, estudar participação necessariamente seria negar representação e vice-versa.

Mas quando observamos o trecho constitucional acima citado, nota-se como o princípio de convivência contraditória, mas enriquecedora, entre tais perspectivas há algum tempo é um norteador da prática política e constitucional brasileira. Resta ainda uma maior reflexão teórica a respeito do alcance de tais princípios.

As análises dos constructos políticos oriundos desta apreensão da representação classificadas até aqui como um processo em aberto e auto-reflexivo deve ser situada em uma esfera de *discussão pós- sufrágio*. (Faria, 2008; d'Avila e Faria 2009, Faria, 2009)¹⁹. Uma característica inicial a respeito destes estudos dos constructos ditos participativos é que apesar de serem notadamente tributários ao texto constitucional de 1988, eles tem se efetivado através de iniciativas promovidas pela esfera de poder executivo, o que traz uma especificidade interessante à diretiva constituinte, e que ainda merece estudos mais sistemáticos. No governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, quando começaram a se organizar os conselhos nacionais, os presidentes de tais conselhos eram indicados pelo Presidente, algo que vem se modificando no governo atual, segundo observou Avritzer (2007).

No caso do governo Luiz Inácio Lula da Silva, informações oficiais recentes apontam a diretiva política do governo “de estabelecer, revitalizar e ampliar as políticas participativas” (Ministério da Justiça, 2009). Algo que na interpretação da política executiva se concretizaria através da realização de um conjunto de conferências e a criação ou a reestruturação de conselhos objetivando estabelecer as prioridades dos diferentes ministérios.

Tal atitude pró-ativa da esfera executiva em relação a uma noção estabelecida de participação da sociedade civil ocorre através de mecanismos tributários da democracia participativa e exibe-se em algumas estatísticas²⁰. No tocante à 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública - 1ª Conseg, a realizar-se ainda em agosto de 2009, cabe salientar alguns pressupostos expostos em sua legislação própria, estabelecida pelo poder executivo via Ministério da Justiça: caráter deliberativo; participação paritária de Estado e Sociedade Civil; estruturação de baixo para cima (conferências nos três níveis ou dois níveis de governo); percepção de um sistema

¹⁹ Referimo-nos a contextos de discussão de democracias que já alcançaram o sufrágio universal, não obstante continuam aprimorando os mecanismos de participação social efetiva no processo de adoção e resolução de políticas públicas. Tais agendas vêm sendo nomeadas em estudos no Brasil como uma experiência política e social caracterizada pelo *aumento da representação* (Avritzer, 2007, Lavalley, Houtzager e Castello, 2006), em relação às instituições representativas emergentes no Brasil, e oferece já alguns modelos tipificadores.

²⁰ No tocante às conferências, já no primeiro mandato (2003-2006), foram realizadas 36 conferências nacionais. No decorrer do segundo mandato, houve a 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a 13ª Conferência Nacional de Saúde, a 3ª Conferência Nacional das Cidades, a 1ª Conferência Nacional de Juventude, a 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos e, a realizar-se em agosto de 2009, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Portanto, a participação social, por meio do fomento de práticas de democracia participativa, encontrar-se-ia entre as prioridades do governo federal.

descentralizado e participativo de co-gestão da política de segurança pública (reformulação do Conasp e fomento dos conselhos locais). O objetivo político seria o pacto entre os três entes federativos e a sociedade civil na formulação, execução, acompanhamento e financiamento da respectiva política pública.

Mas tais movimentos não seriam uma inovação específica do atual governo, eles são frutos diretos da Constituição de 1988 que trouxe, nesse sentido, possibilidades de novos mecanismos visando a propulsão da pluralização da representação. A inserção de conselhos, conferências, comitês gestores e outras formas de participação social no sistema jurídico-político, possibilitou a orientação do paradigma constitucional do Estado democrático brasileiro em tal direção. É substancial marcar aqui, que tal guinada de princípios possibilitada pelo poder constituinte de 1988, se concretiza notadamente através de iniciativas da esfera executiva, nos casos mencionados até aqui. Estes exemplos de iniciativa executiva federal para incentivo da formulação de políticas públicas para a segurança traz à tona o crescimento dos mecanismos participativos na política brasileira.

FECHAMENTO

O artigo proposto teve como meta discutir a relevância das percepções da população brasileira acerca do mundo social à sua volta e seus cruzamentos com a necessidade de implementação de políticas públicas que gerem bem-estar. O caminho foi percorrido levando-se em conta, em primeira linha, os riscos de apreensão de uma realidade social dissonante das reais necessidades, desejos e percepções das diferentes regiões brasileiras. Mostrou-se que é imperativo atentar tanto para premissa epistemológica que norteará a pesquisa quanto para a forma de aproximação à realidade social para resguardar o Outro como sujeito, dotado de percepções próprias e veiculador de demandas legítimas. Posteriormente, o texto, estimulado pelos resultados da pesquisa “Brasil Ponto a Ponto”, realizada pelo PNUD, pretendeu apontar aspectos teóricos e metodológicos relacionados à participação democrática dos atores sociais, identificando na própria pesquisa elementos propulsores para uma pesquisa abrangente, baseada em consulta coletiva e no envolvimento do maior número possível de indivíduos interessados na temática do desenvolvimento humano.

Por fim, o texto apresentou uma discussão acerca das interrelações entre

participação política, fortalecimento da democracia e proposição de políticas públicas, identificando possibilidades de concertação entre atores que mostram que, na experiência brasileira, a valorização das diferentes percepções influi positivamente na participação dos mais variados agentes, resultando em maior legitimação da própria democracia como instrumento e fim.

BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação : Da autorização à Legitimidade da Ação. **Dados-** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.50, n. 3, 2007, p. 443 a 464.

BANFIELD, E. C. (1965) *Big City Politics: A comparative Guide to the political Systems of Atlanta, Boston, Detroit, El Paso, Los Angeles, Miami, Philadelphia, St. Louis, Seattle*. Nova Iorque, Random House.

BOBBIO, Norberto. (1986) O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

BOSCHI, Renato Raul. (1999) "Descentralização, Clentelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador." Revista DADOS. Rio de Janeiro, IUPERJ, n.4, vol.42.

BRASIL. Lei N- 11.530, de 24 de outubro de 2007 – Institui o PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de outubro de 2007, n. 206, seção 1, página 1. Disponível em : http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=611&Itemid=206 Acesso em 03/2009

_____. Portaria N. 2.482, de 11 de dezembro de 2008. Aprovação do Regimento Interno da 1a CONSEG. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de dezembro de 2008. Seção 1, p. 38-41. Disponível em : http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=611&Itemid=206 Acesso em 03/2009.

CASTELLS, Manuel. (2006). A questão urbana. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. (1989) Cidade, democracia e socialismo: a experiência das associações de vizinhos de Madri, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

COHEN, Joshua and Joel Rogers (1995). *Associations and democracy*. London, Verso.

- DAHL, R. A. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP.
- D'AVILA FILHO, Paulo. M. (2000). "Democracia, Clientelismo e Cidadania: A Experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão Pública da Cidade de Porto Alegre". Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ, mimeo.
- ____ & Jorge, Vladimir & Alves, Ana Fernanda Coelho (2004). Acesso ao Poder: Clientelismo e Democracia Participativa, Desconstruindo uma Dicotomia. In: *Civitas; Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, EDIPUCRS, Vol. 4, n.2, Dez.
- ____ & MARQUES, Vera Lúcia (2008). *Do Macro ao Micro Poder: A Luta GLBT e os Partidos Políticos*. Paper apresentado ao VI encontro da ABCP, julho/agosto de 2008.
- ____ & FARIA, Alessandra Maia Terra de (2009). *O Social e o Político em Movimento: Novas Agendas para a Representação política no Brasil*. Paper apresentado ao XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, julho de 2009, mimeo.
- DOWNS, Antony. (1957) *An Economy Theory of Democracy*. New York Harper & Row.
- DUMONT, Louis. 1985. *O Individualismo: Uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*. Rio de Janeiro: Ed. Rocco.
- FARIA, Alessandra Maia Terra de. 2008. *Do Social e do Político: Teorias da Representação Política*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Depto. de Sociologia e Política da PUC-Rio.
- ____. (2009). *Novas Perspectivas para a Representação Política no Brasil*. Paper apresentado ao Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos – LASA2009, 11-14 de junho de 2009, mimeo.
- FORESTER, John. (1980). "Critical Theory and Plainning Practice". *Journal of the American Planning Association* n. 46.
- FOUCAULT, Michel. 1987. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes.
- ____, Michel. 1979. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- GIDDENS, Anthony. (1996) *Para Além da Esquerda e da Direita*. São Paulo, ed. Unesp.
- ____. (2002). *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- ____. (2004). *A Transformação da Intimidade: Sexualidade Amor e Erotismo nas Sociedades Modernas*. Ed. UNESP.
- HABERMAS, Jürgen. (1997) *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, Vols. I eII
- ____. (1995) "Três Modelos Normativos de Democracia." In: *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n.º 36.

HALL, Peter (1995) *Cidade do Amanhã: uma história intelectual do Planejamento e do Projeto Urbanos no Século XX*. São Paulo, Perspectiva.

HALL, Stuart. 2003. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A.

HARVEY, David. (1980). *A justiça social e a cidade /*. São Paulo : Hucitec.

HIRST, Paul. (1992) *A Democracia Representativa e seus limites*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

HOBSBAWM, Eric. 1994. *A era dos extremos: O breve século 20*. São Paulo: Companhia das Letras.

LAVALLE, Ádrian (2006) Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. In: *Lua Nova*, São Paulo, 67: 49-103.

LAVALLE, Adrian, HOUTZAGER, Peter e CASTELLO, Graziela. Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. In: *Lua Nova*, 2006, n 67, pp. 49-103.

LINDBLOM, Charles Edward. *The policy-making process*. New York: Prentice-Hall, 1968.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Texto Base da 1ª CONSEG*, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.conseg.gov.br/>

_____. *Manual Metodológico e Organizativo – Etapas Municipais da 1ª CONSEG*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.conseg.gov.br/>

PUTNAN, Robert. (1996) *Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro, FGV.

REIS, Elisa Pereira. “A Desigualdade na visão das elites e do povo brasileiro”. In: SCALON, Celi(org.)(2004), *Imagens da Desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, PP. 37-73.

ROSANVALLON, 1998. *Le Peuple introuvable: Histoire de la représentation démocratique en France* .Paris: Gallimard, 1998. (Folio histoire)

SAID, Edward W. 2007. *Orientalismo: O Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia do Bolso.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2001) “Para uma sociologia das ausências e das emergências” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, Outubro, 2002, pp. 237-280.

SANTOS, Boaventura de Sousa, MENESES, Maria Paula, NUNES, João Arriscado. Para ampliar o cânone do saber. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Semear outras soluções: Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Porto: Afrontamento, 2004.

SCALON, Celi. Percepção de Desigualdades: uma análise comparativa internacional.

In: Celi Scalon. (Org.). *Imagens da Desigualdade*. 1 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2004, v. 1, p. 307-342

_____. Justiça como igualdade? A percepção da elite e do povo brasileiro. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jun./dez. 2007, p. 126-149

SEN, Amartya. (2001). *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Record.

URBINATI, Nadia. (2006) “O que torna a representação democrática?” *Lua Nova*, São Paulo, n. 67. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 ago. 2007.