

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CAIO PENKO TEIXEIRA

**GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO
LOCAL:**
uma análise sobre a participação do sindicato dos Metalúrgicos no Consórcio
Intermunicipal do ABC

SÃO PAULO
2014

CAIO PENKO TEIXEIRA

**GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO
LOCAL:**

uma análise sobre a participação do sindicato dos Metalúrgicos no Consórcio
Intermunicipal do ABC

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas, como requisito para
obtenção do título de Mestre em
Administração Pública e Governo.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho
Teixeira

SÃO PAULO
2014

CAIO PENKO TEIXEIRA

**GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO
LOCAL:**
uma análise sobre a participação do sindicato dos Metalúrgicos no Consórcio
Intermunicipal do ABC

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas, como requisito para
obtenção do título de Mestre em Administração
Pública e Governo.

Data da aprovação ___/___/___

Banca examinadora

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
FGV/EAESP (orientador)

Prof. Dr. Fernando Souza Coelho USP/EACH

Prof. Dr. Fernando Burgos Pimentel dos Santos
FGV/SP

Teixeira, Caio Penko.

Gestão Social das Políticas Públicas de Desenvolvimento Local: uma análise sobre a participação do Sindicato dos Metalúrgicos no Consórcio Intermunicipal do ABC / Caio Penko Teixeira. - 2014.

118 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Sindicatos - Metalúrgicos. 2. Consórcio Intermunicipal do ABC. 3. Políticas públicas - Brasil. 4. Sindicalismo - Brasil. 5. Participação política. 5. Administração local. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho Teixeira. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 331.88(81)

AGRADECIMENTOS

Ao modo da filosofia deleuziana, que nos convida a refletir entre a elaboração da escrita e a fronteira da ignorância, o leitor está diante de uma dissertação que se quer articulada entre os capítulos. Por mais ressalvas que possam ser feitas, busquei pautar a discussão teórica por um propósito analítico, sob o esforço de uma coerência argumentativa voltada à compreensão da realidade. Não há, todavia, pretensão de responder a todas as objeções que o exame atento do texto pode identificar, nem se pensa ser este o propósito central desta pesquisa. Em certo sentido, parte do ofício da pesquisa consiste em lidar com as questões sem almejar tão ansiosamente e de maneira definitiva, categórica, obter respostas acabadas, de caráter incorrigível, o que, em outras palavras, parece indicar uma ponderação metodológica necessária: a aceitação dos limites típicos da própria atividade de pesquisa em ciências humanas.

O título que se propõe pode criar uma expectativa que, provavelmente, não conseguirá satisfazer à altura do desafio em que se coloca para a dissertação. O leitor decidirá.

O interesse acadêmico aqui, de fato, é bem mais singelo: se quer tão somente combinar alguns aspectos teóricos para analisar, por uma abordagem de inspiração psicossocial, o sentido da participação política do sindicato na gestão das políticas públicas no Consórcio Intermunicipal do ABC. Mesmo assim, o empreendimento da pesquisa lidou com uma série de temas que, à primeira vista, podem parecer divergentes; ou no mínimo, pouco dialógicos entre si. É bem sabido que, no processo de pesquisa, o autor, que ensaia certa autonomia, no âmbito acadêmico, em verdade, estabelece uma relação de apoio e confiança com várias pessoas, na construção do ensino-aprendizagem. Daí, então, a razão do agradecimento.

Desejo fortemente não impor uma visão unilateral, pronta e acabada, exposta de forma categórica e em estilo dogmático, às mentes dos meus eventuais leitores sobre a temática da participação nas políticas públicas. O propósito foi edificar uma reflexão crítica à nossa época.

Que coisa melhor posso fazer do que expor essas dificuldades e considerações, em forma de debate aos meus leitores, embora, tenha, talvez, pouca esperança de chegar em uma solução unívoca dos problemas apresentados ao longo da pesquisa. Pelo menos – espero – que a exposição das idéias desta pesquisa tenha nos tornado mais cômnicos de nossa ignorância. Sem dúvida, de nossa ignorância, mas evidentemente não nos resignemos em crê-la como definitiva.

Sinto satisfeito de expressar meu agradecimento ao orientador, professor doutor Marco Aurélio Teixeira, pela contribuição que me ofereceu com as leituras e conversas. E com alegria e satisfação agradeço ao professor doutor Fernando Coelho, que teve a gentileza de ler o trabalho e de fazer sugestões com ampla influência em alguns pontos de sua revisão, e agradeço ao professor doutor Fernando Burgos, pelos comentários e apontamentos bem como pela oportunidade de refletir contigo as lacunas da pesquisa, que não foram poucas. Devo muito pelas sugestões e críticas, que ao meu modo, adotei livremente.

Agrada-me pensar nesta dissertação como um momento de vida; uma espécie de fotografia.

Sou grato a todos que fizeram parte da banca e também aqueles que, de alguma forma e ao seu modo, me acompanharam ao longo deste período absolutamente interessante.

Agradeço as críticas, os comentários e, especialmente, os encorajamentos, pois titubeie com frequência, muitas vezes pensei em desistir, mas “caminante, no hay camino... se hace el camino al andar”.

Obrigado, a vocês; muito obrigado.

RESUMO

O estudo discute as relações entre a participação política da sociedade civil e as políticas públicas no nível subnacional de governo. A pesquisa trata mais especificamente da relação entre a participação sindicalismo nas políticas públicas. Com isso, procura-se pensar os diversos sentidos e significados da participação do sindicato dos Metalúrgicos do ABC nas políticas públicas. O estudo encontra-se inscrito no contexto das pesquisas qualitativas, enfocando a importância da fala.

Palavras-chave: participação, políticas públicas, sindicalismo, desenvolvimento local, gestão social

ABSTRACT

The study discusses potential linkages among between political participation of civil society and public policy at the local level of government. It also discusses the relation among greater participation and union action on working class. The aims to rescue the concept of "self-meaning" and "social significance" as analytical resource by analyzing the experience of workers to political union activity associated to managerial aspects of public policy from the ABC region. The study was conducted in the context of qualitative approach focusing the importance of speech.

Keywords: participation, public policy, unionism, local development, social management

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS	12
2.1	Região do ABC e o contexto sindical	15
2.2	Delimitação do problema.....	23
2.3	Foco da pesquisa.....	27
2.4	Estrutura da pesquisa e metodologia	29
2.5	Abordagem qualitativa de pesquisa social.....	37
3.	DEMOCRACIA DELIBERATIVA: A PARTICIPAÇÃO IMPORTA?	44
3.1	Desenho institucional e instituição participativa: o que é deliberação pública?.	46
3.2	Gestão social e democracia deliberativa: aproximação possível?	53
3.3	Participação política, democracia e sociedade civil.....	59
3.4	Federalismo e descentralização à brasileira: por que governança para desenvolvimento local?.....	61
3.5	Inovação, Governança e Consórcio Público: notas conceituais	64
3.6	Consórcio Intermunicipal do ABC e sindicalismo	70
3.7	Participação, relações de poder e democracia	74
3.8	Poder, <i>empowerment</i> , deliberação	77
3.9	Modelos deliberacionistas de democracia e desenho institucional.....	79
3.10	Desenho institucional, engajamento cívico e deliberação pública	82
4.	POLISSEMIA DE SENTIDOS: PARTICIPAÇÃO E PODER	84
4.1	Fazer fazer: é só o outro jeito, da mesma coisa	89
4.2	Fazer pensar: o sindicato precisa pensar outras coisas	90
4.3	Fazer dizer: nem sempre o importante é prioridade	92
4.4	Participação, sindicato e políticas públicas.....	93
4.5	O sentido da participação: mudança <i>do</i> poder ou <i>de</i> poder	94
4.6	Participação como problema e solução.....	96
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
	REFERÊNCIAS	113

1. INTRODUÇÃO

As transformações políticas contemporâneas no Brasil, que têm caracterizado novas e diferenciadas dinâmicas de relações entre Estado e sociedade civil, podem ser discutidas à luz do atual contexto de democracia. Com efeito, a democracia se encontra como pano de fundo oportuno para se abordar as discussões aqui apresentadas, isto porque pensar em suas transformações requer a reflexão sobre as formas de participação da sociedade civil nas políticas públicas.

Sob certa perspectiva, o que está em causa ao se abordar a democracia como pano de fundo é justamente entendê-la pelo “lugar” que a participação política da sociedade civil ocupa nas políticas públicas, já que diz respeito à democratização dos processos políticos de sua concepção e gestão. É preciso voltar a discutir a participação nas formas como é conceitualizada e pensada, para que se compreendam as singularidades e as conseqüências destas transformações para a sociedade civil e os novos desafios que este tem hoje diante das políticas públicas.

Democracia? Sociedade civil? Participação política? Políticas públicas? Que laços os unem? Que possibilidades analíticas os interpelam em conjunto? A reflexão em torno destes assuntos é necessária e urgente e encontram destaque na agenda das pesquisas contemporâneas. Em parte, pode-se tentar responder a estas questões por suas razões fundamentais. Primeiro porque as clivagens sociopolíticas entre democracia e gestão pública se dão diante do esforço de reafirmação da importância da sociedade civil nas políticas públicas. Não é nenhum exagero pôr em evidência que estudos recentes em políticas públicas têm-se caracterizado por uma pluralidade de abordagens e perspectivas teóricas e metodológicas que se convergem ao esforço de compreensão mais detalhada sobre as formas de gestão democrática nas políticas públicas.

Um dos pontos em comum entre democracia e gestão pública contemporânea se dá diante da vasta *institucionalidade participativa*, ao centrar a atenção analítica sobre os papéis e formas de participação da sociedade civil na operacionalidade das políticas públicas. A crescente imbricação entre participação e políticas públicas se desenvolve conjugada à emergência de novos desenhos institucionais que viabilizam a disseminação de experiências democráticas da gestão das políticas públicas.

Em seguida, o segundo aspecto e reciprocamente vinculado a primeira razão, refere-se à problemática do desenho institucional e de porque pensá-lo é, também, chave para a compreensão de parte importante dos limites e das possibilidades da democracia e suas implicações no campo das políticas públicas. A menção à democracia e à institucionalização de um conjunto de novos canais de participação das relações sociais e dos processos políticos, pensado em paralelo com as variáveis institucionais, tem um sentido importante. Trata-se, no geral, justamente de mostrar que há razões razoáveis para se entender os desenhos institucionais como âmbito de relações sociopolíticas que influenciam nas dinâmicas das políticas públicas. Quanto à deliberação e ao seu processo de construção, mais precisamente, trata-se de pensar a participação política como a possibilidade de definir novas possibilidades de relações de poder entre os atores sociais, inclusive os que possuem papéis sociais historicamente conflitantes.

Vale dizer, e isso é fundamental para análise da influência dos desenhos institucionais, que é necessário concebê-los enquanto condicionadores da atuação dos atores sociais, uma vez que é por intermédio dos parâmetros – regras e procedimentos – estabelecidos pelo desenho institucional que se balizam, mesmo que em parte, os horizontes da dinâmica de interação social. Claro que não se trata de entender os desenhos institucionais como os únicos elementos definidores da dinâmica de atuação e interação entre os atores sociais, mas antes de estabelecer uma nítida relação entre a dinâmica dos atores sociais e os canais de participação, até por que:

“os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação, produzindo, assim, uma série de consequências para os resultados da participação. (...) O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões.”
(FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 127).

Tanto a primeira quanto a segunda razão, em seus conteúdos críticos, figuram a expressão de uma exigência na qual é necessário reconhecer a centralidade política da sociedade civil no contexto democrático e, deste modo, recolocá-la sob novos termos, nas políticas públicas, parece-me fundamental na pesquisa em gestão pública.

2. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A importância dos estudos sobre a democracia e sua relação com a crescente associação entre participação e políticas públicas, apontam para uma diversidade de espaços que conformam novas e distintas relações da sociedade civil com o poder público (NOBRE, COELHO, 2004). Este cenário recente da democracia brasileira emerge no estudo das políticas públicas de forma reveladora e contraditória, ou seja: de um lado, reveladora porque trata da urgência da participação política da sociedade civil nas políticas públicas, de outro, contraditória porque permanece a resistência da ampliação e consolidação de mecanismos participativos mais efetivos no funcionamento da gestão pública.

Na realidade o que distingue a abordagem ora proposta, assegurando-lhe posição de profícua discussão na vasta literatura, é a colocação do tema em torno da questão da participação política da sociedade civil, a partir do estudo do sindicato dos metalúrgicos do ABC e sua relação com as políticas públicas de desenvolvimento local. Ou seja, no contexto da sociedade contemporânea, diante das transformações no processo produtivo capitalista, ao influenciar e moldar as relações sociais e econômicas, o que se presencia são discussões candentes sobre o trabalho e a política, a relação complexa de um com o outro (GORZ, 1987; HARVEY, 1998; KUMAR, 1997; OFFE, 1989; ANTUNES, 1998, RODRIGUES, 1999). Trata-se, também, de se pensar como a política pública e o mundo do trabalho se influenciam reciprocamente ou, até mesmo, correlacionam-se de modo a criarem novas condições para se compreender do que se trata o *fazer-se da classe trabalhadora*, nos termos de Rodrigues e Ramalho (2010).

Discutindo o papel desempenhado pelos trabalhadores e os sindicatos, nas últimas décadas, na sociedade brasileira, os autores colocam, entre outras coisas, a discussão sobre os questionamentos que envolvem a centralidade do trabalho na contemporaneidade. A partir daí os autores apontam, em suas análises, para as novas possibilidades de atuação política que estão relacionados com o funcionamento contemporâneo do sindicato, como um dos vetores de indução na luta e salvaguarda por direitos. Para Rodrigues e Ramalho (2010) o *fazer-se da classe trabalhadora* chama atenção, a um só tempo, tanto para a crise do modelo de sindicalismo quanto para a adoção de novas práticas da atuação sindical para questões sociais que envolvem não só os trabalhadores, mas também questões que envolvem as condições de vida relativas à

região. Para estes autores, por exemplo, a região do ABC protagoniza uma importante característica do sindicalismo contemporâneo: a atuação sindical nas políticas públicas. Ao participar das políticas públicas, sobretudo em torno da questão do desenvolvimento local, o sindicato se inscreve em um novo âmbito de diálogo, de articulação e de estratégias com atores sociais tradicionalmente em posições sociais diferentes.

Algo semelhante acontece com outros estudos que têm reconhecido e apontado questões relevantes que, de alguma forma, mais ou menos convincente, redefinem a ideia de centralidade ou não do trabalho, no contexto contemporâneo. Adicionalmente ao conceito de classe social, outros aspectos ganham relevância para se entender o papel do trabalho e dos trabalhadores mais recentemente. Numa crítica a visão predominantemente classista da concepção do papel ontológico e histórico do trabalho, alguns autores afirmam a necessidade de não se restringir o contexto atual tão somente sob esta ótica, pois ao fazê-lo, deixam de adequar-se às particularidades da realidade social do mundo atual em que nos encontramos (GORZ, 2004; HABERMAS, 1989, 1994; RODRIGUES, 1999).

Sem adentrar nos pormenores destas discussões, o que interessa aqui é que muito embora as classes sociais permaneçam como um dos estatutos fundamentais para se pensar a compreensão sócio-histórica da dinâmica do capitalismo, outras categorias têm ocupado destacado lugar na contribuição à reflexão sociológica. Com efeito, a classe social desenvolve um meio muito oportuno para se entender o papel do trabalho na sociedade - e deste modo, seu uso conceitual continua a fornecer o diagnóstico principal das desigualdades no capitalismo, sobretudo no tocante à esfera produtiva, mas o certo é que, mais recentemente, a classe social deixou de ser, exclusivamente, pelo menos para estes autores, a dimensão explicativa predominante e determinante da condição econômica e política contemporânea.

Vários estudos discutem, por perspectivas distintas, quais são os novos contornos das transformações no mundo do trabalho e, de modo especial, quais alterações caracterizam esse processo de mudança (ANTUNES, 1995, 1999; OFFE, 1985; ANTUNES, 1999; HABERMAS, 1989, 1994; RAMALHO; RODRIGUES, 2010). Aponta-se, com insistência, para a emergência de um novo papel para se pensar a categoria do trabalho e, por conseguinte, dos trabalhadores, do sindicalismo e da

reivindicação por direitos na contemporaneidade (GORZ, 1987, 2004; OFFE, 1985; RODRIGUES, 2010). Neste sentido, destaco, por exemplo, que:

A pesquisa sociológica da vida quotidiana e do “mundo vivido” também representa um rompimento com a idéia de que a esfera do trabalho tem um poder relativamente privilegiado para determinar a consciência e a ação social. Até certo ponto, inclusive, é realizada a abordagem oposta, segundo a qual as experiências e os conflitos engendrados pelo trabalho são vistos como conseqüências de interpretações adquiridas fora do trabalho (OFFE, 1985, p. 172).

Convém, no entanto, não esquecer que, lado a lado com as tendências de reorientação do “velho” sindicalismo de base operária, diversos sinais de renovação - sobretudo no plano das ideias e de negociação no debate político - estão surgindo, tanto no próprio domínio do espaço sindical quanto no campo acadêmico de pesquisas, novas possibilidades de atuação, apontando para a emergência de um “novo” movimento social sindical (RAMALHO; RODRIGUES, 2010; COMIN, 1994).

Se a leitura aqui é correta, o “novo” movimento sindical refere-se a um processo de reorientação do sentido e do significado da atuação sindical, associado ao que Rodrigues e Ramalho (2007) apontam como mudanças no *fazer-se da classe trabalhadora*. Na perspectiva destes autores, o movimento sindical se mostra hoje mais aberto a outros espaços de ação e negociação política e isso ocorre porque, em parte, os movimentos sindicais reconhecem a necessidade de renovar os seus métodos de organização e buscam ampliar as estratégias de atuação política.

Evidentemente que o tema que nos ocupa impõe considerações sobre essas transformações em curso no mundo do trabalho e sua relação com as políticas públicas. A par da modificação da centralidade de certo tipo de modelo de ação sindical, centrado na mobilização operária - sobretudo à medida que se assiste ao crescimento da participação do sindicato em outros âmbitos de interação política - cresceu, por seu turno, a importância do sindicato nas políticas públicas (RODRIGUES, 2010; RODRIGUES, RAMALHO, 2007).

É a partir destas linhas gerais que se concebem aqui as novas complexidades e desafios a que os sindicatos procuram hoje responder, sobretudo em relação com as

políticas públicas. Daí que as questões que decidi abordar no presente trabalho tenham sido concebidas no sentido de clarificar muitas das problemáticas que acabamos de suscitar.

Como conseqüência da centralidade conferida à idéia de “participação” associada a uma compreensão mais substantiva do papel da “sociedade civil” na democracia, muitas pesquisas têm se dedicado a análise das políticas públicas e dos processos de sua transformação.

Em linhas gerais o presente estudo encontra-se também nessa mesma direção de pesquisas, atentando para a participação como uma crítica interna à democracia contemporânea. Em razão disso, proponho pensar um importante liame entre a participação política da sociedade civil nas políticas públicas e a sociologia do trabalho, a partir do estudo sobre as percepções do papel da participação do sindicato dos Metalúrgicos do ABC no Consórcio Intermunicipal do ABC. Com base em diversas fontes documentais, revisões bibliográficas e entrevistas, o que se buscou foi relatar um itinerário de pesquisa qualitativa que privilegia a fala, como referência analítica, para se pensar a pesquisa social em políticas públicas.

2.1 Região do ABC e o contexto sindical

O foco de análise aqui proposto segue a direção de se criar condições analíticas para se conhecer mais de perto a experiência de relação entre o sindicato e as políticas públicas, via canais institucionais de participação. As questões que são colocadas ao longo da pesquisa giram em torno do processo histórico de convergência entre as novas formas de atuação no plano da *organização e mobilização* dos trabalhadores; e são relativas também às formas ou canais de participação no plano das políticas públicas voltadas à *negociação* e à *articulação política*, aqui entendidas como *instituições participativas* ao modo de Avritzer (2008, 2010, 2011). Dito de outra maneira, o interesse aqui incide na atuação sindical dos metalúrgicos do ABC nas políticas públicas de desenvolvimento local, por intermédio da experiência do Consórcio Intermunicipal do ABC. Quaisquer destas questões parecem fundamentais para se perceber a profundidade das mudanças em curso no campo das políticas públicas e as respostas que as organizações sindicais vêm procurando construir.

Em linhas gerais, a região do ABC Paulista pode ser brevemente descrita pela singularidade de suas características econômicas e políticas. De um lado, economicamente, se destaca traços de uma região com histórico de importantes aglomerações produtivas, setorialmente especializadas e geograficamente próximas com a predominância, a depender dos setores da economia, de um caráter expressivo de atividades industriais. De outro, politicamente, a regionalidade das características do ABC institui especificidades ao poder local (KLINK, 2000, 2003), isto é, o histórico da relação de forte presença do sindicalismo com a reestruturação das cadeias produtivas de vários setores e empresas, confere à sociedade civil em geral, e ao movimento sindical em particular (RODRIGUES; RAMALHO, 2010), uma capacidade particular de articulação frente ao poder público, como um ator social relevante de organização operária e popular na região (REIS, 2007).

A região do ABC chama atenção na medida em que o exercício do poder local comporta uma complexa articulação entre redes sociopolíticas de atores locais para pensar o desenvolvimento local e, sobretudo, acabam por conformar condições que contextualizam de forma particular e complexa as atividades sindicais (KLINK, 2000, 2003; REIS, 2007). Nas palavras de Klink (2009, p. 75-76):

Os sete municípios apresentam uma certa homogeneidade, isto é, o Grande ABC pode ser caracterizado como uma região no sentido forte do termo. Isso se reflete principalmente nas suas dimensões econômicas e político-administrativas. Primeiramente, é uma região com uma importante presença da grande indústria automobilística e química, ramos que desempenharam um papel crucial na fase pós-1950 do processo de industrialização brasileira. Além disso, é uma região nitidamente política, considerando-se o fato que uma parcela expressiva de instituições, como os sindicatos (por exemplo dos metalúrgicos, dos químicos), os meios de comunicação (o jornal Diário do Grande ABC, a Revista Livre Mercado etc.) e as entidades de sociedade civil têm uma representatividade e uma preocupação que transbordam os limites deste ou daquele município. Recordamos, nesse sentido, **também o papel primordial dos sindicatos do Grande ABC na fase de redemocratização das relações políticas e trabalhistas no país.** (grifo nosso).

O que se encontra na região do ABC é o estabelecimento de preocupações mais amplas no tocante a mobilização operária, em prol de reivindicações que envolvem o entorno da região. Em parte, certas reivindicações e formas de organização concernem

a outros aspectos e interesses, alguns envolvem questões relativas ao desenvolvimento, assim como temas de participação nos arranjos institucionais com o poder público, criação de empregos e investimentos produtivos (RODRIGUES; RAMALHO, 2007).

Seria difícil entender esse papel de certo protagonismo político sindical nas políticas públicas, ainda que se possa atribuir tal contexto em apenas parte dos sindicatos na região do ABC, sem associá-lo às condições sócio-econômicas bem específicas que caracterizaram o período de crise econômica na região, sobretudo na década de 90 e que favoreceram as bases para a elaboração de um projeto político regional (KLINK, 2000, 2003; REIS, 2007; RODRIGUES; RAMALHO, 2010). Há, portanto, na concepção do projeto político das políticas públicas de desenvolvimento local do Consórcio Intermunicipal do ABC, um esforço de articulação que se pretende cooperativo entre os atores sociais, mesmo que diante de um cenário marcado por várias divergências político-partidárias e pelas disputas entre diferentes interesses existentes entre as esferas do poder público, privado e da sociedade civil.

O Consórcio Intermunicipal do ABC acaba por inaugurar uma tentativa importante, para não dizer inédita, da relação entre sociedade civil e Estado, no contexto de discussão de políticas públicas de desenvolvimento local. O Consórcio Intermunicipal do ABC foi criado pelo prefeito Celso Daniel (PT), em 1990. Pode-se dizer que o Consórcio Intermunicipal do ABC é criado num contexto de retomada do debate sobre desenvolvimento local diante do processo de reestruturação produtiva em curso na região, das possibilidades do federalismo cooperativo e da participação política da sociedade civil nas políticas públicas. O Consórcio Intermunicipal do ABC, inicialmente, está articulado com um projeto de integração das políticas públicas, em âmbito regional, para superar parte das mazelas sociais e econômicas do processo de reestruturação produtiva. Assim, à época, o Consórcio Intermunicipal do ABC estava direcionado a cumprir dupla tarefa, por um lado, tratava-se de contribuir para se criar condições para minorar as conseqüências sociais e econômicas negativas do processo de reestruturação produtiva e, por outro, estabelecer ações para potencializar a competitividade local.

Do ponto de vista que incide sobre as políticas públicas, o que estava em foco era o esforço de criar e consolidar mecanismos de cooperação inter-governamental e, a um só tempo, promover a participação política de alguns atores da sociedade civil,

sobretudo atores do setor produtivo e de pesquisa, em torno das questões que envolvem a promoção do desenvolvimento local. O Consórcio Intermunicipal do ABC buscou estruturar um espaço de negociação e gestão, no qual há o envolvimento de diversos atores sociais, públicos e privados, em articulação nas políticas públicas desenvolvimento âmbito regional.

A experiência da constituição de arranjos institucionais de cooperação entre o poder público, sobretudo nas esferas do governo subnacional e atores sociais da sociedade civil, no campo das políticas públicas, em torno de um projeto político mais amplo de desenvolvimento local, na região do ABC se dá inicialmente pela experiência do Consórcio Intermunicipal do ABC. Depois, em 1997, outros arranjos cooperativos foram criados, com diferentes missões institucionais ou projetos políticos, por exemplo, a Câmara Regional e Agência de Desenvolvimento Econômico.

Com efeito, a compreensão das especificidades sindicais na região do ABC possibilita a análise de um importante processo de ressignificação da atuação sindical, ou seja, a ampliação do escopo de mobilização dos trabalhadores para temas que envolvem questões para além do mundo do trabalho. Estes temas são debates pertinentes ao desenvolvimento local e que, sob certo sentido, referem-se a aspectos relativos ao campo das políticas públicas. Sobre o sindicalismo do ABC e a ampliação da pauta sindical, destaco as palavras de Rodrigues e Ramalho (2010: 35):

Na verdade, o sindicalismo do ABC (seja metalúrgico, químico ou bancário) já estava à frente de uma parcela do sindicalismo brasileiro, ao incluir nas suas preocupações as questões sociais que se mostravam mais candentes com a crise econômica regional. A novidade deste processo está na inclusão da economia e da região como temas importantes da pauta sindical e na ampliação e responsabilidade dos sindicatos sobre os destinos das localidades e seus moradores.

Dessa forma, com base em estudos sobre as novas relações e aspectos que configuram o mundo do trabalho contemporâneo, pode-se tecer considerações sobre as recentes mudanças no trabalho em contexto regional e dimensionar quais são as novas formas ou características que se justapõe ao mundo do trabalho, e incidem na organização sindical dos trabalhadores. Talvez uma marca importante que se justapõe ao mundo do trabalho são as políticas públicas. Se estiver clara essa perspectiva, há uma

espécie de convergência que decorre de um cenário de profundas modificações nas estruturas produtivas e nas recentes experiências institucionais de participação com a sociedade civil nas políticas públicas.

Ainda que se possa atribuir certa continuidade do sentido político do sindicato, isto é, a organização sindical com eixo direcionador para a defesa dos interesses dos trabalhadores, outros aspectos emergem no papel do sindicato. Em parte, estes outros aspectos se dão no campo das políticas públicas, diante de um processo histórico de crises. Que se fale em crise do modelo sindical tradicional (RODRIGUES, 1997), ou a crise relacionada com a reestruturação produtiva (KLINK, 2001), ou até mesmo a crise do papel do Estado (EVANS, 1993), todas estas crises, tomadas juntas, influem no *fazer-se da classe trabalhadora*, expressão importante, cunhada por Rodrigues e Ramalho, (2010) que denota os novos contornos sociológicos da organização sindical na contemporaneidade.

Mas há também outros pontos interessantes, que cabem ser destacados, já que importa identificar em que medida teria a participação do sindicato dos Metalúrgicos, em face da experiência do Consórcio Intermunicipal do ABC, uma real potencialidade na contribuição da promoção do desenvolvimento local, via a influência na orientação das políticas públicas? Seria possível associá-las a um processo de consolidação da democratização das políticas públicas relacionado a um novo paradigma de cidadania, arvorada em seu enfoque deliberativo, baseado num grau mais profundo e efetivo de organização e participação da sociedade civil no ciclo de gestão das políticas públicas?

As perguntas aqui suscitadas esperam longa análise, e este estudo não pretende tratá-las de forma direta, detidamente, muito menos esgotá-las. O que se pretendeu foi chamar atenção para a oportunidade de estudar a “intersecção” entre experiências participativas nas políticas públicas e a relação com a atuação sindical na contemporaneidade.

Em outras palavras, de forma sucinta, a questão balizar que se coloca nesta pesquisa consiste na possibilidade de compreender qual é o sentido da participação do sindicato dos metalúrgicos nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento local instituídas pelo Consórcio Intermunicipal do ABC?

Dessa forma, o Consórcio Intermunicipal do ABC é visto como exemplo oportuno para análise, dado sua tentativa de pôr em prática mecanismos que possibilitem outras formas de participação da sociedade civil no campo das políticas públicas de desenvolvimento local, especificamente do *capital social*¹ que envolve a atuação do sindicato, como um ator social importante e atuante na região do ABC.

Não são poucos os estudos sobre democracia, participação e políticas públicas que apontam para o olhar crítico sobre as instâncias participativas nas políticas públicas que, por sua vez, complexificam as relações sociais e as dinâmicas do *poder local*, passando o Estado a atuar mediante novas possibilidades de interação com o contexto local (FARAH, 2000, 2006; SPINK, 2012; SPINK, TEIXEIRA, 2009; SPINK, TEIXEIRA, CLEMENTE, 2009; TATAGIBA, 2005). Com efeito, os atores locais no processo das políticas públicas são cruciais para se pensar a democracia na contemporaneidade.

A importância de optar pela análise específica do papel do sindicato dos metalúrgicos do ABC paulista no Consórcio Intermunicipal do ABC se justifica, fundamentalmente, porque o estudo em questão aponta para as particularidades que caracterizam a interação entre diferentes atores sociais locais na gestão das políticas públicas - sindicato, burocracia e empresas.

Não seria equivocado dizer que os estudos sobre o movimento sindical brasileiro perpassam - por vezes, de forma decisiva - pela relação dos trabalhadores na luta por direitos e pela democracia no país e, também, de como este movimento influenciou historicamente o sistema político, principalmente no início da década de 80. Para Rodrigues (1997) o movimento sindical paulista teve privilegiada centralidade política, à época, inclusive com o desdobramento político-partidário, com a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT), resultado da articulação advinda da atividade sindical. Há no bojo da experiência do sindicalismo dos metalúrgicos do ABC paulista uma compreensão inédita sobre o papel do sindicato, que discute cidadania e luta por direitos, até mesmo não diretamente relacionado às relações de produção ou condições de vida do trabalhador (RODRIGUES, 1997; RODRIGUES; RAMALHO, 2010).

¹ Para uma discussão mais detida sobre o conceito de capital social, ver Portes (2000). Pra fins da pesquisa, refiro-me ao conceito a partir de Bourdieu (1980, p. 248), a saber: “o agregado dos recursos efetivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo”.

A discussão sobre os impactos e conseqüências da reestruturação produtiva no mercado de trabalho e na organização coletiva dos trabalhadores passa também pelas novas possibilidades de atuação do sindicalismo brasileiro (RODRIGUES, 1997). O movimento sindical dos metalúrgicos do ABC paulista está fortemente articulado historicamente com os desdobramentos do que veio a ser entendido como o “novo sindicalismo”. Isto é, um papel do sindicato que estava inscrito no contexto político de redemocratização e de luta por direitos, sendo assim uma importante experiência neste cenário o sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

Ao contextualizarmos esse estudo e ao colocar a necessidade de analisá-lo sob a perspectiva da pesquisa qualitativa, o que interessa é o empreendimento de se compreender a percepção dos entrevistados em relação à percepção da participação política do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC no Consórcio Intermunicipal do ABC. Diante deste contexto, vale tomar como referência de análise a percepção do papel do sindicato mediante a entrevista com atores sociais que possuem ou possuíram algum tipo de relação profissional, acadêmica ou política com o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

Com efeito, a participação dos atores sociais locais como eixo estruturante das políticas públicas pode oferecer um fio condutor mais seguro, claro e objetivo para a pesquisa das relações entre a sociedade civil e o Estado. Tê-la como denominador comum permite lançar mão de análises que privilegiem a relação dialógica das políticas públicas com os atores sociais de um determinado território. A participação dos atores sociais locais, seja da sociedade civil protagonizada pelo sindicato ou por segmentos, constitui uma referência sensível para o diagnóstico das potencialidades e seus respectivos gargalos à gestão de políticas públicas que se querem mais eficientes, efetivas, eficazes e, sobretudo, participativas.

Isto significa que, se o interesse aqui manifesto pela participação da sociedade civil nas políticas públicas é, em primeiro lugar, porque ela parece reveladora de aspectos contemporâneos da democracia brasileira: com efeito, nenhuma noção parece ter mais implicações conceituais do que ela, a participação política da sociedade civil, como também nenhuma outra parece levar o estudo das políticas públicas ao seu limite como ela o faz, em sua abordagem crítica.

Nos limites do que se quer dizer aqui, convém sublinhar que parece indispensável se pensar a relação entre democracia, participação política da sociedade civil e políticas públicas no bojo das orientações que, de alguma forma, caracterizam as principais mudanças no funcionamento da gestão pública contemporânea. Neste sentido, tal como propõe Coelho (2012, p. 44):

Grosso modo, a gestão pública contemporânea subdivide-se em 3 (três) orientações que repercutem na teoria e na prática da administração pública, quais sejam: a Orientação para a Eficiência, que se relaciona com a dimensão econômico-financeira da gestão pública contemporânea; a Orientação para a Eficácia, que se relaciona com a dimensão administrativo-institucional da gestão pública contemporânea; e a Orientação para a Efetividade, que se relaciona com a dimensão sociopolítica da gestão pública contemporânea.

É especificamente sobre a orientação para a efetividade que a discussão aqui proposta se localiza. Para recuperar a importância da participação política da sociedade civil, e inscrevê-la novamente na gestão pública, será preciso localizar a pesquisa na chave dos estudos voltados à análise das mudanças sociopolíticas que corroboram com a *Orientação para a Efetividade* na gestão pública contemporânea.

Essa perspectiva, de acordo com Coelho (2012), implica no esforço de compreensão sobre o funcionamento da gestão pública contemporânea, votada para questões de promoção da democracia na gestão das políticas públicas, assim como mecanismos de controle social e transparência. Deste modo, a *Orientação para a Efetividade* trata-se, de modo geral, do processo de mudança da relação sociopolítico entre sociedade civil e Estado. Em suas palavras, esta perspectiva aborda a “desconcentração do poder do Estado para a sociedade civil, o que leva ao design de mecanismos de participação e instrumentos de controle social” (COELHO, 2012, p. 45).

O estudo da participação política no bojo da *Orientação para a Efetividade* pode deslindar caminhos para se pensar sobre as possibilidades e os limites da relação entre Estado e sociedade civil, no âmbito das políticas públicas. Essa perspectiva pode fornecer contribuições no sentido de pesquisas voltadas à compreensão do vasto e complexo conjunto de mudanças sociopolíticas que caracterizam a gestão pública contemporânea, ainda mais quando se trata de abordar a efetividade da participação das políticas públicas.

2.2 Delimitação do problema

Em um sentido geral, seria necessário pensar a relação com o sindicato e as políticas públicas? Esta pesquisa afirma a pertinência de se pensar essa relação, mas sob a chave da participação. O que o estudo propõe é a examinar a percepção sobre o papel da participação política do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC no Consórcio Intermunicipal do ABC. O aspecto central tratado ao longo da pesquisa consiste em compor um repertório analítico para avançar na tentativa de se compreender certos aspectos, aqui considerados como fundamentais, que forjam as bases da percepção do papel exercido pelo sindicato do Consórcio Intermunicipal do ABC. A partir da ótica de diversos atores que tem, ao longo da sua trajetória política, profissional e acadêmica, algum tipo de relacionamento significativo com o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e com o Consórcio Intermunicipal do ABC, buscou-se identificar elementos para se compor a percepção deste papel.

Não se trata, então, de uma tentativa de identificar *nas* entrevistas o papel do sindicato. Trata-se, de outro modo, de pesquisar *a partir* das entrevistas, de consolidar um material empírico qualitativo e, adicionalmente, como exercício teórico-analítico, propondo condições para uma análise sobre o papel da participação do sindicato nas políticas públicas. Não é, portanto, o papel do sindicalismo em geral, muito menos do papel do sindicato dos Metalúrgicos do ABC em particular. O que está em questão mais especificamente é a percepção sobre o papel da participação do sindicato dos Metalúrgicos do ABC no Consórcio Intermunicipal do ABC.

Vale notar, também, que a problemática aqui apresentada se encontra na continuidade de um esforço investigativo de reflexões que se inscrevem nas pesquisas de análise sobre as lógicas de ação sindical, sobretudo diante das novas caracterizações do desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. Como apontam Ramalho e Rodrigues (2010, p. 67):

O ABC serve de exemplo para um debate sobre estratégias de desenvolvimento local em contexto de globalização, sobre a reorganização de espaços territoriais com recursos específicos constituídos ao longo do tempo, sobre a formação de espaços institucionais nos quais atores sociais são chamados a repensar práticas de negociação política e a formular propostas de desenvolvimento em espaços públicos; e sobre o papel dos organismos de

representação dos trabalhadores, que utilizam seu acúmulo de relações políticas no exercício das novas práticas democráticas de discussão sobre modelos de desenvolvimento e na busca de alternativas, com vistas a garantir melhores condições de trabalho e de vida para seus representados e para a população em geral.

Com efeito, o que está em questão também é o entendimento das novas características das ações sindicais, como meio de exame do seu papel político e histórico na sociedade brasileira, seja na luta por direitos de outrora seja nas práticas participativas da gestão pública. No tocante ao esforço de compor um papel do sindicato dos metalúrgicos no Consórcio Intermunicipal do ABC, desde início, é importante destacar a urgência de se iniciar esforços de pesquisas voltados à compreensão das novas lógicas da atuação sindical e suas relações com a gestão das políticas públicas.

É preciso então mostrar a pertinência do estudo proposto pela importância sociopolítica de suas implicações na análise da participação da sociedade civil nas políticas públicas. Diante de um contexto de reestruturação produtiva (TELLES, 2006; RODRIGUES; RAMALHO; CONCEIÇÃO, 2009; RODRIGUES; RAMALHO, 2010) em conjunto com inovações de gestão pública, mediante novos arranjos institucionais de participação entre sociedade civil e Estado (FARAH, 2000, 2006; SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2011; COELHO, 2012), a dimensão sociopolítica é um ponto culminante da gestão das políticas públicas.

O trabalho de pesquisa também é uma tentativa de continuar a fornecer considerações e reflexões sobre os questionamentos propostos por José Ricardo Ramalho e Marco Aurélio Santana (2003). No artigo intitulado “*Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*”, os autores analisaram o processo de reestruturação produtiva do capitalismo contemporâneo e as modificações das relações de trabalho na atualidade. Com efeito, segundo os autores, estamos diante da seguinte questão:

Que características vai assumindo uma sociedade que vinculou grande parcela de sua sociabilidade ao trabalho e agora prescinde dele, atribuindo-lhe um papel secundário? Durante muito tempo, foi a partir do trabalho que se difundiram movimentos universalizantes de direitos para toda a sociedade. Será a sociedade capitalista capaz de formular novos direitos inclusivos, agora que anuncia não precisar tanto dos trabalhadores, ou continuará

acelerando o passo atual em direção a novas desigualdades e ao aumento da exclusão? (SANTANA, RAMALHO, 2003, p. 24).

Essa pergunta dificilmente pode receber uma resposta única e definitiva. Ainda assim, basta conceber essa questão como subjacente ao empreendimento geral do presente estudo e será retomada na parte final da pesquisa, nas considerações finais da pesquisa. Em certo sentido, o desafio da realização desta pesquisa está em se pensar a relação entre o Estado e a sociedade civil, pela chave do papel da participação do sindicato nas políticas públicas. Daí o Consórcio Intermunicipal do ABC constituir-se como uma experiência singular e fundamental de pesquisa tanto pela originalidade de seu projeto, no esforço de consolidar um arranjo cooperativo de articulação intergovernamental na indução do desenvolvimento local da região do ABC quanto pela tentativa da afirmação de práticas mais democráticas na gestão destas políticas públicas.

A compreensão do sindicato como um ator social com crescente destaque no campo das políticas públicas está baseado na emergência de diferentes formas de organização e atuação política, frente às novas pautas e dificuldades que desafiam a capacidade de articulação dos trabalhadores nos dias atuais e que, no âmbito das políticas públicas, redefinem suas possibilidades de atuação (RAMALHO, RODRIGUES, 2010). Em outras palavras, ao discutir a relação entre sindicato e as políticas públicas, particularmente na região do ABC paulista, três importantes aspectos são destacados:

Um primeiro aspecto se refere à conversão do capital político acumulado nas lutas sindicais em outro tipo de recurso político, acionado em outras esferas de interesse, relacionadas a questões de coordenação institucional fora do espaço da produção. A experiência dos últimos vinte anos no ABC reforça a percepção sobre a importância dos sindicatos nas experiências de inovação institucional que envolvem os atores sociais de localidades e regiões em crise. Nota-se, no caso estudado, que as articulações nesse nível não anularam as diferenças de classe presentes nos universos fabris, assim como não reduziram os conflitos associados às questões salariais e às condições de trabalho. (...) Um segundo aspecto confirma essa disputa de interesses e poder. (...), as crises dos últimos vinte anos impulsionaram um engajamento efetivo das pequenas e médias empresas no novo processo institucional e na formulação de um plano regional por cadeia produtiva para potencializar vantagens competitivas e valorizar os acúmulos de conhecimento e práticas

que sejam próprias da região. (...) Um terceiro aspecto refere-se à ação do Estado e dos órgãos da administração pública, que ganham outra dimensão nos momentos de crise regional e que são acionados pelo seu poder de arregimentação e implementação de políticas públicas no processo de coordenação dessas novas experiências institucionais (RAMALHO; RODRIGUES, 2010, p. 347-8) (grifo nosso).

Quando assinalam o *poder de arregimentação e implementação de políticas públicas*, Ramalho e Rodrigues (2010) o fazem de tal modo que destacam a especificidade da região do ABC e caracterizam o debate contemporâneo sobre a atuação sindical para esboçar alguns traços sobre as diversas e recentes estratégias de atuação sindical nas políticas públicas.

A partir de novos espaços públicos institucionais de participação, nos quais atores sociais se encontram para negociação política e coordenação institucional de ações com propósito de estabelecer metas e objetivos comuns, encontramos algumas particularidades que podem indicar, ainda que de maneira provisória – não sendo certamente consensual - uma relação sócio-histórica singular entre Estado, mercado e sindicato. Ou seja, a garantia da qualidade de vida aos trabalhadores, geração de emprego e renda e, também, a defesa de melhores garantias de vida para a população local, está forjada não por uma relação combativa entre atores sociais, mas por algum tipo de gestão de conflitos voltados à produção de sínteses políticas, sem desconsiderar as tensões que envolvem os múltiplos interesses e objetivos diversos que incidem sobre essa produção. Talvez seja justamente aí que se encontrem indícios para uma relação sócio-histórica singular entre Estado, mercado e sindicato: a *convergência cooperativa* das relações sociais nas políticas públicas.

A questão que se coloca não é a de saber se a presença do sindicato no Consórcio Intermunicipal do ABC configura um avanço na estratégia política destes trabalhadores, mas sim de se relatar e expor as várias percepções e sentidos atribuídos a esta presença, pelos próprios atores sociais que compõe essa realidade social.

O presente estudo está inscrito, como dito anteriormente, na discussão das mudanças contemporâneas no funcionamento da gestão pública na Orientação para a Efetividade (COELHO, 2012), assim como, mais precisamente, no âmbito da sociologia do trabalho, no escopo de análise do terceiro aspecto proposto por Ramalho e Rodrigues

(2010), que consiste na discussão sobre o “poder de arregimentação e implementação de políticas públicas no processo de coordenação dessas novas experiências institucionais” (RAMALHO; RODRIGUES, 2010, p. 348) que envolvem a participação dos atores sociais, como é o caso do sindicato, no âmbito local das políticas públicas.

2.3 Foco da pesquisa

Nesta pesquisa o que se propõe é pensar a participação política do sindicato dos metalúrgicos do ABC nas políticas públicas do Consórcio Intermunicipal do ABC. E deste modo, nada temos de melhor que a pesquisa norteada pela perspectiva de que a participação política da sociedade civil constitui lugar privilegiado que se concentram questões fundamentais das políticas públicas contemporâneas. Se a participação, em nosso tempo, se mostra um tema tão complexo e importante, cabe então lançar estudos que se proponham compreender este fenômeno e suas repercussões nas políticas públicas. Aqui a pesquisa é considerada de forma inconclusiva e não há nenhuma afirmação definitiva, que não pode ser levada à prova e a crítica. Trata-se, no geral, de pensar a participação política da sociedade civil nas políticas públicas e, em particular, de se compor um sentido sobre a percepção do papel do sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

Uma primeira implicação do que proponho, neste estudo, inicialmente, consiste em falar de participação política num nível de abordagem do desenho institucional e situá-lo na área de estudo da relação entre Estado e sociedade civil, que está estreitamente ligada a um processo de deslocamento das concepções das políticas públicas, que chama atenção para a ampliação e fortalecimento do ideário participativo e que tal deslocamento constituiu um atributo fundamental do projeto democratizante da gestão pública.

Na seqüência, a partir das entrevistas, interessa destacar alguns aspectos que podem, de forma mais ou menos significativa, dar condições para se pensar no papel do sindicato dos metalúrgicos do ABC na gestão de políticas públicas do Consórcio Intermunicipal do ABC. Como propor um debate deste, que se desdobra entre as nuances da participação política, sem adentrar nas temáticas que envolvem a democracia deliberativa, e atravessam a análise das políticas públicas?

Não há, ao que chamo livremente de modo clássico de pesquisa, uma hipótese a ser comprovada ou negada ao longo da pesquisa. O foco da pesquisa foi alterando-se ao longo da vivência da pesquisa de campo, das entrevistas e leituras. Trata-se, ainda assim, de se criar condições de análise e pesquisa voltada à compreensão e ao exame do fenômeno empírico. O fio condutor de análise deste estudo, que não constitui propriamente em uma hipótese, refere-se mais ao entendimento de que a participação política do sindicato no Consórcio Intermunicipal do ABC pode indicar algum indício mais robusto de que há um processo de mudança ou, se assim se quiser, do deslocamento do sentido político de sua atuação sindical. Ou seja, em certa medida, no próprio *fazer-se da classe trabalhadora* (RODRIGES; PONTES; RAMALHO; SANTANA, 2007), revelam-se tendências de um deslocamento do escopo da atuação sindical para além das questões de produção ou trabalhistas. Se há, de fato, este deslocamento, então, quais são suas implicações para se pensar o movimento sindical e, de forma articulada, com as políticas públicas?

Esse deslocamento lança olhares de análise para a emergência de novas condições sócio-históricas que influenciam a atuação sindical na contemporaneidade; trata-se, em primeiro lugar, se assim se pode dizer, de propor um exame sobre a ressignificação da atuação do sindicato enquanto ator social que exerce um papel por vezes expressivo nas políticas públicas. Em segundo lugar, trata-se também de adentrar na produção de significações subjetivas peculiares dos atores, de como estes percebem essas mudanças históricas do papel do sindicato. É, portanto, um processo sócio-histórico complexo, que aponta mais para uma forma peculiar *negociação e interação cooperativa* do que, de alguma forma, uma relação sociopolítica que está baseada tão somente no conflito irreconciliável entre classes sociais.

À primeira vista, o que se apresenta é mais uma relação social específica, no campo das políticas públicas, na qual parece que importa mais a capacidade de articulação de cada ator social entre si, do *capital social*, do que propriamente uma relação combativa entre interesses. Há, e isso é fundamental sublinhar, conflitos, ambigüidades, tensões e divergências de interesses neste processo de relação sociopolítica entre os atores sociais; mas é preciso também que haja negociação, e algum tipo de síntese política entre eles.

Que se fale ou não da crise da sociedade do trabalho, o modo de produção capitalista ao longo das especificidades de suas fases nunca deu indícios contrários a tônica do controle da força de trabalho, e essa, por sua vez, se produziu historicamente com a intensificação do acirramento do conflito de classes².

Deslindar o sentido do papel do sindicato nas políticas públicas parece exigir que se perpassasse pelo estudo da ação e do discurso do ator. O ator político está acompanhado de seu discurso e de sua ação e a busca por um sentido é imprescindível à sua análise.

A resistência à exploração econômica e a exclusão social assumiram diversas formas de organização e combate pela sociedade civil na contemporaneidade, entre elas, o modelo de ação baseado no trabalho, para os trabalhadores, ou seja: o sindicato. Diante deste contexto, o que é novo, no movimento operário, ou pelo menos em certas tendências, como parece o caso do sindicato dos metalúrgicos do ABC, é a capacidade de articular-se politicamente como ator social para além das reivindicações trabalhistas e sociais específicas da categoria de classe a que representa, adentrando em questões de desenvolvimento local e promoção da cidadania. Considero que, para responder as questões suscitadas ao longo destas considerações iniciais da pesquisa, se faz necessário recorrer a dimensões teóricas calcadas na análise do empírico, dando particular realce à percepção dos atores sociais sobre o papel da participação do sindicato nas políticas públicas.

2.4 Estrutura da pesquisa e metodologia

O presente estudo é uma análise sobre o empírico. Por sua vez, aqui, o empírico é psicossocial. O empírico é acontecimento. Daí porque não interessa tratar o empírico como objeto de pesquisa. Como já enfatizado, existem, igualmente, muitos métodos para privilegiar diversos tipos de abordagem acerca da pesquisa qualitativa. Este estudo

² A atualidade do conceito de classe continua a ocupar grande destaque (e polêmicas) nas ciências sociais, sobretudo as questões em torno da antinomia entre a revolução e a reforma do capitalismo. Em alguma medida, o que está em questão é o paradigma emancipatório produtivista, ou seja, a transformação das relações de produção, da sociedade do trabalho enquanto dominação e possibilidade emancipatória, sobretudo diante das formulações questionadoras deste projeto iniciadas pelo que se convencionou chamar de Teoria Crítica. Para mais detalhes, ver as críticas relacionadas à “utopia industrialista”, tal como diz André Gorz (1987) ou esgotamento da “utopia da sociedade do trabalho”, tal como diz Habermas (1987).

apoiou-se a partir de uma metodologia com inspiração no método da *história oral temática* quanto, também, por intermédio da *entrevista compreensiva* (SCHEUCH, 1973; MICHELAT, 1981; NUNES, 1978; ZAGO, 2011).

Pois bem, com base no material empírico, busquei compor uma análise compreensiva do papel da participação do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC no Consórcio Intermunicipal do ABC. É claro que a análise compreensiva acaba por ser um ato inseparável da atenção deliberada, da seleção de determinados aspectos na entrevista em detrimento de outros. Ao usar a ideia de “papel” refiro-me a tentativa de compor uma relação entre o sentido pessoal e significado social. O que isso quer dizer mais precisamente?

De um lado existe uma dimensão de mediação que reflete certa interioridade da percepção que o sujeito atribui às coisas, que diz respeito mais ao modo pelo qual ele as organiza e interpreta, como uma espécie de conjunto dos valores intrínsecos de que ele partilha e que por meio dele, se orienta diante das relações sociais. O sentido pessoal representa essa dimensão do sujeito. Há aqui um predomínio do sujeito em relação ao social. De outro lado, o significado social envolve uma percepção expandida aos grupos sociais, que são mais ou menos partilhadas entre os sujeitos, o significado social é uma percepção mais generalizável, por assim dizer. Há aqui um predomínio do social em relação ao sujeito. Daí porque, nos termos aqui apresentados, ao entender o papel é justamente um empreendimento de pesquisa psicossocial.

O que parece importante para as pesquisas em políticas públicas é estudar de que maneira a análise sobre a participação política da sociedade civil pode, de algum modo, criar condições para fornecer reflexões sobre a democracia, diante das relações sociopolíticas que se pretendem participativas nas políticas públicas, pelo menos em desenhos institucionais. Em linhas gerais, o desafio metodológico da pesquisa centrou-se em criar outras condições de análise sobre o empírico de tal forma que, ao mesmo tempo, houvesse uma abordagem teórica adequada para examinar a relação entre o desenho institucional e a participação quanto, também, uma abordagem de entrada de campo que se privilegiasse a dimensão discursiva, dialógica, do exame sobre esse empírico, e deste modo, a entrevista pareceu-me o caminho mais pertinente para este empreendimento. Essa possibilidade de pesquisa, busca criar algum tipo de aproximação com a ótica psicossocial do estudo das políticas públicas.

Assim, a escolha metodológica de inspiração qualitativa está incorporada pelo esforço de introduzir um itinerário de pesquisa que articule a análise do desenho institucional como o contorno da participação política e que, mais além, adicionalmente, também oferece uma compreensão que privilegia a dimensão do lugar reservado ao sujeito, na análise sobre o papel do ator social, seja este ator social individual ou coletivo, com a expectativa de não perder de vista a dimensão subjetiva de sua produção. Que fique claro: ao dar um enfoque psicossocial não quero confundi-lo com um empreendimento de pesquisa propriamente circunscrito aos estudos típicos da psicologia. A dimensão subjetiva é entendida aqui de forma mais genérica, ou então, como aquilo que diz respeito ao sujeito, menos ao psiquismo ou as questões que envolvem sua formação e transformação. Ou seja, por dimensão subjetiva designo a interioridade do sujeito, numa relação dialética com o externo, que se refere ao social. Mas como forjar um enfoque analítico psicossocial? Pela palavra, pelo discurso.

Os discursos constituem um importante campo de pesquisa nas ciências sociais, na psicologia, entre outros, que são analisados e interpretados de múltiplas perspectivas. O discurso torna-se foco de estudo, pois, a partir dele, pode-se captar significados atribuídos a objetos e experiências, além de sentidos pessoais subjacentes às falas dos sujeitos. Como oportunamente diz Gozález-Rey:

A subjetividade coloca a definição da psique num nível histórico-cultural, no qual as funções psíquicas são entendidas como processos permanentes de significação e sentidos. O tema da subjetividade nos conduz a colocar o indivíduo e a sociedade numa relação indivisível, em que ambos aparecem como momentos da subjetividade social e da subjetividade individual (GONZALEZ-REY, 2001, p. 1).

O que se propõe, adicionalmente, é uma metodologia que estabeleça diálogo com a multiplicidade do conhecimento, da *visão poliocular* da pesquisa em ciências sociais aplicadas:

O que me interessa não é uma síntese, mas um pensamento transdisciplinar, um pensamento que não se quebre nas fronteiras entre as disciplinas. O que me interessa é o fenômeno multidimensional, e não a disciplina que recorta uma dimensão deste fenômeno. Tudo que é humano é, ao mesmo tempo, psíquico, sociológico, econômico, histórico, demográfico. É importante que estes aspectos não sejam separados, mas sim que concorram para uma visão

poliocular. O que me estimula é a preocupação de ocultar o menos possível a complexidade do real (MORIN apud PESAVENTO, 2002, p. 9).

Toda análise aqui proposta é, por assim dizer, uma espécie de tradução, um desenvolvimento teórico-analítico de caráter interpretativo do pesquisador na produção do pensamento, diante do esforço de se compreender a questão de estudo. Essa produção é simultaneamente uma tradução em que se estabelecem nexos teóricos que se imbricam analiticamente com a experiência da pesquisa em campo, com o empírico.

2.5 Entrada de campo: onde começa o empírico e onde termina a teoria?

No momento de conceber a entrada de campo, pensei primeiramente em realizar uma contextualização histórica e teórica, com o intuito de produzir de forma conjunta um texto que fizesse a “ligação” entre as entrevistas e notas de campo com a discussão teórica, analisando-os reciprocamente. Ao iniciar as entrevistas, porém, me dei conta de que esta pesquisa, mais do que uma descrição ou análise teórica de um fenômeno empírico, se assim se quiser entender, constituí-se, ela mesma, num exercício do pensamento. Exercício tanto no sentido de que ali o pensamento se exercita teoricamente quanto ali se exerce no empírico. A entrevista foi, neste sentido, o ponto de intersecção entre o empírico e a teoria; o exercício central do pensamento desta pesquisa. Portanto, não foi possível escrever teoricamente primeiro, para então e só depois preencher as lacunas com comentários e exemplos retirados das notas de campo. E tampouco foi possível lançar-se as entrevistas sem um arcabouço teórico prévio acerca do que se buscava no campo. Foi preciso, então, educar o olhar no campo para determinadas direções, por vezes em detrimento de outros aspectos. A entrevista é um jogo de atenção, de seleção e observação. A entrevista é, também, o inesperado. Não há como, à priori, saber dos desdobramentos das entrevistas. A entrevista é ela mesma uma experiência de campo, uma experiência do pesquisador em relação ao seu tema de pesquisa, por intermédio do diálogo, da conversa, da confiança entre o pesquisador e o sujeito de pesquisa. A própria experiência de campo introduziu elementos para se pensar o teórico.

Afinal, como foi realizada a pesquisa? Privilegiou-se, então, a tentativa de um olhar que favorecesse a imbricação analítica entre a *leitura* da prática à medida da consolidação da *trajetória* teórica da pesquisa. A *leitura* no sentido do exercício do

pensamento que comporta a identificação conjugada com a interpretação do que está diante de si e da *trajetória* no sentido das decisões tomadas pelo pesquisador diante da revisão, seleção e articulação do arcabouço teórico. É importante notar, desde início, que é no âmbito da metodologia calcada em perspectivas qualitativas que o trabalho se localiza, mas não se enquadra simplesmente em uma ou outra. Em certa medida, a parte da metodologia desta pesquisa serviu-se de vários meios para tentar estabelecer uma convergência de perspectivas qualitativas. Portanto, a metodologia aqui não apresenta um compêndio normativo que fornece o método adequado e inatacável para compreensão do foco de estudo; trata-se, isso sim, de um relato de itinerário de pesquisa qualitativa.

Isso não significa que se dá a liberdade de dispensar a necessária explicitação das decisões e encaminhamentos adotados pelo pesquisador, ao longo do processo de realização do trabalho. Por isso mesmo, o que ofereço aqui, nesta seção, mais do que qualquer tipo de alusão a indicações gerais prescritivas de como fazer pesquisa, são registros específicos, percursos localizados entre a tensão da prática e da teoria, e não a transposição simples de técnicas emprestadas de outras realidades de pesquisa.

De qualquer modo, a experiência aqui registrada revela alguns achados para se discutir a realização de pesquisas e à maneira pela qual o pesquisador combina os saberes que orientam a prática da própria pesquisa, de como o seu modo de apropriação da realidade é uma “ficção” particular, emprestando a esta palavra um sentido nada pejorativo, mas sim de denotar na atividade de reflexão o ato de elaborar, de compor, de esculpir, de moldar, de selecionar e construir assim uma dimensão que não se furta da narrativa como recurso de exposição das ideias sobre a realidade a qual o pesquisador se debruça e, mais ainda, interpreta ao seu modo. A metodologia da pesquisa aqui relatada pode levar a várias questões, levar à reflexão. Inclusive, se bem sucedida, a discussão proposta pela pesquisa pode servir como referência para outros projetos, com eventuais pontos em comum com outras trajetórias de pesquisa; itinerários de pesquisa que podem se entrelaçar.

Como se portar diante de uma entrevista e dar centralidade ao entrevistado, sem abdicar do foco de pesquisa? Não se trata nunca de controlar os rumos possíveis da entrevista, esforço improfícuo este, por sinal, mas talvez se trate de orientá-la ao foco da pesquisa, sempre de modo distinto, a depender da relação de confiança e de negociação

que se estabelece na dinâmica da entrevista para o tema de pesquisa (ZAGO, 2011). Uma consequência clara do que acima foi dito é o emprego da entrevista pelas ciências sociais, sobretudo, destaco a proposta da *entrevista compreensiva*, tal como propõe Zago (2011). Neste sentido, na entrevista compreensiva “o pesquisador se engaja formalmente; o objeto de investigação é a compreensão do social e, de acordo com este, o que interessa ao pesquisador é a riqueza do material que descobre” (ZAGO, 2011, p. 296).

A entrevista, conforme destaca Zago (2011), é ela própria um tipo de relação social; uma relação social singular de confiança, condição esta fundamental para sua intensidade analítica. Deste modo, é importante ressaltar que: “o grau de implicação do informante depende muito da confiança que ele deposita na pessoa do pesquisador, e evidentemente, de como se sente na situação da entrevista” (ZAGO, 2011, p. 302). Ora, essa relação de confiança é tal que, ainda de acordo com Zago (2011), se por um lado, é fundamental para estabelecer uma relação de confiança com o entrevistado, de outro, é de igual importância que se tenha uma organização da entrevista, um roteiro de perguntas norteadoras da entrevista. Assim: “a margem de liberdade necessária à produção do discurso não corresponde a uma condição anárquica da entrevista” (ZAGO, 2011, p. 303), até porque a “riqueza das respostas esta diretamente ligada ao interesse que os temas e o desenvolvimento da entrevista representam para a pessoa” (ZAGO, 2011, p. 304).

O caderno de campo, por sua vez, serviu-me como um rico e vasto registro de notas e observações pessoais, no decurso da pesquisa de campo, a fim de sistematizar comentários adicionais na realização de cada entrevista. Assim, em primeiro lugar, em vez de estabelecer um roteiro único, pronto e acabado a ser seguido em cada entrevista, optei por fazer um roteiro de perguntas que se construíam ao longo de cada entrevista. Ou seja, o roteiro geral de perguntas era alterado à medida das particularidades de cada entrevista. A depender da própria dinâmica da entrevista, algumas perguntas não eram realizadas e outras tantas eram formuladas na hora. Nem sempre as perguntas foram formuladas pelo entrevistador. Em muitos casos, os próprios entrevistados perguntavam-me sobre o tema da pesquisa. Na verdade, o roteiro de perguntas serviu mais como uma ferramenta de pesquisa em contínuo estado de elaboração e redefinição, a depender de cada entrevistado, dando ao roteiro das perguntas ênfases distintas,

algumas com perguntas que não se repetiram, por exemplo. O roteiro de entrevista tinha como função primordial e mais geral de dar um suporte organizador ao caráter dialógico da entrevista.

Não seria injusto dizer que um dos desafios de se criar um roteiro de pesquisa refere-se justamente a clareza de não se confundir as perguntas-guia de campo, que servem de orientação ao pesquisador na relação com o entrevistado, com as perguntas da pesquisa a serem respondidas pelo próprio pesquisador. O fio condutor metodológico desta pesquisa buscou não confundir estas duas perspectivas de elaboração de perguntas entre si. Tentei, entretanto, ao longo das entrevistas, encontrar meios para elaborar outras perguntas, que ocorriam no diálogo estabelecido durante a própria entrevista, a partir da referência das perguntas-guia, e do modo pelo qual o próprio entrevistado se colocava diante das perguntas. Procurei com certa insistência, nas entrevistas, garantir aos entrevistados o espaço de elaborar outras perguntas, em que os próprios entrevistados se faziam, ao longo do roteiro de perguntas. O que dá sentido comum e mais geral do roteiro de perguntas é a convergência dele em torno do tema do sindicalismo, das políticas públicas e da discussão da participação da sociedade civil na região do ABC.

Os entrevistados, em sua maioria, sem esquecer o tema geral da pesquisa, nem o propósito da entrevista, puseram-se eles próprios, a oferecer contribuições originais para o projeto da pesquisa³. A entrevista em si, sua realização, era um momento em que o próprio entrevistado também pensava sobre as questões que lhe eram apresentadas e, de modo mais ou menos direto, fazia-me refletir sobre as minhas próprias perguntas de pesquisa. Não foram raras as vezes em que, durante as entrevistas, as perguntas formuladas para os entrevistados foram respondidas com outras perguntas, elaboradas pelos próprios entrevistados. Outras vezes, enquanto pesquisador-entrevistador, colocava-me questões teóricas distintas da revisão bibliográfica que havia feito até então, registrando na medida do possível comentários pessoais no caderno de campo, para pesquisar nossos horizontes teóricos. A entrevista parecia, então, um espaço de fronteira da pesquisa. A ponte analítica entre a teoria e reflexão, de um lado, e o

³ Os participantes das entrevistas foram selecionados através da técnica de bola de neve, buscando orienta-se pela proposta de Biernacki e Waldorf (1981). Ou seja, os primeiros entrevistados, ao longo da dinâmica e interação da própria entrevista, indicaram ou sugeriram outros.

acontecer da vida cotidiana, o empírico, de outro. Outras vezes, a entrevista parecia permitir a própria fusão entre a teoria e o empírico, entremeados de tal modo e ordem, que já não se sabia mais quando um terminava e o outro começava.

Por isso, entendo a entrevista como o ponto nevrálgico desta pesquisa, ainda que também a entenda como um ponto de fronteira instável e complexo entre teoria e prática, se é que tal distinção existe realmente, de forma tão clara e distinta. Por essa razão, a concepção teórica de estudo inicial foi reformulada várias vezes, sobretudo ao longo das imersões em campo. Não bastasse a vasta diversidade de leituras e perspectivas sobre os temas aqui já suscitados, encontrava-me recorrentemente interpelado pela experiência da pesquisa de campo que, de forma mais ou menos direta, novamente, influenciava as minhas escolhas teóricas e recorrentemente alteravam os rumos do foco de estudo.

Com ela, a pesquisa de campo, a própria proposta da entrevista foi mudando de direção. O que quero dizer é que de acordo com a singularidade de cada entrevistado bem como pelo laço de confiança que estabelecia, modificava a ênfase da entrevista e o grau de detalhes que obtinha em cada diálogo. Desta forma, diante da sistematização teórica e empírica aqui exposta, o que se tem agora é mais um registro de uma perspectiva possível de condução metodológica de pesquisa do que, propriamente, um enquadramento puro e simples de uma abordagem metodológica qualquer.

Aqui Deleuze nos convida a pensar sobre o ato de escrever, de forma absolutamente interessante:

Ao escrevermos, como evitar que escrevamos sobre aquilo que não sabemos ou que sabemos mal? É necessariamente neste ponto que imaginamos ter algo a dizer. Só escrevemos na extremidade de nosso próprio saber, neste ponto extremo que separa nosso saber e nossa ignorância e que transforma um no outro. É deste modo que somos determinados a escrever. Suprir a ignorância é transferir a escrita para depois ou antes, torná-la impossível. Talvez, tenhamos aí entre a escrita e a ignorância, uma relação ainda mais ameaçadora que a relação entre a vida e a morte, entre a escrita e o silêncio. Falamos, pois de ciência, mas uma maneira que, infelizmente, sentimos não ser científico (DELEUZE, 1988, p. 18).

Dá a razão do itinerário de pesquisa: porque optei por um caminho, por uma abordagem, por uma perspectiva de entendimento; por um modo de pensar. Há outros caminhos, outras abordagens, outras perspectivas; outros modos de pensar: outros itinerários de pesquisa.

2.5 Abordagem qualitativa de pesquisa social

O que se coloca agora é a intenção de levar ao leitor, mais do que qualquer tentativa de solução ou resposta, um convite ao seu próprio pensamento sobre a questão, pelo menos nos termos que aqui se propõe a ele, de modo que ele próprio, leitor, sintase instigado a lançar suas dúvidas e problematizações que o texto mais diretamente sugere e, também, mais indiretamente, reconhece que comporta na sua formulação. Uma pesquisa eminentemente inspirada pela abordagem qualitativa de compreensão dos fenômenos sociais tem seus limites. Parte da identificação dos limites está a cargo do leitor, que se espera crítico ao texto. Outra parte já está aqui registrada e se apresenta ao longo da leitura.

A primeira questão foi uma análise sociopolítica do desenho institucional do funcionamento do Conselho do Consórcio Intermunicipal do ABC, com propósito de definir melhor do que se trata a participação do sindicato dos metalúrgicos no conselho. O percurso metodológico sobre o estatuto da participação no funcionamento do conselho foi orientado pelo *minipúblico*, tal como proposto por Fung (2004). A escolha deste autor não se deu de pronto, à priori, e nem ao acaso. Em parte, na revisão bibliográfica realizada nesta pesquisa, indicou uma vasta pluralidade de entendimentos e análises sobre a participação, sociedade civil e políticas públicas.

Se compararmos entre si as várias definições destes termos e adentrarmos nas nuances de suas concepções, percebemos que vários autores concordam, apesar de suas divergências aparentes, em que conhecer estes termos requer, em algum grau e de algum modo, conhecer duas características importantes. A primeira implica em conhecermos as regras de funcionamento; a segunda, que entremos na percepção de quem age politicamente nestas regras. A título de exemplo, em uma das entrevistas, destaco o seguinte trecho, que elucida esta questão, de conhecer as regras, no seu sentido mais formal e, também, conhecer um agir para além das regras, informal, se assim é pertinente dizer. Neste sentido, segue o trecho:

Um jeito de entender o poder é olhar para as regras. Sim, é bem importante. Mas, outras coisas, que são mais difíceis, é entender o que agente faz das regras. Tem nosso jeito de entender e se mexer com as regras. Tem muita gente que nunca leu ou nem mesmo sabe direito as regras, de como funciona certinho no papel. Mas tá lá, articulando e fazendo acontecer. (...) As regras são importantes, mas não são tão importantes. Tem muita política que está no papel, mas para chegar aí, no papel, teve muita política antes e pra sair do papel também (entrevistado).

Fica claro, no trecho destacado, que a escolha do referencial teórico da pesquisa deveria privilegiar tanto uma análise detida do desenho institucional da participação, no seu sentido mais formal, quanto permitisse adentrar neste campo mais intangível da dinâmica política, isto é, as relações de poder. Inclusive, a escolha por focar a pesquisa numa análise sobre as relações de poder merece um esclarecimento. Inicialmente, não se vislumbrou, de forma alguma, dar ênfase as relações de poder. Outros enfoques disputavam a atenção entre si antes do tópico do poder. Mas ocorre que foi recorrente, nas entrevistas, a referência sobre as relações de poder.

Percebi que, ao longo de várias entrevistas, que o tema do poder perpassava os depoimentos; quase que os entrelaçando. O que houve, em comum, entre grande parte das entrevistas, foram as menções, de forma mais ou menos direta, sobre as questões que envolviam predominantemente o tema das relações do poder entre o sindicato e os demais atores sociais. É claro, posteriormente, o tratamento conceitual realizado com esse material empírico tomou rumos decididos gradativamente pelo pesquisador, ao longo do estudo sobre o material empírico, por intermédio de uma detida análise e reflexão teórica. Mas a escolha específica de trabalhar com a questão das relações de poder foi uma decisão teórico-analítica com base no material empírico adquirido em campo. Procurou-se, então, a partir deste material empírico, compor um papel da participação do sindicato mediante a percepção dos entrevistados, compreendendo a participação política como um fenômeno inscrito numa dimensão histórica e o sujeito no conjunto das suas relações de poder.

Daí, então, optar por Archon Fung como referencial teórico principal para a concepção de participação, por meio da análise do desenho institucional. Segundo Fung (2004), podemos encontrar no contexto contemporâneo uma variedade de experiências democráticas, voltadas ao aperfeiçoamento da esfera pública no contexto atual, a partir

do desenho institucional que comporta o *engajamento cívico* e a *deliberação pública* nas políticas públicas. Em termos introdutórios, podemos dizer que o *minipúblico* consiste em um conceito que enquadra as características marcantes acerca dos novos arranjos participativos na esfera pública, vez por outra para perspectivas que contemplam o accountability, a justiça social, a governança democrática e a mobilização popular nas políticas públicas (FUNG, 2004).

O importante é notar o estudo do desenho institucional, tal como proposto por Fung (2004), consistiu em um exercício de análise detido sobre o arcabouço documental que se refere ao funcionamento do Consórcio Intermunicipal do ABC e, mais ainda, de forma combinada, servir-se do momento da entrevista para esclarecer alguns aspectos que pela análise formal, legal, dos documentos, não seria possível compreender com clareza certas dinâmicas internas ao funcionamento desta organização pública. As entrevistas adicionaram maior complexidade sobre a análise dos documentos, destacando aos poucos a importância das relações sociopolíticas estabelecidas pelo sindicato, que estão inscritas no desenho institucional do Consórcio Intermunicipal do ABC.

Uma vez definido e caracterizado, a partir de Fung (2004), o tipo de *minipúblico* que mais se adéqua a compreensão do Consórcio, o que se buscou posteriormente foi identificar quão democrático consiste o desenho institucional do Consórcio Intermunicipal do ABC, especificamente do conselho em questão. Assim, adentrou-se, então, mais precisamente, no foco e razão teórico-analítica cerne da presente dissertação: a apreensão do papel da participação do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC no Consórcio Intermunicipal do ABC. Para tanto, segue a explicação do segundo método utilizado na pesquisa. Não há, em termos específicos, um papel único do sindicato dos metalúrgicos no Consórcio. Mas há, entre similitudes e diferenças do conteúdo das entrevistas, percepções dos atores sobre este papel, a depender de vários aspectos e fatores. A escolha do segundo método está arvorada na importância de dotar a análise das políticas públicas com a contribuição metodológica que valoriza a pesquisa social com a interface na subjetividade.

O fio condutor da análise do desenho institucional, como dito anteriormente, refere-se aos *minipúblicos*, entendidos como “os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política

contemporânea” (FUNG, 2004, p. 174) quanto às dimensões que compõe o desenho institucional da participação da sociedade civil na democracia contemporânea. Conforme nos indica Fung (2006), sobre a análise do desenho institucional, temos os seguintes aspectos: i) quem participa; ii) como os participantes se comunicam com os outros atores para tomar decisões juntos; iii) como a decisão está vinculada com a política ou a própria ação política.

Por outro lado, adicionalmente, com base nas considerações teóricas do método da história oral temática, conforme explica Meihy (2005), formulou-se um roteiro de entrevista, específico a cada entrevistado, com o intuito de abordar as percepções sobre o entendimento do papel do sindicato na gestão das políticas públicas do Consórcio. No total, ao longo da pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas com profissionais, acadêmicos e militantes que tem ou tiveram em sua trajetória pessoal relações com o Consórcio Intermunicipal do ABC e/ou com o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

É oportuno registrar que, em atendimento a solicitação de 2 (dois) entrevistados, não há na dissertação nenhum tipo de identificação pessoal e de cargo profissional. Em que pese esta solicitação, optei por não indicar nenhum nome ou cargo dos respectivos entrevistados, nem mesmo de forma genérica. É claro que, as posições profissionais ou políticas têm sua importância, para se entender o discurso: pois como é sabido, quem fala, fala de um lugar. Mas diante das solicitações e para evitar qualquer tipo de indisposição com a confiança em mim depositada pelos entrevistados, acabei apenas por focar na seleção e análise de trechos das conversas que, em alguma medida, parecem interessantes no trabalho de captar as percepções, sem incluir qualquer outro tipo de distinção.

Ainda que haja inspiração na história oral temática, sobretudo na condução da entrevista, esta não é, de forma alguma, uma pesquisa que pode ser enquadrada na área da história oral temática. O que fiz foi tão somente servir-me, de forma inspiradora, da seriedade técnica da história oral temática, como condutora metodológica confiável da experiência de campo, mas sem seguir, propriamente, uma perspectiva metodológica específica, dentre suas variadas abordagens.

Procurei registrar alguns trechos das falas no caderno de campo, assim como registrava idéias ou pensamentos correlatos, que me pareciam importantes para pensar

questões da pesquisa. A seleção dos trechos das falas foi, talvez, o maior desafio, ou pelo menos, o desafio pelo qual tive mais dificuldade em realizar. Diante de tanta informação, qual trecho utilizar? Como selecionar um texto deslocando-o do contexto mais geral da fala? No momento da entrevista, a conversa ganha um ritmo, muda de rumo ou de foco, discute outras temas, depois volta ao tema, enfim, em certos momentos há mais atenção, em outros a atenção se direciona a outra coisa, então, diante disto, como e o que escolher? O que deve ser foco de análise e, deste modo, a ser ressaltado? Procurei, então, evitar transcrever trechos literais das conversas, optei por apenas transcrever trechos aproximados das falas, quando muito, apenas eventuais alterações em nome da linguagem mais formal. Como registrar observações de maneira fiel à realidade? À medida do tempo em que se adentra na experiência de campo, ocorre uma série de aprendizagens que, mesmo indiretamente, pela imersão nesse campo, aumentam a dificuldade de estabelecer um foco. O campo empírico é complexo e plurideterminado, então, como definir o que é essencial para a análise?

O equívoco, parece-me, está um pouco na suposição de que o essencial para uma análise pode ser respondido de forma direta e conclusiva, e que é identificável teoricamente no empírico. A questão é geralmente tratada de forma a parecer claro e distinto o que se procura analisar teoricamente no empírico. Supõe-se que o foco de pesquisa é isto ou aquilo. Mas um foco de pesquisa não é um dado direto e nem uma resposta definitiva, sua resposta é a capacidade de predicar sobre o essencial da análise; como uma espécie de exercício de construção que quase sempre está mais associado às relações analíticas e interpretativas que atribuímos ao objeto do que, propriamente, o objeto em si.

Ao retomar os trechos, tentar analisá-los, via que, a depender a minha própria percepção sobre a pesquisa, seu foco de análise e sua metodologia, que ofereciam não a percepção dos outros entrevistados, mas sim, a minha própria percepção, a partir das deles. Procurei, deste modo, evitar fazer qualquer tipo análise de discurso em particular. Não quis tão somente selecionar trechos de falas convenientes ao trabalho, analisando-as ao meu modo. Mas percebi que se trata de uma metodologia que vai sendo "esculpida" aos poucos, com o tempo para pensar, refletir e, sobretudo, reescrever, buscando dar atenção ao que é saliente.

À medida que foi feita a transcrição das anotações de campo para a versão do trabalho final, observava um maior conforto ou certa aprendizagem no desenvolvimento da capacidade de expor as idéias, de ordenar certos trechos, as palavras dos entrevistados, ajudavam-me na descrição da pesquisa.

Como pedir às pessoas que contem sobre sua percepção em relação a algo? A entrevista é um momento muito complexo, tão cheio de aspectos ricos que podem ser levados em conta analiticamente e de tantas e diversas maneiras. Todavia, como dar um sentido textual à compreensão teórica de um fenômeno empírico? Como escrever de forma fiel e ao meu modo o que julguei ter vivenciado na experiência de campo? Como lidar com a necessidade de compreender a lógica das práticas dos sujeitos e de buscar uma significação dessas práticas para o seu processo de percepção acerca de algo?

A percepção que aqui evoco é, na verdade, uma tentativa de dar foco compreensivo acerca de um determinado entendimento e construção muito pessoal em relação a algo, uma espécie de composição de um cenário, que comparada com a riqueza empírica analítica adquirida em campo, extrapolou em muito a minha capacidade de síntese e análise do material. Ainda assim, ao meu modo, tentei fazer uma exposição mais clara e objetiva, ao mesmo tempo em que pretendi evitar expressões que pudessem mais confundir do que esclarecer essas percepções.

A metodologia escolhida pretende comportar uma abordagem sensível a dimensão da subjetividade. Neste sentido, a escolha da metodologia pretendeu criar condições para acessar a percepção do papel do sindicato para os entrevistados. A metodologia inspira-se na história oral porque esta se constitui, dentre outras, como uma estratégia metodológica para acesso à memória (NEVES, 2002). Quis dar mais enfoque ao caráter social da memória na produção do discurso, até porque “a referência ao passado serve para manter a coesão dos grupos e das instituições que compõem uma sociedade, para definir seu lugar respectivo, sua complementaridade, mas também as oposições irreduzíveis” (POLLACK, 1989, p. 09).

Um limite importante, então, será dado a esta dissertação: se quer conduzir uma investigação social de modo a manter tanto a discussão teórica adequada entre diversas escolas do pensamento quanto propor novas compatibilidades analíticas com vistas a alargar as possibilidades de interpretação sobre o material empírico. Em suma, o

empreendimento de pesquisa concentrou-se por meio da entrevista para fornecer uma guinada qualitativa do estudo sobre o desenho institucional, dando acesso ao conteúdo subjetivo, da percepção do sujeito.

Com a pesquisa busquei fornecer algumas condições metodológicas para desenvolver um itinerário de pesquisa com abordagem qualitativa sobre a compreensão de qual é a percepção sobre o papel da participação do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC no Consórcio Intermunicipal do ABC. O foco de estudo aqui apresentado visa também contribuir na direção de estudos relacionados à democracia contemporânea e as políticas públicas, uma vez que diversos estudos recentes têm atribuído à participação da sociedade civil nas políticas públicas um dos fatores determinantes para aprimoramento do desempenho das políticas públicas contemporâneas (ABERS, 2000; 2011; AVRITZER, 2010, 2011).

3. DEMOCRACIA DELIBERATIVA: A PARTICIPAÇÃO IMPORTA?

A democracia é um termo controverso, que decorre de um longo, acirrado e profícuo debate entre perspectivas teóricas diversas e nas correntes político-ideológicas a elas associadas (SARTORI, 1994). Tal variedade de perspectivas acerca da compreensão da democracia revela a multiplicidade das características constitutivas de sua natureza, e da forma que se privilegia um aspecto em relação a outros. A democracia é um destes conceitos em estado permanente construção e reflexão conceitual, além da disputa política a que o termo se refere. Já há um debate bastante consolidado e plural em que assistimos à invocação do conceito de democracia para se referir ao estatuto político-institucional da relação de poder entre o Estado e a sociedade (HABERMAS, 1989, 1994; HELD, 1987; INGLEHART, 1993). O que acontece, neste contexto, é que a democracia remonta uma série de concepções que podem ser apresentadas, cada uma ao seu modo, por diversas ênfases e enfoques de estudo.

Mais interessante contemporaneamente são os entendimentos que atribuem às questões de democracia uma preocupação necessária às políticas públicas, inter-relacionando-as analiticamente com os mecanismos de participação. Trata-se, então, de abordar as políticas públicas como experiências de tentativas voltadas à consolidação da democracia diante das condições presentes de possibilidades de participação política da sociedade civil. As políticas públicas podem assinalar um espaço fundamental para se questionar o alcance da cidadania. Dito sob outra perspectiva, adicionalmente, estudar as políticas públicas também pode indicar caminhos para a reflexão sobre os limites e as possibilidades do funcionamento das instituições participativas, no contexto democrático, tanto pela salvaguarda e promoção de direitos quanto pela qualidade da prestação de serviços públicos.

Se dispuser-nos a admitir essa perspectiva, o que pode daí decorrer, à primeira vista, é a constituição de um vasto campo de pesquisas, para o que se convencionou aqui chamar de *democracia deliberativa*⁴, entendida como a teoria que diz respeito à

⁴ Em linhas gerais, a ideia de democracia deliberativa está associada às concepções que privilegiam a deliberação como a questão-chave na teoria democrática do século XX. Talvez fosse proveitoso destacar alguns autores fundamentais, a saber: John Rawls, Jurgen Habermas, Iris Young, Joshua Cohen, Nancy Fraser, entre outros. Para mais detalhes sobre o surgimento conceitual da democracia deliberativa e sua relação com a teoria crítica, ver Avritizer (2000).

compreensão analítica, ao discernimento da prática, no que se refere aos limites e às possibilidades de estudo acerca da participação na democracia.

Seja ainda pela sua abordagem nos aspectos discursivos que envolvem o processo político ou pela perspectiva normativa associada à importância da participação, os estudos chamados "deliberacionistas" avançam no debates e discussões sobre o significado da democracia contemporânea. É neste sentido, e neste somente, que deliberativo é uma um atributo fundamental para nosso enfoque de estudo sobre a democracia.

As pesquisas deliberacionistas encontram forte inspiração na análise dos impasses da participação, que é freqüentemente evocada como dimensão privilegiada da democracia, muitas vezes com ênfase um pouco demasiada, dando contornos entusiastas em relação a sua importância na democracia. Por vezes, a afirmação da relevância da participação política na democracia ocorre sem que haja uma maior ponderação em relação ao potencial de criar mudanças substantivas na democracia, adentrando de forma muita comedida nos seus impasses, contradições e obstáculos que conformam a influência da participação da sociedade civil nas políticas públicas.

Não há dúvida de que a democracia e sua relação com as políticas públicas são complexas e por vezes, pouco claras, o que serve para ensejar discussões profícuas nos estudos sociais e políticos. Tanto já foram as idéias e contribuições postas à prova do debate acadêmico sobre a concepção de democracia e a relação com as políticas públicas, que fica difícil abarcar todo esse arcabouço de maneira adequada e de forma sistematizada.

Como apontam alguns autores clássicos (DAHL, 1997; SCHUMPETER, 1984), certos aspectos importantes da democracia e, até mesmo de sua relação com as políticas públicas, requerem que se dê relevância ao âmbito das relações representativas e – sobretudo – do estudo sobre as dinâmicas eleitorais do âmbito da política. Neste sentido, a democracia deliberativa é crítica ao que poderíamos chamar de elitismo democrático⁵.

⁵ Por elitismo democrático entendem-se as abordagens ou concepções que designam o essencial da democracia no que refere ao conceito de soberania provenientes do processo eleitoral e a justificação da racionalidade política. Alguns exemplos de autores que poderiam ser identificados com essas abordagens são Schumpeter (1942) ou mais recentemente Anthony Downs, Giovanni Sartori e Norberto Bobbio. Para explicar a crítica sobre o elitismo democrático e a agenda de reforma democrática contemporânea, ver LAVALLE, at all (2006).

Contrastando, em parte, com as perspectivas da democracia representativa, minimalista ou elitista, encontramos referências que sublinham outros olhares sobre a democracia, que defendem uma ênfase de análise que recai sobre a investigação da participação da sociedade civil nas políticas públicas.

O que importa, portanto, em um sentido geral, para a orientação teórica desta pesquisa é justamente a convergência de esforço voltado a tentativa de se fortalecer um embasamento analítico que se pretende crítico a dimensão representativa da democracia, lançando mão da alternativa deliberacionista, para se pensar a democracia. Isto posto, o que se vê sem dificuldade é que o conteúdo crítico da perspectiva da democracia deliberativa pode ser sumarizado pelas questões que envolvem o processo de democratização das relações políticas (DRYZEK, 2000).

De modo geral, as críticas propostas por esta orientação não se colocam de forma a negar ou tornar inapropriada a democracia representativa. As críticas, pelo menos as quais aqui se ocupa o recorte da teoria deliberacionista da democracia, incidem mais na discussão sobre a insuficiência do elemento de representatividade como uma dimensão necessária e suficiente da legitimidade política. A crítica da democracia deliberativa incide, então, na discussão sobre as implicações da participação e do controle social, na compreensão das possibilidades de exercício da cidadania contemporânea.

Exprimamos a ideia acima com mais precisão. Em linhas gerais, aqui, a noção de democracia deliberativa acaba por reunir um conjunto de reflexões sobre o alcance da participação na democracia contemporânea. Essa perspectiva privilegia estudos sobre novos meios, mecanismos ou instituições que promovem algum tipo de participação da sociedade civil nas políticas públicas.

3.1 Desenho institucional e instituição participativa: o que é deliberação pública?

A discussão que se segue da democracia e a relação com as políticas públicas será dirigida, em sua maior parte, para a temática da participação política da sociedade civil, em novos *desenhos institucionais* de relação participativa entre o Estado e a sociedade. Para um olhar mais atento a estas questões, parece apropriado tecer alguns comentários sobre a abordagem analítica feita pela vertente deliberacionista dos estudos sobre a democracia.

Ao examinar os debates contemporâneos sobre a democracia encontramos uma vasta discussão teórico-analítica sobre temas clássicos de justiça, liberdade, legitimidade, entre outros aspectos, que de alguma forma, se desdobram em reflexões sobre experiências da relação entre o Estado e a sociedade civil⁶ (ARATO; COHEN, 1994; BENHABIB, 1996; NOBRE; COELHO, 2004; LAVALLE; SUNZA VERA, 2010, WAMPLER, 2011).

O debate proposto pela crítica da democracia deliberativa provém, dentre outras razões, do entendimento crítico da concepção minimalista de democracia, de que o teor tão somente representativo e eleitoral das relações políticas entre sociedade civil e Estado não consistem em um arranjo institucional suficientemente adequado para lidar com as novas demandas e reivindicações da sociedade contemporânea (ELSTER, 1998; GUTMANN, THOMPSON, 2004). A grosso modo, as confluências de preocupações analíticas em torno dos fatores que subjazem às suas capacidades de atuação do Estado, principalmente as incumbidas das deliberações que envolvem a gestão das políticas públicas no âmbito subnacional, estão sob indagações teóricas e empíricas que, em muitos sentidos, encontra-se à frente dos modelos do legado teórico da democracia representativa.

Os estudos sobre a democracia no seu proceder desenvolveram vários significados e sentidos – aos quais, ao menos em parte, tratam da relação política entre o Estado e a sociedade civil - de tal modo que podemos concebê-los como eixos centrais para a concepção de cidadania. Ora, como dito anteriormente, convém sublinhar que se pode dizer que o significado da palavra democracia varia com a mudança das perspectivas teóricas e dos coeficientes ideológicos. O que tem faltado à democracia é a precisão de seu sentido. Portanto, ainda que não se trate de definir um conceito específico, ainda assim, se faz necessário pensar um conceito que se ajuste à realidade em que vivemos, pois o estudo da democracia está entremeado de vários aspectos e

⁶ Seja dito de passagem, breves notas sobre o conceito de sociedade civil. Inclui-se ao rol de debates vastos a definição de sociedade civil. As origens do conceito remontam, em primeiro lugar, a filosofia idealista de Hegel; posteriormente, a guinada revolucionária de Marx e, por fim, a revisão crítica proposta por Gramsci. Entretanto, para fins mais objetivos, ao usar o conceito de sociedade civil, quero designar uma concepção abrangente e contemporânea, que priorize a dimensão ativa do conceito de sociedade civil, ao que parece, mais adequada à realidade do estudo, a saber, um conceito que diz respeito à contradição entre o Estado e a sociedade civil, isto é, termos como sociedade civil, atores coletivos e novos atores sociais, são utilizados como referência a definição apresentada por GURZA LAVALLE, HOUTZANGER e ACHRYA (2004): “O termo ‘ator coletivo da sociedade civil’ é usado em sentido amplo para denotar um conjunto diverso de atores sociais – associações locais, ONGs, organizações de caridade, etc. – que não têm cargos públicos ou lucro como seus objetivos principais”.

ênfases, atribuindo-se ao conceito diferentes dimensões sociais, históricas, culturais e institucionais com as quais tais perspectivas estão relacionadas.

Para não nos perdermos nos meandros de uma literatura vasta e abrangente, destaco apenas alguns aspectos que parecem fundamentais ao debate sobre a democracia hoje, nomeadamente em seu caráter deliberativo⁷. Em linhas gerais, a democracia deliberativa preconiza e busca criar mecanismos de ampliação da participação e de envolvimento da sociedade civil na gestão de políticas públicas, isto é, trata-se de alargar as perspectivas de democratização para além da representação política. A razão por trás disto é que: “It is not enough that citizens assert their power through interest-group bargaining, or by voting in elections” (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 4). Com efeito, a participação da sociedade civil desempenha um papel de destaque em toda perspectiva teórica da democracia deliberativa, espacia às discussões da representação e legitimidade. Ainda neste sentido, para Cohen e Arato (1994, p. 402):

The principles of right and democracy, each in its own way, define the limiting conditions of what legitimate content of an empirical consensus might be. Each provides for dissent, the first by delimiting the reach of such a consensus (to which those involved must nonetheless agree) the second by delimiting the procedural principles through which a valid consensus can be reached. Both, in other words, provide a principled of an empirical agreement.

Os diversos estudos sobre democracia deliberativa, enquanto núcleo teórico-analítico do que já pode ser entendido como uma vertente conceitual específica da teoria democrática contemporânea, têm afirmado, por diversas razões, de naturezas variadas, argumentos que permitem postular a existência de uma ligação fundamental entre a participação da sociedade civil e as políticas públicas (LAVALLE; 2011; LAVALLE; SUNZA VERA, 2010; LÜCHMANN, 2007).

⁷ Não são poucas as referências na literatura que apontam críticas sobre o potencial inclusivo e igualitário da democracia deliberativa. Destaco, especialmente, as contribuições de Young (2001). De forma breve, a autora propõe uma perspectiva de democracia atenta, em sua operação, as desigualdades sociais e culturais. Ao reconhecer tais problemas, a autora discute como estas desigualdades conformam a natureza da comunicação no ambiente democrático e, de que modo, tais desigualdades sociais e culturais, por sua vez, influem na qualidade da deliberação, perpetuando a desigualdade no interior das concepções deliberacionistas de democracia. Para a crítica e um maior aprofundamento sobre o potencial inclusivo e igualitário da democracia deliberativa, ver Young (2001).

A esse respeito observa-se a perspectiva de Archon Fung (2004), que torna ainda mais explícita a necessidade dessa ligação, ao afirmar que do ponto de vista crítico-analítico:

Proponents of deliberation argue the enabling those who must live with the consequences of a decision to make it together – struggling to reach mutual understanding, if not agreement, through discussion – offers several advantages over both adversarial and expert decision-making. For instance, the information and creativity that often grows out of discussion may improve the quality of decisions. Outcomes that take into account the reasons why participants support various courses of action – rather than simply tallying votes, money, or power – may thereby become more fair and just. Citizens themselves may become wiser and more understanding and accepting of different views and preferences after encountering them in discourse. Finally, even when some participants disagree with group deliberations, they may be more easily reconciled to the outcomes because others have justified the bases of their positions in good faith (FUNG, 2004, p. 17).

Ao considerarmos os desafios que a democracia deliberativa impõe ao estudo das políticas públicas, diante da breve revisão bibliográfica aqui apresentada, encontramos várias características que conformam distintas concepções entre os autores, tanto pelos aspectos normativos quanto pelas ênfases de análise. Considerando essas várias características, destaco, ainda que pontualmente, que para a democracia deliberativa, é fundamental ter claro que: “makes room for many other forms of decision-making (...) it is the reason-giving process” (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 3). Neste sentido, é preciso dizer ainda que para a consolidação de processos deliberativos, em conjunto com a sociedade civil em *espaços públicos* democráticos, deve-se atentar para o seguinte aspecto:

Deliberative democracy, as we have seen, is about more than process deliberation alone. It is also about substantive standards of free and equal citizenship, and about the background conditions of free and equal citizenship that deliberations needs if it is to function as well as it can (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 48).

Dando conta da perspectiva da democracia deliberativa, através dela penetramos no domínio da legitimidade política do Estado, no qual até então não estávamos interessados em discutir para além das relações eleitorais. De fato, essas contradições

decorrem, ainda que em parte, de uma visão administrativa da gestão de políticas públicas que se identifica mais facilmente com a lógica da profissionalização da burocracia na prestação de serviços públicos do que, de forma combinada com estes aspectos, consolidar a promoção e fortalecimento da participação política da sociedade civil. Bem depressa reconhecemos a insuficiência da concepção representativa da democracia. Longa série de reflexões e análises fez descartar sua predominância no debate sobre a democracia.

Finalmente, outra característica importante da democracia deliberativa consiste no *raciocínio público* em torno da *justificação política* (COHEN, 2007). Isto é, o exercício do poder político, na concepção de democracia deliberativa proposta por Conehn (2007), está alicerçado com base na argumentação pública livre entre iguais. Em outras palavras:

A concepção de justificação que fornece o cerne do ideal de democracia deliberativa pode ser apreendida em um procedimento ideal de deliberação política. Nesse procedimento os participantes consideram-se mutuamente como iguais; eles visam defender e criticar as instituições e os programas tendo como critério as considerações que os outros têm razões para aceitar, dado o fato do pluralismo razoável e a suposição de que esses outros são razoáveis; e eles estão dispostos a cooperar de acordo com os resultados dessas discussões, considerando esses resultados como obrigatórios (COHEN, 2007, p. 123).

Procurei aqui, tratar de evidenciar algumas características da discussão sobre as especificidades da participação da sociedade civil nas políticas públicas, a partir do debate proposto pela democracia deliberativa enquanto um direcionador procedimental e normativo do funcionamento da relação entre Estado e sociedade civil. Parece oportuno resumir, agora, as quatro principais idéias-chave conceituais da democracia deliberativa, que indicam as razões de sua importância para se pensar as políticas públicas, a saber: a) a centralidade da participação da sociedade civil nas esferas públicas (BENHABIB, 1996; ELSTER, 1998); b) ampliação do engajamento cívico dos cidadãos (FUNG, 2004); c) consolidação de mecanismos de deliberação pública (FUNG, 2004) e; d) procedimento institucional em torno do ideal de justificação política (COHEN, 2007). As condições de emergência, desenvolvimento e transformação do conceito de democracia deliberativa perpassam, aqui, pelas

perspectivas teóricas acima. É no contexto dessas quatro idéias-chave que as características da democracia deliberativa ganham maior clareza descritiva e fornecem maior esclarecimento sobre as suas implicações na reflexão sobre políticas públicas.

Com os diversos estudos que intencionam identificar se e como as novas formas de participação da sociedade civil têm tornado as políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas, reunimos hoje um conjunto de reflexões que fazem surgir muitas dúvidas e ao mesmo tempo importantes expectativas sobre a democratização das políticas públicas (DOWBOR, 1996, 2003; AVRITZER, 2009, 2010; SPINK, 2012). Neste sentido, importa saber se estas formas de participação têm sido acessíveis a grupos sociais de mais baixa renda ou, até mesmo, abarcam grupos de interesses ou segmentos com menor poder de barganha frente ao Estado.

A discussão sobre estas e outras questões têm trazido à tona críticas sobre as dimensões da participação e induzido ponderações sobre o alcance da perspectiva da democracia deliberativa para as políticas públicas. Mas é de tal modo difícil distinguir com precisão os efeitos da participação da sociedade civil nas políticas públicas, que não é possível esclarecer esta distinção em todas as suas facetas, conjuntamente, sem ser de algum modo arbitrário.

Com efeito, ao falar-se de democracia deliberativa, trata-se da introdução de transformações/inoações nas políticas públicas? Há, realmente, um tipo específico de participação capaz de assegurar ao exercício da cidadania para além do período eleitoral e uma gestão de políticas públicas que abarque mais do que clientelas político-partidárias ou grupos de interesse organizados? Difícil tarefa responder estas questões de forma categórica. Sem respondê-las, mas suscitado essas perguntas, verificamos um amplo debate sobre a democracia deliberativa, seus limites e possibilidades.

No Brasil, assiste-se a um processo de inovação, multiplicação e consolidação das instâncias políticas participativas que, transformando as regras de gestão autoritárias de outrora, de um passado ainda recente, tentam lidar com a complexidade social e econômica da sociedade civil. Há, de modo geral, uma crescente exigência para a clarificação das regras da administração pública para a participação nas decisões por parte dos atores sociais que compõe a sociedade civil. A democracia deliberativa crítica,

justamente, as formas de administração pública que, enleadas em regras burocráticas e discursos tecnicistas, acabam por não serem interpeladas pela participação política centrada na sociedade civil.

Isto posto, verifica-se sem dificuldade que estamos diante de experimentações de formas alternativas para o funcionamento da gestão pública, sobretudo, neste debate, interessa as questões que envolvem a democracia deliberativa em sua abordagem no nível subnacional de governo, em especial acerca da inovação e mudança do papel do Estado no âmbito municipal.

Com a importância atribuída nas últimas décadas aos territoriais locais, isto é, aos espaços subnacionais de governo, seja estadual ou municipal, ainda que mais particularmente evidencie-se o segundo, encontramos problemáticas no processo de democratização das políticas públicas, explicadas, entre outros fatores, pelas circunstâncias sócio-históricas e institucionais que enfocam de maneira ainda tímida a inclusão e fortalecimento da sociedade civil como foco das políticas públicas. Em certo sentido, este enfoque seria decorrente do processo descentralização federativa, desde pelo menos os anos oitenta e noventa, diante do processo de redemocratização (ARRECTHE, 2012).

Foram décadas de importantes mudanças na estruturação político-institucional da democracia brasileira. O que conferiu ao poder local uma centralidade inusitada para se pensar as possibilidades de gestão das políticas públicas. Numa visão particular dos processos democráticos, o interesse passou a recair na forma dos desenhos institucionais que particularizam e complexificaram a análise das implicações da participação no âmbito do governo local. Neste contexto, emergiu formas de gestão que se pretendiam mais dialógicas e, de alguma forma, orientadas à aproximação da sociedade civil com as políticas públicas.

Os estudos sobre democracia deliberativa no Brasil podem ser associados à profusão de pesquisas sobre os diversos tipos de experiências participativas nas políticas públicas. Dentre outros recortes de análise possíveis, destaco a perspectiva teórico-metodológica proposto pelo Archon Fung. Em linhas gerais, para o autor, a ideia da participação é tão importante como a eficiência, efetividade e eficácia que sobrepujam as pesquisas em políticas públicas. Convém assinalar que, para o autor, é fundamental na pesquisa sobre participação deter-se sobre a análise do desenho institucional. Analisar a participação a partir de tal aspecto, significa dizer, entre outras coisas, que o

essencial do alcance do processo de democratização das políticas públicas refere ao desenho institucional de participação, isto é, torna-se mais adequado analisar a participação em função da dupla característica de seu propósito, a saber: i) promoção do engajamento cívico e; ii) deliberação pública (FUNG, 2004).

Com isso, a análise do desenho institucional ganha centralidade, pois pode privilegiar o estudo do alcance da participação política. Assim, os estudos acerca dos desenhos institucionais das experiências participativas podem incidir em uma análise mais acurada sobre o alcance democratizante desta perspectiva nas políticas públicas.

A ideia de deliberação indica, conforme a revisão da literatura especializada, uma modificação ou mudança na (s) formas (s) como experimentamos e nos relacionamos com a gestão pública contemporânea por intermédio do alcance da cidadania. Trata-se, então, de lançar bases teóricas para análise da participação por intermédio do entendimento acerca da promoção do *engajamento cívico* e a *deliberação pública* da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

Trata-se, por fim, bem mais do que tentar associar o desenho institucional com nova dinâmica política de relação entre o Estado com a sociedade civil. Assim, se a primazia da participação política é reveladora da orientação do que chamamos de democracia deliberativa, por outro lado, é necessário avançar no entendimento crítico da emergência desta que parece uma nova ordem crítico-normativo da relação teórica e prática entre Estado e sociedade civil, no âmbito das políticas públicas. Tais características atestam a pluralidade e a complexidade desta nova ordem que, no ensejo da discussão democracia deliberativa, acabam por conformar perspectivas definidoras e questionadoras para se pensar a gestão as políticas públicas na contemporaneidade.

3.2 Gestão social e democracia deliberativa: aproximação possível?

A gestão democrática e a participação popular da sociedade civil de forma direta e efetiva na administração pública são características institucionais recentes, em construção, que estão inscritos em um longo processo de redemocratização no Brasil (TEIXEIRA; CARNEIRO, 2009; SPINK, CLEMENTE; KEPPKE, 1999). Para além de prerrogativas básicas para a formulação de quaisquer políticas públicas, a gestão democrática e a participação popular da sociedade civil são conceitos que integram o texto da Constituição Federal (BENEVIDES, 1990) e do Estatuto das Cidades⁸.

⁸ Destacamos, acerca do Estatuto da Cidade, normatizado pela Lei n. 10.257, que ao estabelecer as suas diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade prevê no artigo 2, no inciso II, que a gestão democrática: “por meio

Esses marcos jurídicos servem como exemplos estruturantes dos mecanismos norteadores da gestão pública contemporânea e, sobretudo, de como este arcabouço jurídico-institucional pode de forma significativa ampliar as possibilidades de participação política da sociedade civil nas políticas públicas.

A literatura sociológica, o campo das políticas públicas e estudos urbanos recentes têm destacado crescentemente a importância do desenvolvimento local para a redução da pobreza (SOUZA; NETO, 2008; BOISER, 2005), promoção dos direitos humanos, inovação (FARAH, 2006) e, também, as novas perspectivas de participação da sociedade civil (DOWBOR, 1996; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA 2011), objetivando o fortalecimento das reivindicações em prol de melhores condições de vida dos cidadãos (TENÓRIO, 2008; FISCHER; MELO, 2006; RODRIGUES; RAMALHO, 2010).

Há que se entender que com o processo de descentralização no Brasil, as esferas subnacionais ganham centralidade na gestão de políticas públicas (ARRETCHE, 2012; FARAH, 2006; SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 1999), assim um novo paradigma de desenvolvimento encontra no recorte local as mais recentes referências de gestão das políticas públicas com vistas à *mudança social* (BAVA, 1996; DOWBOR, 2003; FISCHER; MELO, 2006).

Pelo centro de interesse e problemática teórica, longe de um entendimento unívoco, não se pode negar que se referem aos estudos das políticas públicas o esforço de compreensão acerca das expressões de relações específicas de poder entre Estado, mercado e sociedade no contexto contemporâneo. De acordo com essa perspectiva, as políticas públicas dispõem de um privilegiado e singular campo de pesquisa social sobre o poder. De modo que, para entendê-la, daremos ênfase aos atores sociais que estão inscritos no cerne destas relações de poder. Neste sentido, temos que:

Políticas Públicas são definidas pela interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. As dinâmicas políticas são resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes. Essas dinâmicas são fortemente influenciadas por legados, já que tanto o ambiente institucional e as redes, como a própria política pública, são historicamente construídos. Esses legados, assim como diversas “estruturas” presentes em cada caso (econômicas, relacionais,

da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001)

espaciais e institucionais) definem instrumentos de poder diferenciados para os atores políticos potenciais, tornando alguns deles mais capazes de fazer valer seus interesses do que outros, além de conduzir alguns atores potenciais em direção à irrelevância (MARQUES, 2003, p. 47).

Assim, quando tratamos do estudo das políticas públicas nos parece fundamental levantar questões sobre seu funcionamento, sobretudo, buscar compreender as relações de poder entre os atores que estão envolvidos na sua respectiva gestão (GRAU; IÑIGUEZ-RUEDA; SUBIRATS, 2010; SPINK, 2011).

Os complexos processos socioeconômicos em curso no capitalismo contemporâneo, nas últimas décadas principalmente, têm modificado a noção de território e das relações sociais, ambientais e econômicas que a engendram. De modo que qualquer política pública que se disponha a combater as diversas mazelas sociais ocupa-se de levar em conta as particularidades locais, inclusive no tocante a sua dimensão político-cultural, de lideranças e empreendedores locais nas políticas públicas (BAVA, 1996; DOWBOR, 2003). Neste sentido, destacamos que:

toda política pública se puede considerar un proceso de ingeniería heterogénea, el resultado del cual es una red híbrida que se articula en una arena en la que ya existen otras redes. Una red híbrida fruto de múltiples procesos de asociación en los que participan una gran cantidad y diversidad de elementos. (...) Así, podemos entender las políticas públicas como flujos continuos de decisiones y acciones a los cuales, a través de su análisis, tenemos que dar sentido (GRAU; IÑIGUEZ-RUEDA; SUBIRATS, 2010, p. 66).

Com efeito, segundo Brigadão; Nascimento; Spink (2011) é importante ressaltar que a análise de políticas públicas devem considerar interesses diversos, controvérsias, conflitos e resistências, de modo que a perspectiva:

proposta por Bowe, Ball e Gold (1992), na qual o Police Cycle deve ser estudado como um ciclo contínuo em que os contextos de produção do texto, de influência e de prática nas políticas públicas estão intimamente relacionados e que, ao contrário de muitos estudos clássicos de Policy Cycle, o ciclo não é constituído por etapas lineares e seqüenciais. Assim, cada um desses contextos envolve atores com interesses diversos e, portanto, há controvérsias, conflitos e resistências (BRIGADÃO; NASCIMENTO; SPINK, 2011, p. 203-204).

Uma vez que não se trata de uma análise exaustiva dos referidos textos, mas sim de realizar uma leitura introdutória, que tem como propósito ressaltar alguns aspectos relevantes para uma compreensão mais clara sobre o conceito de política pública, apontando sua constituição como um processo historicamente condicionado às interações entre atores sociais em redes sócio-políticas e que, por seu turno, estão inscritas em relações dinâmicas de poder estabelecidas pelo contexto institucional de funcionamento das organizações. Deste modo, sob certo sentido, o caráter democrático das políticas públicas, também pode ser retratado pelo desenho institucional que o opera em sua gestão.

O que hoje chamamos de democracia deliberativa se construiu junto e como parte integrante da reestruturação das relações de poder entre a sociedade civil e o Estado, principalmente após o período militar. A participação no processo de redemocratização se configurou como fundamento e o modo constitutivo de um novo paradigma para o estabelecimento de relações de poder que conformam de formas diversas as várias perspectivas de interação da sociedade civil com a gestão pública. Com efeito, o processo de redemocratização possibilitou a reabertura do debate sobre o significado da democracia, da participação política e, sobretudo, da cidadania.

A perspectiva aberta pela democracia significou, portanto, a possibilidade de uma análise crítica do papel das políticas públicas na contemporaneidade, de procurar elucidar o complexo sistema de relações de poder, inscritas em seu funcionamento, como também desvendarem os gargalos encontrados no interior das instituições participativas.

A crescente pesquisa voltada para dimensionar a correspondência entre a participação da sociedade civil e a efetividade das políticas públicas tem sido objeto de relevantes questões e notórias contribuições para a literatura acadêmica (ABERS, 2000; TAGATIBA, 2002; AVRITZER, 2010; WAMPLER, 2011; CORTES, 2005, 2011). Neste amplo contexto, uma importante vertente de mudança de interesse sobre a análise de políticas públicas, no contexto brasileiro, refere-se à gestão social.

Em conseqüência da mudança de interesse desta vertente, registrou-se também um importante deslocamento teórico-metodológico para a pesquisa. Tanto a epistemologia quanto os métodos de pesquisa quantitativos parecem inadequados, quando tomados separadamente, da realidade social que os confirmam, para elucidar as relações de controle e de poder envolvidos nas práticas democráticas. Assim, a gestão

social abre caminho para novos fundamentos epistemológicos que avançam no sentido de pesquisas qualitativas.

A gestão social constitui um *locus* de estudos e práticas que balizam a pesquisa em políticas públicas, tanto pelo caráter reflexivo sobre as possibilidades e os limites da gestão democrática, quanto pelo esforço teórico com vistas à consolidação de referências críticas sobre o funcionamento das organizações⁹. Desde logo, importa assinalar que a gestão social afirma um distanciamento da gestão estratégica – ação social utilitarista baseada na competência técnica e atribuição hierárquica (TENÓRIO, 2008) - e, assim, volta-se para concepções de gestão significativamente mais dialógicas e participativas com a sociedade civil e, sobretudo, para a sociedade civil, norteadas sob a discussão crítica entre os interesses e diversas percepções subjetivas dos atores sociais envolvidos na política pública (TENÓRIO, 2008).

Precisamente porque se julga importante valorizar uma melhor compreensão da participação política, tal como nos propõe a democracia deliberativa, que se realça a perspectiva da gestão social. Se estiver correto esse entendimento, à luz de democracia deliberativa, a gestão social consiste num empreendimento teórico-metodológico que visa salvaguardar a participação da sociedade civil nas políticas públicas e, ao mesmo tempo, ampliá-la com novos mecanismos, como conteúdo crítico permanente de promoção da cidadania e justiça social, pois o que está em foco é o fortalecimento da participação política da sociedade civil de forma dialógica com a burocracia pública.

A experimentação e a busca por mecanismos que sejam capazes de articular dimensões representativas com participativas bem como a salvaguarda da transparência e controle social constituem elementos fundamentais para a elaboração de modelos de gestão de políticas públicas capazes de responder às novas reivindicações e complexidades da democracia na contemporaneidade.

Uma das justificativas da importância do presente estudo de caso está caracterizada pela imprecisão das conseqüências e efeitos que tornam a participação da sociedade civil no ciclo das políticas públicas, no sentido mais geral, e do sindicato, no

⁹ Particularmente entendo a gestão social como um esforço teórico-analítico de compreender, propor e discutir o embasamento social dos atores da sociedade civil no processo político-administrativo das políticas públicas. Mas não há um conceito definitivo, pronto e relativamente consensual sobre a gestão social. Diante das várias concepções e para uma discussão conceitual mais detalhada sobre a gestão social como as origens do projeto teórico, metodológico e conceitual, ver França Filho (2008) e Tenório (2008). E mais recentemente, para uma abordagem mais familiarizada e detida com as questões da gestão social pertinentes ao campo das políticas públicas, ver Pereira (2011).

sentido mais específico. Com efeito, nos interessa particularmente pensar a gestão social das políticas públicas no âmbito do desenvolvimento local. O que isso significa? Ao relacionar a gestão social com as políticas públicas, o que está em questão é o funcionamento das instituições participativas como eixos centrais às políticas públicas. Dessa perspectiva que se pretende opor a *gestão tecnoburocrática*, nos termos de Tenório (2008), resultará uma concepção alternativa de gestão que subjaz ao seu processo a tentativa de articulação mais igualitária entre os diversos atores sociais envolvidos ou impactados pelas políticas públicas, trata-se de um esforço político-institucional de dar um embasamento social mais participativo, dialógico e decisório entre os atores da sociedade civil em relação às políticas públicas.

Gradativamente, a gestão social tem se destacado pelos estudos que comportam em suas pesquisas, reflexões importantes que questionam a efetividade da deliberação no processo político, reafirmando de forma mais significativa a centralidade da participação da sociedade civil no campo das políticas públicas (TENÓRIO, 2007; FRANÇA FILHO, 2008). Como novos instrumentos de expressão, negociação e participação, cujos temas estão sujeitos igualmente a múltiplas ambigüidades, a gestão social espera apresentar as razões por optar pela orientação teórica que privilegia o potencial de transformação política das relações de poder, para imprimir novos formatos à gestão das políticas públicas.

O que se apresenta, então, é uma retomada crítica do debate sobre o papel da participação. Talvez, mais precisamente, é a retomada crítica do debate sobre o papel da participação por intermédio do aprofundamento da discussão dos limites e das possibilidades que conformam o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia. Isto é, para a gestão social, a democracia não pode ser circunscrita como mero conjunto de procedimentos jurídico-institucional de funcionamento do poder político, à margem da participação e controle social, mas sim como um meio crucial para a afirmação da *cidadania deliberativa*, que busca continuamente tanto o aumento da participação dos cidadãos e de seus segmentos organizados, quanto a inserção de novos atores no espaço público e, como consequência, na gestão social das políticas públicas.

Em especial, no campo da gestão das políticas públicas, identificamos acumulativamente alguns importantes avanços nas experiências de inovação participativa, modificando o desenho institucional das políticas públicas em moldes mais participativos e transparentes de gestão, mesmo sabendo que “o processo de

construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado” (DAGNINO, 2002, p. 279).

Na linha destas referências e discussões, se impõe então saber se há relação entre o processo de descentralização e inovação/disseminação de políticas públicas, sobretudo no âmbito local. Segundo Farah (2001) identifica-se um processo de intensificação da inovação e disseminação de políticas públicas, no âmbito da gestão pública local. Mas do que se trata a inovação e, posteriormente, a disseminação pelos governos locais?

Então, as inovações institucionais envolvem tanto novas dimensões de representação quanto de participação da sociedade civil. Portanto, como se apresentou, variadas razões têm contribuído para focar o olhar das políticas públicas nas dinâmicas que estão ligadas ao âmbito subnacional, pela relevância que os temas do poder local, do desenvolvimento e da participação política da sociedade civil assumem nas dinâmicas de interação entre os atores sociais na gestão das políticas públicas. É por estas razões que se entende, aqui, a gestão social como a tradução teórico-analítica mais adequada para se pensar democracia deliberativa, no contexto brasileiro.

3.3 Participação política, democracia e sociedade civil

Numa época como a nossa, em que os limites e as possibilidades da democracia são os pólos para onde se voltam preferencialmente a atenção das ciências humanas e, notadamente, o campo das políticas públicas, assume posição de singular destaque o estatuto da *participação política* que se afirma como eixo de discussão, sobretudo, como uma análise crítica do sentido da democracia, cuja redefinição e ressignificação estão correlacionadas com o próprio funcionamento da gestão das políticas públicas diante da capacidade de mobilização da sociedade civil.

Os estudos voltados à compreensão da participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas têm ocupado crescente importância na agenda de pesquisas sociais sobre as nuances da democracia brasileira (ABERS, 2000; DAGNINO, 2002; SILVA, 2006; URBONATI, 2006; LAVALLE, 2011).

Em comum, entre essa grande variedade de estudos, tem-se destacado análises que se baseiam na explicação e compreensão do desenvolvimento local, com enfoque na importância das especificidades culturais do território, da dinâmica do poder local e dos conflitos daí constituídos e decorrentes (SOUZA; NETO, 2008; BOISER, 2005

FISCHER, MELO, 2006). Estes estudos tendem a situar no centro da análise o esforço de apreensão dos contornos dos fenômenos socioeconômicos, políticos e organizacionais condicionantes para a gestão das políticas públicas na contemporaneidade (DOWBOR, 2003; FARAH, 2006; SANTOS, AVRITZER, 2009; SPINK, 2012).

A importância das diversas abordagens na pesquisa em políticas públicas deve ser entendida no contexto recente da reflexão política e científica na sociedade contemporânea, que explica as mudanças relativas às abordagens metodológicas no estudo das políticas públicas, que está relacionada às transformações sócio-históricas e a incorporação de novas perspectivas teóricas, assim como pelo interesse por temas e questões secundarizadas pela literatura clássica em ciências sociais aplicadas.

Sem dúvida, nesta pesquisa, reúnem-se indagações centrais da pesquisa em políticas públicas, que talvez tendam a sintetizar a uma pergunta principal: qual é o papel da participação da sociedade civil nas políticas públicas? Em causa está o debate pela forma como a participação é pensada e, sobretudo, como se operacionaliza a sua relação com a promoção da cidadania. Apesar de uma vasta literatura, a crítica acerca do estatuto da participação política permanece fundamental, a verdade é que esta é hoje uma das preocupações mais relevantes no contexto democrático da gestão das políticas públicas.

O que é (e deve ser) a participação? O que significa a participação nas políticas públicas? O estudo do estatuto da participação política na gestão das políticas públicas limita-se a descrever ou interpretar a realidade ou elabora ela própria a realidade que ao mesmo tempo busca interpretar e descrever? A pesquisa em políticas públicas, a exemplo do que ocorre em outras áreas das ciências sociais, registrou, na última década, uma série de significativos trabalhos sobre participação, controle social e transparência no contexto democrático brasileiro (DAGNINO, 2002; URBONATI, 2006; AVRITZER, 2009; ARRETCHE, 2012).

O status da participação está atrelado ao uso de vários adjetivos, que ensejam dar relevância a aspectos considerados centrais, a depender das perspectivas. Interessantes são as conseqüências conceituais no que se refere à participação política. Daí, então, falar-se de participação cidadã, participação social, participação popular, entre outros. Para os fins mais objetivos, ocupemo-nos do fenômeno da participação política. Como quer que seja definida, em linhas gerais, a participação política está ligado à noção de ampliação do exercício da cidadania (DELFINO, ZUBIETA 2010).

A participação política, em nossos termos, é a participação que se localiza para as possibilidades de *engajamento cívico* e da *deliberação pública* (FUNG, 2004a). Para Fung (2004a) a noção de participação política extrapola o voto e remonta ora ao engajamento cívico ora a deliberação pública, ora a ambos. Em outro sentido, adicionalmente, podemos conceber a participação política como uma forma de ampliar a legitimidade das relações entre Estado e sociedade civil, com base nas reflexões da democracia deliberativa. Por este motivo, a participação política refere-se à apreensão do processo particular de relações sociais pelo qual se dá a construção de consciência cidadã como síntese de pertencimento dotado de direitos e deveres, mediado pela crítica e pela afirmação, no decorrer da transformação prática da realidade¹⁰. Esta é uma consideração inicial, mas que serve como referência analítica.

Posto isto, sobre estes aspectos, interessa analisar, de forma crítica, a qualidade do engajamento cívico e direção da deliberação pública como forma de indução e coordenação da influência do atores sociais nas relações de poder na gestão das políticas públicas.

3.4 Federalismo e descentralização à brasileira: por que governança para desenvolvimento local?

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma série de modificações no que se refere ao arranjo federativo brasileiro e, em especial, às competências de cada esfera de governo na gestão do ciclo das políticas públicas. De forma sucinta, dentre as principais características do novo arranjo institucional, a literatura nacional dos anos 1990 destacou a forte diretriz de descentralização em favor dos governos municipais (SOUZA, 1996). Mas o debate recente acerca deste processo não está isento de críticas que relativizam o teor da descentralização, sobretudo, problematizando os novos contornos do federalismo, o poder local e a gestão de políticas públicas (ARRETCHE, 1996; 2012; FARAH; 2001, 2008; NUNES, 1996; SOUZA, 1996).

¹⁰ A noção de participação política e a relação com a consciência tem na psicologia política um papel de destaque e, na verdade, pode dizer-se que parte substancial do seus grande debates se fizeram em torno desta questão. As breves considerações conceituais utilizadas no presente estudo acerca das diversas referências sobre participação política, baseiam-se nos trabalhos de Delfino e Zubieta (2010) e Sucubedo e Arce (1991).

Observa-se forte polarização no debate público em torno da questão do federalismo. De um lado, de forma geral, estão aqueles que entendem que está em curso um significativo fortalecimento dos governos em níveis subnacionais, como um desdobramento virtuoso que não só edifica uma democracia em seu caráter mais participativo, como também permite uma gestão mais eficiente na prestação de serviços públicos (ALMEIDA, CARNEIRO, 2003). De outro lado, estão aqueles para quem os estados e municípios configuram mais meios de execução de políticas públicas oriundos da União do que, propriamente, instituições de implementação (ARRETCHE, 2012), dado que a implementação comporta a dimensão da inovação, no sentido proposto por Farah (2008).

Neste contexto, para Souza (2002), o federalismo brasileiro tem oscilado de características entre centralização e descentralização. De um lado, a União permanece fundamental e definidora na gestão das políticas públicas, isto porque o repasse de recursos financeiros está regido por critérios e regras que delimitam de forma significativa a gestão da política pública, tal como conforma a respectiva adesão do governo subnacional, delimitando parte da agenda local dos governos subnacionais ao escopo de atuação da agenda da União.

Sob certo sentido, no âmbito subnacional e sua relação com a União, se pode dizer que a própria dinâmica do federalismo impõe certas restrições que condicionam, em parte significativa, o exercício de sua autonomia do governo subnacional (Arretche 1996). Abrucio (2001, 2005, 2006) por outro lado, afirma que em vez de se tratar propriamente de centralização, nos termos propostos por Arretche (2012), o que se verifica é que o arcabouço institucional do federalismo da Constituição Federal de 1988 configura, sobretudo, um processo de maior coordenação federativa, entre todos os entes que a compõe. De qualquer modo, diante do contexto do federalismo à brasileira, que incorpora na coordenação político institucional um processo de descentralização características centralizadoras, um quadro político que impacta e gera conseqüências para se pensar o interesse local, conforme preconiza o artigo 30 da Constituição Federal, como recurso jurídico-institucional de indução ao desenvolvimento.

A breve revisão de literatura aponta aspectos relevantes sobre as especificidades do debate brasileiro sobre federalismo, evidencia que algumas divergências entre os comentadores da literatura nacional que tem discutido o tema, prioritariamente - seja sob o aspecto da representação política, seja sobre o aspecto da governabilidade - influenciando todo processo de gestão das políticas públicas. Esta é, sob alguns

aspectos, a conexão entre federalismo e políticas públicas, no contexto brasileiro, ainda que simplesmente e parcialmente considerada. Em suma:

A Constituição de 1988 redesenhou a estrutura do Estado, dando-lhe as feições de uma federação descentralizada. Uma das dimensões importantes desse processo foi a redefinição de competências e atribuições das esferas de governo no âmbito da proteção social. Eis por que os estudos sobre mudanças nessa área de atuação governamental tiveram de se haver necessariamente com o tema da descentralização (ALMEIDA, 2001, p. 25).

Resta saber se, no caso brasileiro contemporâneo, os mecanismos institucionais criam condições para a cooperação entre os entes federativos – a orientação do modelo de federalismo cooperativo – ou se, na verdade, os mecanismos institucionais incentivam a competição entre estes – a orientação do modelo de federalismo competitivo. O que está em jogo, então, é a dinâmica das relações intergovernamentais, sobretudo na dimensão que se refere à preocupação com aspectos da política pública.

Essa questão se torna particularmente importante na construção de políticas públicas de caráter regional, considerando-se toda diversidade de realidades entre os entes subnacionais, que com o objetivo de promover algum grau de equidade no país como um todo, na busca pelo desenvolvimento, combina diretrizes gerais com o interesse local. O paradigma do desenvolvimento local substituía-se ao planejamento centralizado das políticas públicas. A perspectiva do desenvolvimento a partir de “baixo” coloca em relevo as especificidades e os recursos endógenos característicos dos territórios. O desenvolvimento, neste sentido e propósito, não pode estar alheio ao local. Qualquer perspectiva de desenvolvimento local, como quer que seja entendida, implica sempre em um olhar que preserve a centralidade de problemáticas socioeconômicas que são moldadas historicamente, exprimindo relações culturais e de pertencimento a um determinado lugar¹¹.

¹¹ O que quero destacar é que a noção de desenvolvimento não é hegemônica e, dentre alternativas, proponho que se considere a temática do desenvolvimento local. Entendo por desenvolvimento local um campo de debate em construção que, no geral, está razoavelmente comprometido com a compreensão de pesquisar e por à prova outras possibilidades de práticas políticas e econômicas voltadas ao território, como a síntese do espaço-tempo em tais e tais localizações, o local como dotado de várias dimensões reciprocamente relacionadas entre si, mas oportunas para se pensar o desenvolvimento. Um olhar geral do desenvolvimento que pretende ultrapassar o olhar economicista do desenvolvimento e que tem se inscrito com um tipo específico de equilíbrio de classes, com novas formas organizacionais e de tecnologias produtivas, bem como transformações na vida social e cultural, inspirando-me para estas considerações tanto em Harvey (1998) quanto em Oliveira (2002). Conforme destaca Oliveira (2002, p. 20), “[...] a maior parte das definições e ensaios de desenvolvimento local a rigor parecem-se mais com adaptações

A prescindir destas considerações, as políticas públicas estão sob uma série de relações que estabelecem padrões uniformes de atuação e que devem ser observadas no exercício do interesse local para o desenvolvimento, pois definem parâmetros de institucionalização de políticas públicas em âmbito subnacional.

3.5 Inovação, Governança e Consórcio Público: notas conceituais

A partir do processo de redemocratização, o tópico de pesquisa sobre federalismo tem ganhado crescente importância no debate sobre o papel do Estado, seus limites e suas possibilidades no desempenho das políticas públicas (ARRETCHE, 2012; FARAH, 2008). Sob este aspecto, segundo Abrucio (2000, 2005), o marco jurídico-institucional instituído pela Constituição Federal de 1988 forneceu novas bases para as diretrizes do pacto federativo, em prol da articulação de caráter mais cooperativo, em distintos níveis de governo. Se tal perspectiva pode ser entendida de forma coerente, cabe então discutir se, adicionalmente, essa articulação cooperativa configura uma inovação democrática, segundo propõe Lavallo e Izunza (2007).

Para os autores, diversas experiências institucionais no contexto democrático têm apresentado determinadas características que, sob certo sentido, figuram novas possibilidades de relação entre Estado e sociedade. A par das múltiplas variantes do pensamento democrático e das respectivas experiências, também as políticas públicas foi modificando-se, seguindo, em particular, um processo de desdobramento institucional de participação, tanto no âmbito do federal como no âmbito subnacional. De forma sucinta temos que:

La “innovación democrática” se ha entendido aquí como un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en la que se articulan modalidades continuas – no extraordinarias – de incidencia social sobre el poder político, e incluso sobre el propio sistema político. (...) La incidencia puede presentar alcances amplios, como la definición o el diseño de políticas públicas, de índole medio, como la supervisión de política basado en algún recurso de sanción, abajas, como la solicitado de información ampara por normas positivas (LAVALLE; ISUNZA, 2007, p. 21).

dos dominados do que alternativa à dominação: a própria dificuldade de definir o que é desenvolvimento local já é um indicativo suficientemente forte, posto que, se tudo é desenvolvimento local, então, como ensinava uma velha lição de álgebra, nada é desenvolvimento local.

Diante deste quadro, analisar a cooperação e a coordenação federativa no Brasil implica em destacar o instrumento do consórcio, instituído pela Lei federal no 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios (LC). A figura do consórcio possibilitou o estabelecimento de novos arranjos institucionais de cooperação na gestão de atividades específicas na consecução de objetivos de interesse comum entre os partícipes, constituindo um mecanismo voltado a fortalecer o projeto de entendimento como um *federalismo cooperativo*¹² (ABRUCIO, 2005) na gestão das políticas públicas, com foco na prestação de serviços públicos¹³.

Sabe-se que, com o marco da Constituição de 1988, o arcabouço institucional federativo privilegiou a descentralização administrativa para os governos municipais (ABRUCIO, 2005; FARAH, 2008). Essa perspectiva afirma a diretriz de que os municípios tornaram-se os principais responsáveis do poder público pelo oferecimento das condições de bem-estar social à sua população, cabendo a salvaguarda dos direitos e a promoção da cidadania no âmbito local.

Em São Paulo, no bojo da discussão sobre federalismo cooperativo e diante do processo de municipalização de políticas públicas, a região do ABC apresenta-se como um interessante caso de análise, sobretudo, ao tratarmos deste cenário com ênfase na perspectiva da governança. Assim, quando tratamos do estudo das políticas públicas, sobretudo no tocante à temática da governança¹⁴, parece fundamental levantar questões

¹² De acordo com Arrecthe (2012), a idéia de federalismo como pacto deu origem à denominada teoria do federalismo cooperativo. Nesta perspectiva, a relação entre os entes federativos significa, por um lado, a afirmação da autonomia entre os entes (*self rule*) e, de outro, o estabelecimento de uma relação interdependência (*shared rule*).

¹³ O Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, normatiza a constituição dos Consórcios Públicos no Brasil, considerando o consórcio público enquanto pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive à realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. Desde fevereiro de 2010, a entidade consiste em um consórcio público multisetorial de direito público e natureza autárquica, com a autorização de todas as casas legislativas das sete cidades.

¹⁴ Tal como tantos outros conceitos, a ideia de governança não é nova, isto é, sua reflexão data desde a década de meados da década de 70, pelo menos. A título de consideração geral, a governança surge no bojo das críticas sobre o funcionamento irrestrito das forças de mercado e, também, como crítica ao funcionamento hierárquico do Estado. Em breves palavras: “la cooperación de las autoridades del Estado con los actores privados corporativos y la participación de organizaciones privadas en la elaboración de políticas públicas. Los actores corporativos privados que representan un papel en la gobernanza moderna son principalmente las grandes firmas, los sindicatos, las asociaciones empresariales y otros tipos de organizaciones de intereses, así como las asociaciones de bienestar público más grandes” (MAYNTZ, 2001, p. 2).

e buscar compreender as relações entre os atores que estão envolvidos na sua respectiva gestão.

Repensar a governança na gestão de políticas públicas, fazer uma leitura crítica do estado da arte desta perspectiva, poderia seguir vários caminhos. Então, cabe restringir a discussão com base na literatura sobre a governança multinível e as redes de políticas públicas (*policy networks*). O que é importante destacar, no âmbito da governança, é compreender seu arranjo de caráter não-hierárquico, que envolvem atores públicos e privados, instituições formais ou informais, no funcionamento organizacional. Entretanto, levanto apenas três pontos mais gerais, sobre o conceito de governança, que se colocam como os aspectos mais importantes, para a discussão aqui proposta, a saber: i) governança como arranjo de interação cooperativa entre atores sociais; ii) governança como regulação político-administrativa para lidar com a complexidade de coordenação inter-jurisdicional de políticas públicas de base territorial; iii) governança como redefinição da direção de atuação do poder público privilegiando as esferas subnacionais de governo e sociedade civil.

Estes três elementos meramente analíticos não devem ser tomados como aspectos estanques e nem como camadas que se sobrepõem, uma em relação a outra. Ao contrário, estes elementos só têm alguma utilidade se pensados em conjunto, pois mesmo dando relevâncias distintas para certas características, sugiro pensá-los em conjunto, como elementos que se intercalam, imbricam-se e correlacionam-se mutuamente, na concepção do conceito de governança.

Assim, uma primeira referência que se pode fazer é, justamente, o de destacar que a ideia de governança pode ser entendida como a conformação de um arranjo de interação cooperativa entre atores sociais. Aqui o que está em foco é o lado da relação social particular que está inscrita na governança; uma relação social cooperativa. Entenda-se bem, aqui, o que se refere à cooperação. A cooperação é uma forma de pensar a relação social no contexto político. De alguma forma, a cooperação é o esforço de se criar lógicas e relações mais horizontais entre atores sociais.

Em parte, tratar governança como arranjo de interação cooperativa entre atores sociais, está associada aos estudos que denotam, em suas análises, o que se chamou de crise do Estado de bem-estar social e, neste contexto, a disputa de sentidos para outros paradigmas de gestão pública (CAPELLA, 2009). Esse paradigma não está dissociado do questionamento do papel do Estado no geral e, em particular, incide nas formas de

gestão pela qual estabelece as relações com o mercado e a sociedade civil, sobretudo o segundo, na gestão das políticas públicas.

As várias concepções de governança, em certo sentido, no âmbito do setor público, procuram revelar as novas complexidades que envolvem os arranjos de funcionamento organizacional na interação cooperativa entre os diversos atores e a gestão das políticas públicas e o território (SPINK, 2012).

Outra referência que indico refere-se à pertinência de se tratar a governança como regulação político-administrativa de coordenação inter-jurisdicional de políticas públicas de base territorial. No que diz respeito à governança pública, a partir de Kissler e Heidemann (2006), encontra-se um grande conjunto de estudos e análises de modelos de regulação político-administrativa sobre a interação cooperativa dos atores sociais, discutindo as possíveis formas de gestão entre estes atores. Já para Capella (2008, p. 09), por exemplo:

Governança pode ser um projeto intelectual de unificação de uma literatura multidisciplinar em um corpo teórico unificado. Por outro lado, governança pode ser visto como o conjunto de práticas presentes nas reformas orientadas pelas idéias da nova administração pública. Ou, ainda, o termo governança pode ser entendido para além da nova administração pública, envolvendo idéias como relações laterais, relações inter-institucionais, diminuição dos limites jurisdicionais e estabelecimento de redes de cooperação.

Adicionalmente à perspectiva de Capella (2008), sublinho a governança enquanto um desdobramento no avanço das discussões que envolvem as políticas públicas e território, diante da complexidade multi-jurisdicional em diferentes níveis de organização dos atores sociais. No bojo desta discussão, perpassam aspectos críticos atribuídos ao novo-regionalismo¹⁵:

novas formas de ação pública começaram a emergir, caracterizadas por sistemas complexos de atores, com bases de legitimidade diferentes, em formas de associação, parceria e negociação territorial, incluindo grupos de interesse distintos, governos locais, o setor privado e agências públicas e governos de outros níveis. Por não serem governos nem simples mecanismos de gestão, começou-se a usar o termo “governança”. (...) Nesse sentido, a grande vantagem trazida pela discussão sobre governança (de abrir os olhos e

¹⁵ O novo-regionalismo reúne uma grande discussão de como tratar e pensar o território e suas relações socioeconômica, com destaque para temas como desenvolvimento local, metropolização e ação coletiva. Para mais detalhes, ver Klink (2005).

ouvidos dos pesquisadores para um mundo além dos modelos clássicos de governo ou mercado) acabou sendo, de certa forma, seu tendão de Aquiles: a dificuldade de lidar com a variedade e a complexidade presente em tentativas de coordenação inter-jurisdicional de base territorial (SPINK, 2012, p.18).

Aqui a concepção de governança comporta, em seu interior, o esforço de lidar com a complexidade de coordenação inter-jurisdicional de base territorial nas políticas públicas contemporâneas. Essa complexidade contemporânea é reflexo de um processo histórico de redefinição de relações de poder, ou melhor, a complexidade pode ser atribuída ao cenário de crescente interdependência entre governos (esfera nacional e subnacional) e atores não-governamentais, em vários níveis territoriais, operando em conjunto, na gestão das políticas públicas (BACHE; FLINDERS, 2004).

Não é surpresa que a discussão sobre governança, em especial, na vertente da experiência da comunidade europeia chamada “governança de múltiplos níveis”, incida na discussão federalista (SPINK, 2012). Há um intenso debate, sobre o percurso do federalismo brasileiro, que seria marcado por processos histórico institucionais em torno de características que oscilam entre a centralização e a descentralização, conformando uma complexa relação da União com os governos subnacionais, de recursos e competências, e de distintas responsabilidades na gestão de políticas públicas (ARRETCHE, 1996; 2012; FARAH; 2001, 2008; NUNES, 1996; SOUZA, 1996).

A relevância atribuída pelas administrações públicas subnacionais, por exemplo, sobretudo no âmbito municipal, passou a ser dotada de novas possibilidades de arranjo, que instituiu um comprometimento entre os governos locais na figura do consórcio público. No fundo, o consórcio público veio tentar responder ao desafio de se criar condições para a constituição de arranjos de cooperação federativa frente à fragmentação da administração pública brasileira.

No fundo, o consórcio público surge como uma solução possível de articulação intergovernamental, que busca, em muitos casos, dar relevância a este arranjo cooperativo de políticas públicas. Esse arranjo cooperativo se dá mediante a governança entre os entes consorciados e atores locais da sociedade civil envolvidos, tendo em várias experiências, o território e a busca pelo desenvolvimento local, como a principal baliza para o estabelecimento de interesses convergentes e diretrizes voltados para a articulação política. Sobre certa interpretação do conceito de governança aqui apresentado, podemos incluir, também, o tema da inovação nas políticas públicas.

Farah (2008) considera a inovação como a resposta a um desafio ou problema específico, mas que, de alguma forma, pode ser útil a outros, “como parte de um *repertório* de alternativas a serem consideradas por aqueles que enfrentam problemas similares” (FARAH, 2008, p. 113). O que há de importante, no processo de disseminação, segundo Farah (2001), é que este se dá num contexto de descentralização que pode combinar-se, a um só tempo, com a democratização das relações de poder. Se a inovação inspira e possibilita novas práticas da gestão pública, em grande parte, estas inovações se dão no bojo da participação. A participação ocupa lugar de destaque nas inovações referentes ao campo das políticas públicas, dentre outros aspectos, porque a inclusão de novos atores na formulação, implementação e acompanhamento é algo, relativamente novo, em nosso contexto democrático, pelo menos quando se quer dar efetividade a esta participação. Para a autora, a inovação nas políticas públicas tem atentado para criar condições de mecanismos de gestão que promovam, a um só tempo, o aumento da eficiência e eficácia de gestão de forma articulada com mecanismos de participação da sociedade civil. A inovação é importante, para a autora, pois permite pensar a gestão de políticas públicas para além das questões de eficiência e eficácia, adentrando nas questões de efetividade, daí então, em participação da sociedade civil.

Ainda em relação ao conceito de inovação e mudança do papel do Estado, no âmbito municipal, destacamos a perspectiva de Farah (2008), pois não se trata apenas da concepção e construção de instituições antes inexistentes no setor público, mas sim e sobretudo:

significa que os municípios não apenas “fazem mais”: ao assumir crescentes responsabilidades, os governos locais também fazem diferente. Assim, ao se falar em governos municipais no Brasil dos anos 80 até hoje, há uma referência implícita não apenas aos campos de ação dos governos locais característicos do período anterior – destacando-se a sua ampliação – mas também as características da gestão pública e das políticas públicas no período precedente – destacando-se aqui uma mudança substantiva no conteúdo das políticas e nos processos que preside sua formulação, implementação e acompanhamento (FARAH, 2006, p. 44).

Pode-se, portanto, dizer que de modo geral, com base em Farah (2006, 2008), a figura do Consórcio Público, no Brasil, pode ser caracterizada como uma inovação em processo de disseminação. Ou seja, é inovação na medida em que procura fazer mais,

mediante a estruturação de um arcabouço intergovernamental de gestão pública de cooperação, ao buscar a eficiência, e é inovação porque, em muitos casos, incorpora à participação da sociedade civil na gestão de suas políticas públicas. É claro que estas são considerações mais gerais, cabe sempre a um olhar detido para cada caso, mas mesmo assim, fazer mais e diferente, são características da inovação, expostos por Farah (2006) que são fundamentais.

A revitalização do local confundiu-se, no caso brasileiro, com esforços para consolidação de uma nova ordem democrática (SILVA, 1997). Em certo sentido, o local forja-se como um novo espaço de mediação de interesses pautado pela negociação e diálogo entre os atores. Em outras palavras:

O poder local pode ser analisado enquanto poder público e enquanto comunidade de cidadãos. Procuramos entender o local a partir do cruzamento destas duas esferas, o que significa aprendê-lo nas seguintes dimensões: como espaço político e simbólico; como espaço de gestão; como espaço de produção de bens e consumo de serviços e equipamentos urbanos. As referidas dimensões se encontram inseridas na nova noção de cidadania, na medida em que esta supõe a questão política e simbólica da atuação de sujeitos sociais na gestão do bem público, bem como a sua participação na produção e consumo desses bens (SILVA, 1997, p. 218).

O que ocorre, diante deste cenário, no caso brasileiro, é a consolidação de um processo de inovações institucionais voltadas à descentralização político-administrativa e à democratização das relações entre Estado e sociedade civil no exercício da cidadania, que figura a chave das singularidades das políticas públicas contemporâneas (FARAH, 2001, 2006).

3.6 Consórcio Intermunicipal do ABC e sindicalismo

A experiência da região do ABC traz questões para um debate sobre situações de crise de distritos industriais tradicionais, formados a partir da organização fordista e confrontados com as mudanças trazidas pela reestruturação e flexibilização do processo produtivo (RODRIGUES, RAMALHO, CONCEIÇÃO, 2009, p.161).

Examinamos, nesta parte da pesquisa, a região do ABC como estudo de caso. A região do ABC perfaz sete (7) municípios localizados entre 39 municípios da Região

Metropolitana de São Paulo. Os municípios que compõem a região do Grande ABC de São Paulo: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires. É importante ressaltar que os municípios que compõe essa região correspondem a realidades distintas em relação aos indicadores sociais, qualidade de vida, aos setores da economia, entre outros aspectos.

A região do ABC pode ser caracterizada, historicamente, como um espaço econômico predominantemente industrial. Todavia, a partir do início da década de 80, correlacionado com o contexto das dificuldades da economia no âmbito internacional, ocorreu na região um significativo fechamento de unidades produtivas e, também, da transferência de empresas para outras regiões (RODRIGUES; RAMALHO; CONCEIÇÃO, 2009). Outro aspecto, tão significativo quanto os anteriores, refere-se à retração do investimento e, sobretudo, da diminuição de vagas de emprego. Em consequência, houve queda do rendimento médio da população e redução da participação no PIB industrial brasileiro. Deu-se assim, de modo geral, o processo de reestruturação produtiva na região do ABC. Não se trata, entretanto, de um avanço irrestrito de desindustrialização. Na verdade, trata-se de uma reorientação da tendência histórica da economia de foco industrial para bens e serviços.

Neste sentido, segundo um dos entrevistados, a importância dos sindicatos na região do ABC é fundamental, em outras suas palavras :

Qual outra região do Brasil você pode contar toda a história do território a partir da lógica do sindicato? Ou dos trabalhadores no geral? A luta dos trabalhadores é, sobretudo, a marca política do próprio território. No fundo, quem estuda a região do ABC, independente do tema, às vezes, acaba por estudar também a história dos trabalhadores (entrevistado).

Este trecho da entrevista permite discutir, por exemplo, a reiteração de se entender a região do ABC como um território entrelaçado por relações sociais caracterizadas pela atuação dos próprios trabalhadores, há que se levar em conta o sindicalismo como um aspecto relevante de caracterização social do território. Daí decorre, segundo o entrevistado, a impossibilidade de compreender os fenômenos sociais da região do ABC sem a pretensão de correlacioná-los com o sindicato, de modo mais específico e aos trabalhadores, de modo mais geral. Outro trecho, da entrevista, que segue este sentido, parece também fundamental:

Santo André, São Caetano, enfim, no fundo, todo ABC sofreu muito e ainda sofre, com isso que se chama de reestruturação produtiva. Não é brincadeira

não. A luta política do trabalhador é a luta com o trabalho, pelo trabalho e não sem o trabalho (entrevistado).

Para lidar com o processo de reestruturação produtiva, vários tipos de intervenções foram realizadas e, por vezes, articuladas entre si, objetivando, por um lado, a minorar as conseqüências negativas e, por outro, potencializar a competitividade local. Do ponto de vista da cooperação inter-governamental e da articulação entre a sociedade civil com o setor produtivo, com vistas à promoção do desenvolvimento local, encontramos um espaço de negociação e gestão, no qual há o envolvimento de diversos atores sociais, públicos e privados, pelo mecanismo do Consórcio Intermunicipal do ABC.

Neste contexto, diante da crise na região do ABC e da correlação de forças políticas na região, o entrevistado destaca um aspecto interessante, em relação ao Consórcio, ao afirmar que: “O consórcio consegue articular a questão metropolitana e abrir diálogo com a sociedade civil”. Essa clareza sobre a possibilidade institucional de funcionamento do Consórcio específico, que adiciona a um só tempo um mecanismo de gestão metropolitana que opera sob uma perspectiva supramunicipal e, também, estabelece um diálogo com a sociedade civil, é tida pelo entrevistado como um aspecto central da particularidade do Consórcio e da conjuntura de sua criação.

Nos termos aqui apresentados anteriormente, esse mecanismo institucional consiste numa esfera pública subnacional privilegiada para se pensar o desenvolvimento local na região do ABC. Para bem compreender o sentido político do consórcio no ABC, é preciso ter em conta a relação da política com o sindicato; vale dizer, com o mundo do trabalho. Para o entrevistado:

Os metalúrgicos tiveram uma contribuição fundamental para a construção do consórcio. O consórcio desde início foi pensado com a sociedade civil e não era possível pensar em sociedade civil sem pensar, antes, nos próprios metalúrgicos no ABC. A impressão que tenho é que a sociedade civil, no ABC, surge com o sindicalismo (entrevistado).

Quanto ao aspecto de importância do sindicato dos metalúrgicos, é relevante notar que para o entrevistado coloca-se de forma necessária sublinhar a relação entre o projeto político de concepção do consórcio de forma articulada com a inclusão da sociedade civil na gestão da organização. Mais adiante, afirma o entrevistado que: “Para

o Celso Daniel era preciso superar a visão de desenvolvimento local entre o crescimento econômico e investimento externo, era preciso pensar o local e o local, no ABC, é regional” (entrevistado).

A perspectiva de gestão desta esfera pública pode ser entendida pela perspectiva da governança pública. A análise do desenho institucional do funcionamento desta esfera pública pode ser caracterizada pelos critérios do *minipúblico*. A partir do conceito de governança pública, nos termos aqui apresentados, podemos identificar na região do ABC, as seguintes instituições, a saber: i) o Consórcio Intermunicipal, ii) o Fórum do ABC, iii) a Câmara Regional, e iv) Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC. Em particular, interessa a análise do Consórcio Intermunicipal do ABC.

O caso do Consórcio Intermunicipal do ABC é, neste contexto, uma experiência inovadora e com várias particularidades dignas de nota quando se trata de inovação institucional de gestão pública (ABRUCIO; SOARES, 2001; KLINK, 2003; BRESCIANI, 2012). Em 2010, o consórcio modificou sua natureza jurídica, se transformado em órgão público, para se adequar à Lei nº 11.107/2005ⁱ e, conforme rege as determinações da Lei em questão, a mudança foi precedida por um protocolo de intenções submetido a todos os chefes de Executivo e, posteriormente, aprovado pelas sete Câmaras Municipais.

O propósito do Consórcio Intermunicipal consiste, de forma geral, em criar um espaço de negociação e síntese política. Para tanto, serve-se de um aparato técnico-institucional favorável à cooperação e articulação entre os atores sociais, para pensar o desenvolvimento local na região. Sobre a região em questão, nos parece importante ressaltar que:

Por sua localização estratégica, entre o principal porto do país (Santos) e o principal mercado consumidor (São Paulo), pela experiência anterior de empresários e trabalhadores com a atividade industrial, pela infraestrutura ferroviária e rodoviária e pela existência de grandes áreas verdes disponíveis a preços baixos, somadas aos incentivos dos governos municipais (acesso a água, energia elétrica, esgoto, transporte, entre outros), a Região do ABC foi escolhida pelas empresas multinacionais da indústria automobilística para receber os investimentos relativos à sua implantação no Brasil. (...) A presença de um número expressivo de trabalhadores na região criou também condições para a existência de um movimento sindical atuante e protagonista de eventos políticos importantes na história recente do país. A região já contava com uma tradição de luta operária constituída nas primeiras atividades manufatureiras do início do século XX, marcada pela influência

política do anarco-sindicalismo, e que permaneceu a partir de 1925, com a presença do Partido Comunista no ABC e com sua inserção nas fábricas e nos sindicatos. Em 1947, a região elegeu o primeiro prefeito comunista e de origem operária do país. (...) A região do ABC é, ainda hoje, uma das poucas regiões em que os trabalhadores estão organizados nos locais de trabalho, seja em comissões de fábrica ou em comitês sindicais de empresa (RODRIGUES; RAMALHO; CONCEIÇÃO, 2009, p. 151-152).

Em suma, para a caracterização do nosso foco de estudo deve levar em consideração a importância econômica do setor industrial na região e, neste sentido, sobretudo, a participação política histórica da sociedade civil e, sobretudo, da organização sindical. Neste contexto urbano-fábril, conforme Sader (1995), a organização sindical da região do ABC pode ser identificada, historicamente, como um vetor de mobilização central em prol da reivindicação de melhores condições de trabalho e de luta pela redemocratização político-institucional do Estado. Outro aspecto importante, sobre a atuação sindical, foi que este configurou um tipo diferente e central de agenciamento social (SADER, 1995). Por fim, o histórico da organização dos trabalhadores particulariza toda dinâmica do poder local e da mobilização social da região do ABC.

3.7 Participação, relações de poder e democracia

O projeto geral da democracia deliberativa poderia ser resumido como um esforço de recuperação do ideário participativo. Desde logo é preciso dizer que não se trata de um ideário participativo do passado, como se a participação tivesse ocupado um lugar de destaque em outrora, a ser recuperado, nos dias atuais, pela democracia contemporânea. Na verdade, a participação consiste antes numa certa presença, ainda que mais ou menos residual, daquilo que é originário, ou melhor, daquilo que é parte constituinte da natureza política democrática: acesso e condições de disputar influência política, sobretudo em relação à possibilidade de incorporação dos diferentes interesses e perspectivas, para a legitimidade democrática do processo.

Diante deste contexto, é preciso deixar claro que a centralidade da participação na política não está dissociada com uma maior ou menor aderência ideológica da sociedade política (governo e partidos) em relação à legitimidade participativa da sociedade civil. Como a democracia deliberativa trata de instituições participativas, é necessário que haja nexos da participação da sociedade civil com o sistema

representativo, ou seja, tratar a participação no âmbito da democracia deliberativa, em alguma medida, implica lidar com o ideário partidário dentro do processo inscrito em lógicas, concepções ideológicas e estratégias que se dão no Estado, nas relações partidários-governamentais de gestão das políticas públicas. Há, portanto, uma presença partidária associada às concepções dos ideários participativos. Há, portanto, relações entre a esfera deliberativa e a representativa no processo de legitimidade das políticas públicas. Há, por fim, e ao cabo, em cada desenho institucional, características que remetem a dimensão partidária, a dimensão dos interesses de governo, entre outros aspectos, que se imbricam na dinâmica do jogo político e na gestão das políticas públicas. A visão normativa do estatuto da participação política da sociedade civil dissociada destas dimensões parece uma visão normativa pouco aderente à realidade social de funcionamento das instituições participativas.

A perspectiva deliberacionista da participação não pode ser entendida de forma desvinculada da competição político-partidária no jogo político de ascensão ao poder de governo no Estado. A participação não é aqui tratada como uma forma superior de gestão pública ou a-histórica, mas sim como um ideário em disputa político-partidária em função do governo. A força eleitoral do ideário participativo explica em razoável medida a ampliação das instituições participativas com a sociedade civil. Isto porque a participação política da sociedade civil não é apenas instrumento técnico de gestão de políticas públicas. Há sempre uma estratégia de articulação político-partidária e de diretrizes de governos que, ora avançam e ora recuam, em instituições participativas, mas que subjazem as lógicas dos desenhos institucionais, de forma a torná-los mais ou menos efetivos. Então, nesta perspectiva, a mobilização social em prol da participação política da sociedade civil é parte integrante e componente central de uma estratégia político-partidária de associação do ideário participativo como retorno eleitoral no sistema político representativo.

Se for cabível falar em participação nestes termos, não se trata então de retomar, apenas, uma referência normativa qualquer acerca da participação em detrimento de outra, mas sim, ao contrário, de reafirmar a sua natureza de possibilidade de mudança mais moderada, ainda que com aspectos significativos, que influenciam as relações de poder, sobretudo nas políticas públicas. Não se trata de resistência ou fortalecimento da participação política da sociedade civil simplesmente adicionada de forma técnica às políticas públicas, mas trata-se de incorporar a discussão da participação na chave

análítica das relações de poder que conformam e prevalecem no sistema político pela disputa entre estratégias eleitorais de acesso ao governo.

Com isso, podemos advertir com mais segurança sobre a importância de se pensar a concepção do “poder” como uma característica-chave que compõe e forja o ideário participativo. Para alguns autores, a crítica da democracia deliberativa é solidária da aposta na mudança das relações de poder, origem do ideário participativo, entre sociedade civil e Estado (YOUNG, 2001; GUTMANN; THOMPSON, 2004). Mas se é possível propor uma razoável unidade entre vertentes da democracia deliberativa, o que está em questão é, no sentido geral, pensar as transformações das relações de poder em curso, diante das experiências participativas de relação entre Estado e sociedade.

Uma primeira compreensão tanto de questões específicas quanto no sentido geral da noção de poder toma como ponto de apoio as contribuições de Paul-Michel Foucault ou simplesmente Foucault. Interessa aqui tão somente destacar alguns breves pontos, mas que são essenciais ao olhar de Foucault sobre as relações de poder.

Ainda no tocante à análise foucaultiana de poder, embora se saliente sua concepção original, não há uma obra especificamente que estude a questão em detalhe e de forma sistemática com a amplitude de seu pensamento. A escolha por Foucault tem suas razões, destaco apenas duas.

A primeira escolha por Foucault é porque suas idéias e conceitos continuam ressoando como fundamentais a pesquisa social; há grande originalidade em suas reflexões. A segunda razão é porque Foucault, fora ser um expoente de trabalhos seminais, também representa de forma clara, expressiva e profunda, o poder como prática social, historicamente construída nas relações do cotidiano, em várias situações da vida. Destaco, então, estas suas palavras, que parecem dar uma espécie de síntese de seu pensamento sobre o poder:

Ora, o estudo desta microfísica supõe que o poder nela exercido não seja concebido como uma propriedade, mas como uma estratégia, que seus efeitos de dominação não sejam atribuídos a uma ‘apropriação’, mas a disposições, a manobras, a táticas, a técnicas, a funcionamentos; que se desvende nele antes uma rede de relações sempre tensas, sempre em atividade, que um privilégio que se pudesse deter; que se seja dado como modelo antes a batalha perpétua que o contrato que faz uma cessão ou uma conquista que se apodera de um

domínio. Temos, em suma, de admitir que esse poder se exerce mais do que se possui, que não é 'privilégio' adquirido ou conservado da classe dominante, mas o efeito de conjunto de suas posições estratégicas – efeito manifestado e às vezes reconduzido pela posição dos que são dominados (FOUCAULT, 1975, p. 29).

Para Foucault, dentre outros aspectos, o poder interessa na medida em que seja entendido em sua positividade, isto é, como propriedade de produzir algo; o poder como relacionamento de forças em que se exerce e dispõe em rede. Esse poder, diz Foucault, não se opera sem pontos de resistência, isto é, "a resistência ao poder não é a antítese do poder, não é o outro *do* poder, mas é o outro *numa relação* de poder - e não *de* uma relação de poder" (VEIGA-NETO, p. 151-152, 2003).

Com Foucault a concepção de poder é tratada enquanto uma prática social, ou melhor, como um *exercício de um conjunto de posições estratégicas e disposições* de relações entre sujeitos que interagem entre si.

É preciso, nesta perspectiva de relação de poder, afastar-se de certa concepção de participação enquanto um valor em si. Isto é, como se fosse razoável esperar, à priori, que os efeitos e alcances da participação se correlacionem, de forma virtuosa e positiva, na gestão das políticas públicas, imunes à crítica.

3.8 Poder, *empowerment*, deliberação

Sob o rótulo da participação estão relacionadas uma vasta gama de entendimentos teóricos e interesses ideológicos. Estudar os efeitos da participação nas políticas públicas quer dizer limitar a abordagem do fenômeno a ser observado, concentrando os esforços analíticos em um ou outro aspecto, mesmo sabendo das várias outras possibilidades. Daí porque a concepção aqui de participação está articulada com o deslocamento da noção de poder, tal como proposto em Foucault, no qual o poder é pensado a partir do exercício de dispositivos estratégicos entre sujeitos submetidos a estas relações.

O presente estudo oferece, então, um itinerário de pesquisa qualitativa que se pretende sensível a compreensão da percepção sobre a efetividade da participação do sindicato dos metalúrgicos do ABC, no âmbito da instituição participativa do Consórcio

Intermunicipal do ABC. Chamar atenção para a percepção sobre a efetividade da participação do sindicato requer que se dê foco sobre as relações de poder. Este é o recorte central da pesquisa; para bem compreender os sentidos da percepção do sindicato, é necessário saber das relações de poder.

O estudo indica que a análise da percepção do papel do sindicato na instituição de espaço participativo pode possibilitar mais o *empowerment* do que necessariamente a efetividade da deliberação de políticas públicas. O ideário de participação está atrelado a uma inesgotável multiplicidade de percepções e lógicas de ação entre os atores sociais. Por exemplo, no âmbito do governo, *grosso modo*, os políticos eleitos exercem suas funções sob restrições de tempo eleitorais e mediante a constante articulação político-partidária, o que confere a eles tais e tais condições sobre sua percepção da participação nas políticas públicas. Já para as lideranças de determinado segmento social, que possuem vários canais de atuação política com lógicas distintas entre si, o que provavelmente sugere a continuidade ou não da sua participação nas políticas públicas é, ainda que em parte, baseada em sua própria percepção acerca da eficácia dessas instituições como meios efetivos para a consecução de seus objetivos.

É justamente aí que se centra o foco de análise do estudo, qual seja, a polissemia de sentidos acerca da participação política do sindicato dos Metalúrgicos no Consórcio Intermunicipal do ABC. O estudo, como se verá, aponta para a dificuldade de se afirmar de forma consensual qual é o papel efetivo do sindicato e, ainda mais, se de fato as suas recomendações/interesses políticos são levadas em conta e em qual medida na gestão das políticas públicas do Consórcio. O que o estudo possibilita vislumbrar é que a influência do sindicato dos metalúrgicos não parece incidir de forma tão direta nos resultados políticos específicos do Consórcio.

Mas de qualquer modo, o material empírico levantado permite indicar que a participação do sindicato dos metalúrgicos no Consórcio Intermunicipal do ABC tem uma importância singular. O que ficou mais claro com a pesquisa é que as relações nos “espaços formais” como o Consórcio são importantes para a estratégia recente de atuação política do sindicato, mas não são, propriamente, prioridades. Isto porque, os representantes sindicais se posicionam, manifestam posições e valores, e são encarados como atores legítimos que tentam, em conjunto com os demais representantes, influenciar na gestão das políticas públicas do Consórcio. Mas o que a pesquisa indica

de forma mais acurada é que são as conversas, as negociações e a construção de articulações fora destes espaços formais que possibilitam ao sindicato um retorno político mais interessante.

3.9 Modelos deliberacionistas de democracia e desenho institucional

O estudo sobre a percepção do papel do sindicato indica que o espaço institucional das instituições participativas relaciona atores sociais em um processo contínuo de interação, que eventualmente pode possibilitar condições para articulações políticas que sem interações repetidas seria mais difícil ou, até mesmo, impossível, em outros desenhos institucionais.

Os modelos deliberacionistas *de* democracia têm ocupado destacada importância na crítica ao funcionamento das organizações públicas e, sobretudo, na gestão das políticas públicas. Muitas das recentes experiências de deliberação pública revelam uma série de singularidades que conformam novas modalidades de engajamento cívico e, sobretudo, identificam a importância de inovações institucionais voltadas à modificação da relação entre o Estado e os diversos segmentos da sociedade civil. Isto é, sob certo sentido, no *fazer-se* contemporâneo da gestão das políticas públicas, a conformação do poder local importa significativamente para a compreensão das dinâmicas de interação entre os atores sociais. Trata-se, então, de se compreender a articulação da política pública à participação.

Se, por um lado, não são raras as tentativas de descentralização das tomadas de decisão que se encontra em várias instâncias participativas na sociedade, de outro, a ocorrência da ampliação dos novos arranjos institucionais participativos exigem novas formas de incorporação do engajamento cívico orientadas ao aperfeiçoamento da *esfera pública*.

A esse respeito, a ampliação de espaços participativos para a sociedade civil nas políticas públicas pode guiar estratégias inovadoras de transparência e controle social e, por conseqüência, ao discutirmos essas modificações nas instituições que são criadas neste sentido, estamos diante de profícuas pesquisas voltadas a compreender o fenômeno da participação nas suas singularidades de análise e estudo. Com efeito, ao darmos ênfase no esforço de criação de espaços públicos participativos que oportunizam a promoção do engajamento cívico e do aprimoramento da deliberação pública, parece

oportuno, então, propor a análise do desenho institucional da participação por meio do conceito de *minipúblicos*, tal como denomina Archon Fung (2004a).

Para Archon Fung (2004a), os *minipúblicos* constituem um conjunto de instâncias de interação social que possibilitam e, sobretudo, fortalecem o engajamento cívico e a deliberação pública. Nas palavras do autor, os minipúblicos são os “atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea.” (FUNG, 2004a, p. 174). Com efeito, esses novos arranjos chamados de *minipúblicos*, “se estendem para bem além da legitimidade para incluir *accountability* pública, justiça social, governança efetiva e mobilização popular” (FUNG, 2004a, p. 175).

O exame do desenho institucional dos minipúblicos é o resultado da insistência de Fung (2004a) com a pergunta sobre a diferença e especificidade entre os alcances da participação. O sentido da tipologia proposta pelo autor consiste em entender as diferenças que caracterizam a participação no tocante tanto da ampliação da deliberação pública quanto do fomento do engajamento cívico. Há, portanto, em Fung (2004a), uma perspectiva analítica que privilegia o entendimento do estatuto da participação por intermédio da compreensão do binômio entre a relação da deliberação pública e do engajamento cívico no desenho institucional do espaço público.

Para certas interpretações da perspectiva de Fung (2004a) a participação é costumeiramente apresentada como um fenômeno que pode ser enquadrado em algum tipo de desenho institucional. Nesta perspectiva, a participação está justaposta aos respectivos tipos de desenho institucionais. Vista por esse ângulo tão somente tipológico do desenho institucional, a participação se coloca como uma categoria universal ou atemporal, como uma modalidade particular de exercício da política. O que esta visão, a meu ver, acaba por negligenciar é a dimensão experiencial da participação, da experiência vivida do sujeito que participa, e o fato de que a experiência de participação está imbricada com lutas e tensões sociais históricas.

A investigação dos desenhos institucionais e da teoria que fundamenta o estatuto da participação para Fung (2004a) surge do interesse pela vida sócio-política e das perspectivas das pessoas que têm escassas possibilidades ou até mesmo nenhuma “voz” política na sociedade. Contrariamente ao que podem sugerir certas leituras de Fung (2004a), a participação não é apenas uma opção de desenho institucional dentre outras tantas que estão igualmente disponíveis, em todos os lugares e momentos. A análise do desenho institucional parece mais apropriada a se entender as respostas institucionais ao

desafio histórico de dar novos contornos à cidadania e de dar também respostas mais próximas para a sociedade em relação às políticas públicas, enquanto uma aspiração histórica de luta por controle social e transparência. Esse aspecto é relevante para se pensar o desenho institucional na contemporaneidade.

Em grande medida, o desenho institucional da participação parece ininteligível se afastada de sua história própria de lutas e de seu esforço de mobilização política de realização contínua; em lugar de funcionar como ideia “normativa”, a participação faz parte da experiência vivida dos atores sociais – que pode ser contada na forma de uma “história” e que se refere ao próprio ator social ou de onde esse ator se vê diante deste desenho institucional, a perspectiva do lugar do ator social como compreensão da participação.

Para Archon Fung (2004a) pode-se classificar quatro tipos de *minipúblicos* que revelam formatos e propósitos diferentes de viabilização da deliberação pública. O primeiro tipo tem um cunho *educativo*. Este tipo de *minipúblico* é caracterizado por ter como objetivo central fomentar as discussões políticas, refinar opiniões e argumentos sobre diversos assuntos de interesse público. Além disso, esse *minipúblico* tem o sentido de possibilitar a inclusão qualificada de diversos atores no debate público. Em suma, trata-se de um espaço de interação discursiva entre os atores sociais, ou melhor, consiste em “um minipúblico que lida com esses problemas de representação, razoabilidade e informação, a conservação entre os cidadãos melhoraria dramaticamente a qualidade de sua opinião pública” (FUNG, 2004a, p. 176).

O segundo tipo de *minipúblico* é caracterizado pelo *conselho consultivo participativo*. Neste caso, o objetivo deste tipo de instância é a promoção da melhoria não só da qualidade de opinião, mas também busca estabelecer uma relação mais direta e próxima com os “tomadores de decisões”, de modo a salvaguardar com mais clareza e segurança as preferências, interesses e reivindicações dos envolvidos na política pública. Com relação a essa concepção de *minipúblico*, destaca-se sua pertinência “para transmitir preferências após elas terem sido apropriadamente articuladas e combinadas em uma escolha social” (FUNG, 2004a, p. 176).

Outro tipo de *minipúblico* é entendido como *cooperação para resolução participativa de problemas*. Para essa concepção, o *minipúblico* busca construir um relacionamento simbiótico entre a sociedade civil e Estado, afim de que, juntos, e de forma articulada, estabeleçam para se resolver problemas que atingem um grau de coletividade e complexidade que extrapolam os entendimentos unilaterais, baseados

pelo tecnicismo da burocracia. Neste sentido, a maior contribuição desta concepção de *minipúblicos* pode ser considerada, para o autor, como um espaço que privilegia a criatividade para a resolução destes problemas e de fortalecer a responsabilização da ação do Estado.

A quarta e última concepção consiste na ideia da *governança democrática participativa*. Nas palavras do autor, “este padrão de minipúblico procura incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas públicas” (FUNG, 2004a, p. 177). Segundo Fung (2004a), essa concepção constitui a forma mais ousada de intervenção do *minipúblico*, pois o propósito desta instância participativa consiste em criar condições de entrelaçamento entre o processo de deliberação pública que incidam e determinem diretamente nas políticas públicas.

De forma geral, falando em sujeito ou atores sociais, para Fung (2004a), as pessoas ou instituições que participam destes vários tipos de *minipúblicos* o fazem por vontade ou interesse próprio. Ou seja, os minipúblicos redefinem os espaços de interação social, motivado por sentido voluntário de práticas política e que, por diversas razões e interesses, buscam a participação política.

3.10 Desenho institucional, engajamento cívico e deliberação pública

As características dos *minipúblicos*, entretanto, não eliminam os espaços já ocupados pelos partidos, sindicatos e outros. De qualquer forma, vale salientar que, em todos os casos de *minipúblicos*, cada um ao seu modo e conforme sua particularidade revela-se como um importante benefício social pelo qual se configura esforços institucionais de promoção de um conjunto maior de informação e, também, possibilitam a ampliação do debate político. A partir de então a prática política aparece com novos aspectos e lógicas, novos temas e formas de manifestação e articulação da sociedade civil. Vale esclarecer, então, que os *minipúblicos* de uma forma ou de outra, influenciam as ações governamentais e permitem condições para o aprimoramento de procedimentos mais justos e legítimos nas políticas públicas. O que, em outras palavras, conclui o autor, “um minipúblico saudável contribui para a qualidade da governança de diversas maneiras” (FUNG, 2004a, p. 183).

Em síntese, ao tratarmos da experiência participativa a ser analisado conceitualmente à luz da perspectiva do *minipúblico*, o que está em jogo, notadamente, é a discussão do tipo de desenho institucional que conforma formas de participação

política da sociedade civil em tipos distintos de engajamento cívico e capacidade de deliberação pública.

Finalmente, podemos assinalar que os *minipúblicos* representam conceitualmente um esforço de compreensão do funcionamento de um conjunto amplo de experiências empíricas de participação política. Ou seja, essas experiências envolvem diversos tipos de inovações que estão voltadas à promoção da participação popular na esfera pública. Essa participação viabiliza-se por intermédio de complexos arranjos institucionais que caracterizam diferentes instâncias de interação sócio-política o engajamento cívico e a deliberação na gestão de políticas públicas.

Em síntese, de acordo com Fung (2004a), as características principais que conformam o desenho institucional e configuram os tipos distintos de *minipúblico* podem ser identificadas pelas seguintes dimensões de análise: a) Concepção (objetivo do mini público); b) Seleção (processo de seleção dos participantes); c) Tema e escopo; (área de atuação e interesse) d) Como? (Modo deliberativo a ser utilizado); e) Quando? (Recorrência e interação do mini-público); f) apostas/disputa? (quão envolvidos os participantes poderão ficar); g) – Empoderamento (nível de poder de decisão dos atores sociais); h) monitoramento (capacidade de acompanhar as realizações após a decisão ter sido tomada).

A tipologia de Fung (2004a), como dito, distingue entre a deliberação pública e o engajamento público os contornos do estatuto da participação. Esta perspectiva requer atenção para além do desenho institucional do espaço público em uma concepção geral, para pensá-la na sua significação própria, inscrita em relações particulares de poder, segundo a qual a menção à deliberação pública e ao engajamento público, em paralelo com o funcionamento institucional específico, tem um sentido importante na definição atribuída a qualidade democrática ao espaço público. Responder se tal desenho participativo requer identificar e determinar de forma precisa de que tipo de deliberação pública e engajamento cívico esse desejo opera em seu funcionamento.

De toda forma, é preciso insistir em que Fung (2004a) não tem aqui a pretensão de construir, propriamente, uma teoria da participação. Afirmar que a participação comporta deliberação pública e engajamento cívico pretende menos afirmar uma tese sobre a relação entre a participação e a democracia, do que salientar a necessidade de tomar a participação como um estatuto portador de sentidos múltiplos e que podem indicar e, até mesmo, remeter a operacionalização das relações entre os atores na gestão das políticas públicas.

O desenho institucional proposto por Fung (2004a) cuidará de explicitar os diferentes tipos da participação, mostrando que a participação não pode ser meramente afirmada, mas requer sempre o exercício de exame da deliberação pública e de engajamento cívico para daí extrair elementos que signifiquem a participação.

Se o conceito de *minipúblico*, segundo Fung (2004a), indica os esforços mais promissores que envolvem o engajamento cívico e a deliberação pública, então, parece apropriado aplicar os critérios supracitados anteriormente deste aporte como referencial para caracterizar e apreender a experiência participativa do Consórcio Intermunicipal do ABC.

As variáveis definidoras do desenho institucional dos *minipúblicos*, conforme foram definidas na seção anterior, servem para balizar uma discussão mais substantiva para se compreender o estatuto da participação nas políticas públicas. Em especial, o aporte teórico de Fung (2004a) ajuda a problematizar a análise do tipo de engajamento cívico e deliberação pública que é possível em um determinado desenho institucional.

É exatamente neste aspecto que se situa a importância deste constructo teórico-conceitual proposto por Fung (2004a): pensar em parâmetros e em critérios mais minuciosos para a compreensão do estatuto da participação política da sociedade civil no desenho institucional das políticas públicas.

4. POLISSEMIA DE SENTIDOS: PARTICIPAÇÃO E PODER

Nada seria, por conseguinte, mais errado do que se supor que a participação do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC no Consórcio Intermunicipal do ABC não seja significativamente uma experiência centralmente importante para se pensar as relações de poder que se conformam contemporaneamente na relação entre sociedade civil e Estado. Qual seria, então, essa importância de se pensar as relações de poder, a partir do sindicato, que se forjam no contexto das instituições participativas?

Neste ponto, não se pode deixar de registrar, na definição de estratégias e papéis, a relevância que se pode atribuir à inclusão mais plural de atores sociais na gestão das políticas públicas. Este, certamente, é um ponto fundamental, mas não central à análise. Mas outro aspecto, este sim, foco específico da pesquisa, é avançar no entendimento mais compreensivo sobre a percepção que os atores tem desta participação, ora, quais são os sentidos pessoais atribuídos para o entendimento das relações de poder?

Mas considerando outros aspectos, já citados no contexto da abordagem da democracia deliberativa e mais precisamente da gestão social, pode-se reconhecer que há, com certa clareza, na relação participativa em que o sindicato estabelece com o consórcio, indicações para se questionar o que há de novo nas mudanças em curso, pela chave analítica sobre as relações de poder. Com base na pesquisa empírica, o que ficou em questão foi a caracterização, pela percepção dos entrevistados, de que há alguns elementos específicos, no âmbito do consórcio, na forma de administrar conflitos e interesses por parte da estratégia do sindicato quanto o seu papel no Consórcio.

Se essa perspectiva é pertinente, então, um primeiro olhar poderia propor que há alguns indícios empíricos que estão em curso e que denotariam um espectro de mudança mais substancial acerca da cultura política local do ABC, por exemplo, consolidando um espaço de interação que estaria relacionado com uma maior capacidade de participação e mobilização social, e neste sentido que se trataria mesmo da democratização do sistema político, do potencial mais efetivo da participação política da sociedade civil nas políticas públicas.

Em seguida, poderíamos perguntar, por exemplo, se a experiência do sindicato dos Metalúrgicos daria razões suficientes de que há em curso um processo mais amplo de democratização das relações sociais e dos processos políticos e, simultaneamente, se tais aspectos, em conjunto, se correlacionariam com uma maior eficácia à gestão das políticas públicas. Difícil dizer, pois seriam necessárias mais pesquisas e com mais fôlego para o aprofundamento analítico da questão, fora a necessidade de se usar outras metodologias, para debate e avanço na discussão. Pois bem, em todo caso, o material

empírico reunido e o enfoque metodológico da pesquisa aqui já apresentada, não permitem entrar em detalhes nesta direção de análise.

Mas num segundo momento, mediante a seleção de vários fragmentos encontrados nas falas dos entrevistados, pode-se tratar da questão como algo mais importante do que uma mera mudança pontual e residual das relações recíprocas de negociação entre o sindicato e Estado. E é aqui que Fung (2004a) nos ajuda a entender a experiência do Consórcio Intermunicipal do ABC pela chave analítica proposta pelo *minipúblicos*, isto significa, tratar os desenhos institucionais como um âmbito de interação mais complexo do que tão somente um meio de negociação política, entre atores sociais e seus respectivos interesses.

Há elementos mais complexos e interessantes que caracterizam este tipo, muito específico, diga-se de passagem, de âmbito de interação em que se operam as relações entre os atores sociais, justamente porque há um processo discursivo de disputa e de articulação diferente e em que relaciona legitimidade política com o ideário de participação, e ainda que isto não esteja dissociado das estratégias político-partidárias, as relações de poder no âmbito participativo não podem ser explicadas mimeticamente as lógicas eleitorais no âmbito representativo do poder. Dizer que se trata de uma disputa diferente de relações estratégicas de poder não implica, de nenhuma forma, em dissociar uma coisa da outra; o potencial deliberativo e as estratégias eleitorais se relacionam, por vezes, imbricam-se de forma mais acentuada na gestão pública, mas sempre como relações de poder.

Quando se refere a ideia de *minipúblicos*, tal como Fung (2004a) atribuiu o sentido, o que adquiriu foco é o potencial de abordar o desenho institucional das instituições participativas de modo a se deslindar com mais precisão o alcance da participação, seja pela capacidade de engajamento cívico, seja pela efetividade da deliberação pública, desdobrando-se em várias possibilidades de se operar o ideário participativo.

O que não significa dizer, de outro modo, que com os dados coletados se possa afirmar, sem restrições de diversas ordens, que a inclusão da representação sindical no Consórcio aponte, por si só, e de maneira significativa, para uma perspectiva de consolidação da transformação do padrão mais geral das relações de poder entre sociedade e Estado. No entanto, escapa ao objetivo e ao escopo deste presente trabalho adentrar no debate sobre esta perspectiva. A análise sobre o material empírico desta pesquisa não permite expandir o entendimento sobre o papel da participação política do

sindicato para esta direção, mesmo que se diga, também, da singularidade histórica desta experiência, e de sua importância acadêmica para se pensar a relação entre sociedade civil e Estado, nas políticas públicas.

Sobre este aspecto específico, selecionei alguns trechos das entrevistas, com os quais refleti livremente, chamando a atenção principalmente pela intensidade crítica dos entrevistados em relação às suas percepções acerca do papel do sindicato nas políticas públicas, ainda que se trate especificamente de enquadrar a questão em torno da experiência do Sindicato dos Metalúrgicos no Consórcio Intermunicipal do ABC. Exponho aqui algumas passagens das entrevistas, dando relevo aos elementos que considere fundamentais e que podem nos ajudar a traçar com mais clareza e distinção as percepções sobre a participação do sindicato em políticas públicas.

Mas antes, duas breves ressalvas: quero evitar em minha análise certo tipo de psicologismo e certo tipo de sociologismo. O que resta? Muito pouco. Mesmo assim, há de se seguir. Dois aspectos são particularmente relevantes nesta perspectiva de pesquisa a qual proponho como abordagem qualitativa nos estudos das políticas públicas. Em primeiro lugar, afasto-me de duas concepções gerais que incidem sobre a relação indivíduo-sociedade. Tanto do determinismo social — onde o homem é produto, dialético ou não, das relações sociais, o sujeito tão somente como produto da sociedade — quanto do individualismo utilitário, que vê a pessoa como livre agente, descolado do social, apenas portador de um repertório individual de agir sobre o mundo que é orientado apenas pela preferência e utilidade em relação às coisas. Em ambos os casos, tanto em certo tipo de psicologismo quanto certo tipo de sociologismo, o simbólico não tem espaço. E é o simbólico, no sentido da percepção do modo de ser em relação ao mundo, que aqui se leva em conta.

A relação entre a percepção e o simbólico é um processo vivo; a percepção se dá diante do sentido pessoal que damos ao simbólico, acessíveis pelas palavras. Entenda-se bem: a relação entre eles, percepção e simbólico, não é, no entanto, algo já definido, acabado e definitivo; nada há de constante, pois a percepção surge ao longo do desenvolvimento de processos intrapsíquicos de produção do simbólico, e também se modifica pelo entorno histórico e sociocultural os quais essa produção está inscrita.

Quem sabe não é mais interessante um posicionamento menos situado nestas concepções? Embora aqui se tenha clareza do homem como um sujeito inscrito em processo sócio-histórico, é necessário abrir também lugar para as possibilidades da

subjetividade, da percepção como um processo vivo de interpretação, como a mediação do sujeito em relação ao sentido pessoal e ao significado social¹⁶.

A urgência de se abrir espaço para a subjetividade na pesquisa social equivale em trazer ao centro da discussão a questão da percepção, do sentido pessoal em relação ao significado social: as percepções não são, assim, meras expressões ou versões individuais da realidade social; são permeadas pelo significado social, são construções psicossociais que se dão pela interpretação e por meio dela que ocorre o entrelaçamento do contexto ou processo histórico mediado subjetivamente pelo sujeito, pelo sentido pessoal. A interpretação é importante porque faz parte da ideia em que o sujeito concebe de si e do social, a tensão entre os dois, entre o sentido pessoal e o significado social, é que se encontra o papel, e isto é, nesta pesquisa, o que interessa.

O sentido pessoal, por sua vez, tem caráter simbólico. É, aliás, o elo que se estabelece entre o simbólico e com o social que se dá a mediação da relação homem/sociedade. Portanto, serve o sentido pessoal como um possibilitador desta relação. Mas que não se ignore aqui o significado social, elemento mais perene e menos suscetível às variações das percepções, de acordo com cada sentido pessoal.

O entendimento das percepções perpassa pelo discurso do sujeito, pela fala, pelas palavras, conformadas pelo sentido pessoal. De porque a participação política é a oportunidade de se pensar as relações de poder pelas palavras, pelo discurso do sujeito. Mesmo sem adentrar em detalhes, aponto muito brevemente certa convergência entre a perspectiva proposta por Foucault, ao compreender as relações de poder como capacidades estratégicas de poder-fazer, com o espaço público no sentido mais contemporâneo de Fung (2004a), os minipúblicos, como esferas ou espaços públicos de incorporação política da sociedade civil no Estado. Nesta perspectiva de convergência entre Foucault e Fung, quero destacar que os atos (a dimensão performativa da ação humana) e as palavras (discurso) são os elementos constitutivos próprios das relações de

¹⁶ Para compor uma compreensão mais precisa sobre a produção do sentido e significado, tenho como referência e inspiração em Lev Vygotski e destaco, sobretudo, a obra intitulada: *Pensamento e Linguagem* (1993). Adicionalmente, busquei articular também as contribuições da abordagem da psicologia social, em especial as reflexões e apontamentos propostos por Mary Spink (1996). Ainda que brevemente, ressalto suas palavras, que coadunam com a perspectiva do discurso como produção da realidade psicológica e social: “Coerente com a perspectiva psicossocial, propomos aqui que a produção do sentido não é uma atividade cognitiva intra-individual; a produção do sentido é uma prática social, essencialmente dialógica, que frequentemente implica o uso de conceitos expressos em linguagem (verbal, icônica ou gestual)” (SPINK, 1996, p. 39).

poder; aqui as relações de poder importam como acontecimentos, como uma faculdade reveladora do simbólico em ação, da coexistência da ação e da palavra.

4.1 Fazer fazer: é só o outro jeito, da mesma coisa

Como saber do papel da participação política por intermédio do sentido pessoal a que se atribui a ela? Seria a participação política uma espécie particular de linguagem, apenas realizada pelo discurso? Ou então, a participação política seria um desdobramento secundário em relação ao discurso? Quem sabe, se não ao contrário, seria o discurso uma espécie de arcabouço que constituiria, a um só tempo, as condições de base para a participação política?

Estas questões precisam ser colocadas de imediato para evitar mal-entendidos. Ainda que suas respostas, propriamente, não interessam como foco de pesquisa, mesmo assim, há um valor nestas questões, que está em questionar a participação como poder de quê e de quem. A participação é capacidade de poder algo, poder fazer algo. Participação como fazer. A participação é uma capacidade estratégica de relação com o outro, um fazer em si, que pode se desdobrar na realização de outras possibilidades de fazer.

É preciso lembrar que a questão do significado social da participação política passa pelo sentido pessoal do sujeito. Na medida em que o sentido pessoal está relacionado à percepção particular do significado social, ele pode dizer respeito tanto ao sujeito em relação ao social quanto o social ao sujeito.

O principal equívoco que precisa ser evitado, de pronto, refere-se ao entendimento de que há apenas um sentido único do enunciado; não, aqui o discurso é entendido como uma produção da fala que não está dissociado do contexto sócio histórico no qual foi forjado e pelo qual é entendido. Então, a produção do sentido permite leituras múltiplas. Em parte, o que o pesquisador faz é justamente propor uma interpretação possível, que se pretende ao menos razoável, sobre o sentido.

O sentido não existe de forma a-histórica, o sentido não pode ser considerado deslocado do contexto social e psicológico, na medida em que este se inscreve em uma prática social, e tem qualquer coisa que ver com as relações de poder que aí se

instauram. O sentido não está na palavra em si, pois o sentido se dá, em parte, pela palavra, pela fala. A palavra é um elemento simbólico, tal como o “tom” de uso da palavra, a entonação, a pausa, a respiração, a dissimulação, os olhares oblíquos que atravessam o sentido do que é dito, do que é dizível além das palavras.

Portanto, que se dê atenção a passagem a seguir. Este primeiro trecho foi destacado pela clareza do entrevistado em colocar sua compreensão do papel do sindicato como continuidade, que ainda que comporte diferenças ainda tem como continuidade na direção da atuação do movimento sindical dos Metalúrgicos do ABC. Em suas palavras, aproximadamente, dizia ele que:

Não há confusão. A gente sabe que uma coisa é o sindicato olhando as lutas do chão-de-fábrica. Tem um jeito de ver isso. Outra coisa é o sindicato lá em outros lugares, que nem você mesmo disse, no consórcio. Uma coisa tem relação com a outra, até tem sim. Mas isso não é confusão não, é só outro jeito, da mesma coisa. (...) onde tem espaço pra palavra, tem espaço pra política, ou você não acha, hein? (Entrevistado).

Com esta passagem parece mais fácil adentrar na complexidade das relações de poder que se instauram na disputa pela palavra. A disputa pela palavra, pelo discurso, é uma disputa política; “é um outro jeito, da mesma coisa”, é uma outra configuração política das relações de poder, que disputam prevalência entre si. Parece até que é possível conceber a participação política como a disputa pela palavra, e em interação, com as questões da *ação política*, da palavra em sua finalidade prática.

Há, neste trecho, um entendimento de relação, por assim dizer, recíproca entre os papéis em que o sindicato exerce em diversos espaços. O consórcio, por exemplo, é entendido também como uma das disputas pelo discurso. O discurso é parte interessada na participação política; a participação política atua em nome do discurso, e tudo se dá em relações de poder.

4.2 Fazer pensar: o sindicato precisa pensar outras coisas

Os sentidos atribuídos a participação política apresentaram-se plurais e freqüentemente ambivalentes entre si, ao longo das entrevistas. Mas uma entrevista, em especial, atento para uma passagem particularmente interessante, tanto pela clareza quanto pela sua original descrição analítica do sentido pessoal da participação política

do sindicato e as relações de poder. Neste trecho, muito especialmente, o entrevistado deu relevância ao que, para Foucault, chamaria de *poder-saber*, essa co-dependência que engendram uma relação nevrálgica entre o poder e saber.

Poder e saber, na perspectiva foucaultiana, funde-se, operam como dois elementos que se referem a um mesmo processo. Isto porque, para o poder ser exercido, há a necessidade de constituição de um campo de saber que corresponda a este poder. Não há saber à margem do poder em Foucault, aqui se considera que o poder produz o saber, poder-saber.

Assim, quando se pensa em participação política como um fazer potencial, um potencial com realizações além da própria participação, e quando esse fazer está direcionado para o conhecimento, isso poderia significar, então, que na noção de participação política pode-se admitir que se comportam disputas pelo *poder-saber*, no sentido de como o saber se organiza e é ordenado para atender o poder. Aqui a participação política se ocupa de fazer pensar sobre as relações de poder.

O trecho escolhido trata da percepção sobre as relações de poder e de como estas se dão em uma espécie de jogo. Em todo caso, é um jogo social de disputas e que operam em planos vários de discursos. Em suas palavras, aproximadamente, destaco o trecho a seguir:

O que está em jogo é sempre a disputa de poder. O sindicato disputa poder e discurso. (...) Essa disputa precisa existir, se não a verdade é de um só. Sem disputa de poder não há política e o sindicato aprendeu a política pela disputa de poder. (...) Isso não é novidade, sempre foi assim, desde que me lembro. (...) O novo é que, nas políticas, agora, *o sindicato precisa pensar outras coisas*, sabe, coisas que num estava muito acostumado ou, sei lá, às vezes nem sabia mesmo (entrevistado – grifo do autor).

Isso nos conduz à questão das diferentes instâncias de atuação sindical que implicam, por sua vez, em diferentes possibilidades de participação política: a disputa pelo poder é uma realização da participação política. Aqui a relação de poder é entendida como uma relação de forças sociais em disputa. Ou ainda, o poder é entendido como a disputa de relações de poder que se dão no plano do discurso, pela palavra política, pela fala como discurso político.

Ao considerar a importância crescente do campo das políticas públicas, o próprio processo histórico de organização dos trabalhadores, em alguns casos, pode ter direcionado a ampliação do campo de ação sindical para disputas em contexto além das condições de trabalho, contexto como o campo das políticas públicas. Daí, então, dizer que: “o sindicato precisa pensar outras coisas”.

Com a participação nas políticas públicas o sindicato pode encontrar uma instância de disputa de poder. Essa instância permite tais e tais *situações* de poder, definidas formalmente pelo desenho institucional, com as quais o sindicato se posiciona e, sobretudo, se relaciona com outros atores, mediante a convergência ou divergência entre interesses, valores, estratégias, entre outros aspectos, todos dinâmicos, que uma vez reunidos, configuram a articulação política de sua participação.

4.3 Fazer dizer: nem sempre o importante é prioridade

Não seria uma novidade tratar a participação política como uma miríade de possibilidades e limites pelos quais se operam disputas pelo poder entre atores sociais, em torno de uma temática, por exemplo. O papel da participação política é muitas vezes fragmentado, disperso em vários âmbitos, em diversos espaços de discussão, de articulação e decisão que ora se combinam, ora se confundem, ora se opõem, ora se convergem. Mas pode-se nesse momento falar em participação política, ou melhor, no papel a que se atribui à participação política, como uma relação mais ou menos homogênea, e no qual aconteceriam disputas de poder?

A participação política se interpõe entre os âmbitos mais formais e mais informais das relações de poder. Estes âmbitos podem ser vários e, no caso do sindicato em questão, desdobram-se em caminhos variados de atuação sindical, mediante a participação política. É por essa linha de pensamento que sublinho este outro trecho da entrevista, em que foi dito o seguinte:

Hoje, o sindicato, cada vez mais, se interesse pelas políticas públicas. Muitas decisões que afetam a fábrica ou a vida dos trabalhadores são pelas políticas públicas. E o sindicato percebeu isso. (...) A formação sindical já pensa nas políticas públicas. (...) O problema é que muita coisa é prioridade, daí a gente tem que ver o que é mais importante. *Às vezes, nem sempre o importante é*

prioridade. (...) Não dá pra deixar vazio o espaço do sindicato nas políticas públicas (entrevistado – grifo do autor).

Vê-se, uma vez mais, não apenas como a participação se funde às relações de poder, mas também como a disputa pela palavra é uma disputa política. Com este trecho procurei deixar mais claro que, para o entrevistado, o sindicato deve ocupar espaços políticos diversos, por vezes, diferentes do âmbito tradicional de organização, tal como sua percepção em relação à participação do sindicato no consórcio é um ato político dotado de importância, ainda que não se constitua necessariamente como uma prioridade da estratégia sindical.

Por razões diversas, o sindicato encontra nas políticas públicas um espaço adicional de disputa de relações de poder. A mobilização pelos interesses dos trabalhadores, por exemplo, extrapolam espaços de debates tradicionalmente estabelecidos de negociação e conflito. A partir deste trecho, parece oportuno, mesmo que brevemente, correlacionar a esta perspectiva certa compatibilidade com o que se diz, para certas vertentes da teoria deliberacionista de democracia, com que se concebe da participação política balizada tanto para os interessados quanto aos que são afetados, por várias formas, pelo impacto da política pública.

4.4 Participação, sindicato e políticas públicas

Tal como se vê nestes trechos, a percepção do papel do sindicato nas políticas públicas se dá, pelo menos em grande medida, pela disputa de discursos mediados por relações de poder, que se entrecruzam, modificam-se. Se for pertinente a leitura que se propõe, parte das percepções apontam para a permanência ou continuidade do papel “típico” desta organização, isto é, como meio organização da classe trabalhadora, sobretudo com referência às relações de produção, concernentes aos conflitos coletivos de trabalho, isto é, como forma de pressão do trabalhador organizado em relação ao patronato e ao Estado.

Mais ainda, também é interessante outra impressão, mesmo que mais geral, sobre a percepção da participação política do sindicato. Pois, na tentativa de analisar compreensivamente as percepções do papel da participação do sindicato nas políticas públicas, depararam-me recorrentemente com a questão do poder.

Para parte dos entrevistados, a participação política seria motivada por aquilo que se chamaria de um processo de ampliação da tática ou estratégia da ação sindical.

Essa ampliação de perspectiva poderia sugerir uma caracterização mais adequada dos aspectos contemporâneos do *fazer-se da classe trabalhadora*.

Se é coerente falar em ampliação da atuação sindical de modo mais geral, isto escapa em muito o horizonte de pesquisa. Mas algo se torna particularmente interessante quando parte dos sentidos atribuídos à participação configurariam mais um movimento de ajuste e reajuste das relações de poder do que, propriamente, a superação de suas assimetrias.

Constitutivo como elemento primeiro que o define como movimento social, o movimento operário, particularmente a figura do sindicato, já por sua inerência às próprias relações de produção, tem em sua atuação um processo de pressão no sentido de alterar as próprias relações de produção estabelecidas. Mas referindo-se a este processo de ampliação, na percepção de alguns entrevistados, parece que se constituem mais com ajustes nas relações de poder no processo de pressão ao plano das relações econômicas e políticas, do que propriamente remonta a algum indício sobre o deslocamento sócio-histórico de seu propósito, em questões para além do trabalho.

Com base no material empírico e a partir da reflexão teórica aqui apresentada, o papel da participação do sindicato nas políticas públicas se opera em uma perspectiva mais complexa do que uma tática que se justapõe entre tantas outras frentes de atuação política. A participação do sindicato neste desenho institucional participativo se impôs onde e quando a discussão e negociação outros atores sociais são possibilidades para não só a ampliação, mas, até talvez, o fortalecimento da ação sindical.

Trata-se, talvez, mais de uma pluralidade de ações decorrentes da estratégia política assumida pelo sindicato diante de situações socialmente construídas e não de divergência ideológica maior, com a qual o papel da atuação sindicato remeteria a não centralidade do trabalho. Esta questão tem importância menos pela sua crítica à organização sindical historicamente, mas, sobretudo, em vista do horizonte de problemas teórico-analíticos que suscita.

4.5 O sentido da participação: mudança *do* poder ou *de* poder

As mudanças observadas pelos entrevistados e as respectivas percepções sobre o papel do sindicato nas políticas públicas oscilam muito, tanto em suas ênfases quanto em suas argumentações. Finalmente, dividiria em dois pólos com os quais resumiria os

principais elementos da participação política do sindicato e as políticas públicas, seja em suas distinções, seja em suas proximidades.

De um lado, alguns diriam que a participação do sindicato não alteraria, de forma definitiva ou substantiva, a relação assimétrica de poder entre o Estado e o sindicato nas políticas públicas. Vejamos, por exemplo, esta passagem:

Não é realmente uma mudança *do* poder e sim *de* poder. Acho até mesmo que pouca coisa mudou, pra falar a verdade, dependendo de onde se olha. (...) Mas é que, talvez, a entrada do sindicato no consórcio só acelerou ou antecipou uma nova configuração desta relação de poder e não, propriamente, a relação de poder em si (Entrevistado).

Tal perspectiva sobre a percepção do papel do sindicato não atribui um aspecto especial à participação política nas políticas públicas como forma de mudar as relações principais do poder.

Já para outros, a participação sindical nas políticas públicas, ao contrário, poderiam indicar possibilidades mais relevantes nas relações de poder: a passagem definitiva do sindicato marginal ao Estado para um sindicato integrado na própria instituição do Estado, decidindo e fazendo parte de forma mais efetiva na gestão das políticas públicas.

Com esta perspectiva, alteram-se as estruturas e funções, e como consequência, das estratégias, no sentido mais geral, da ação sindical. Em outras palavras:

O sindicato na gestão pública representa, de alguma forma, a afirmação do projeto político do Estado em alterar as formas de resistência operária. Isso não é de hoje não. (...) Como pode, realmente, o sindicato ser oposição a algo se, na política, hoje em dia, ele é “estado” também? (...) No fundo, não é o sindicato que muda sozinho. Tem muita coisa que muda junto também. O sindicato muda junto com um monte de outras coisas, a estratégia muda sempre, se não, não seria estratégia, né? (entrevistado).

Com referencia neste trecho, por exemplo, identifica-se um sentido da participação política do sindicato nas políticas públicas de forma dinâmica de mudanças *de* relações de poder e não *das* relações de poder. Com isso, o sentido dado não admite que as relações de poder se façam à revelia do processo histórico-social do *fazer-se da classe trabalhadora* em organizar-se frente a realidade em que está inscrito. Talvez menos em relação ao sentido de atuação política do sindicato em si, e mais sobre as repercussões da participação do sindicato nas políticas públicas, o que está em questão

é, também, da modificação que se opera, reciprocamente, na própria organização e função do Estado.

As relações de poder são um todo complexo, fluído e dinâmico, que tem várias zonas de assimetria, de tensão entre as forças sociais. Essas relações de poder atuam, portanto, estabelecendo um conjunto de possibilidades e limites à participação política. Uma relação de poder adquire o seu sentido no contexto em que surge; em contextos diferentes, por sua vez, o seu sentido também é alterado.

O significado da atuação sindical pode ser entendido como a qualidade ou aspecto que permanece mais estável e duradouro no imaginário social, mesmo que diante de todas as alterações do sentido pessoal. Tanto o significado social quanto o sentido pessoal são psicossociais. Isto porque, a subjetividade e o social se imbricam de tal forma que um só é com o outro. Mais como uma questão de prevalência de características, o significado pode ser mais relacionado à experiência da prática social. Já os sentidos se referem ao modo pelo qual o sujeito se apropria de uma dada significação, de como sua percepção está condicionada pelo grau em ele assimila ou elabora o significado social.

A categoria sentido destaca a singularidade historicamente construída pelo sujeito, ora, sua percepção psicossocial em relação a algo. Falar de sentido se refere à forma particular que os sujeitos se apropriam dos significados sociais em suas percepções subjetivas. Ainda que expostos à mesma realidade e significados sociais, os sujeitos têm possibilidade de construir sentidos diferentes para si. Desse modo, o trabalho de apreensão/construção/sistematização analítica deste sentido pessoal em tensão com o significado social são instâncias particularmente fundamentais de pesquisa.

4.6 Participação como problema e solução

Para recuperar a importância da participação, e inscrevê-la novamente no âmbito da transformação da relação entre sociedade civil e Estado, num primeiro momento, será preciso levar em conta tanto o engajamento cívico quanto a deliberação pública como aspectos definidores do alcance da participação, num dado desenho institucional. Somente num segundo momento é que será possível definir com mais clareza o papel do ator social, até mesmo um papel de relevância, para a gestão das políticas públicas. Por

isso é imperativo ter em conta a *condição política* da participação no desenho institucional. A participação sem deliberação se verá numa *condição* inferior, aquém de seu exercício pleno.

Sendo assim, a análise dos limites da participação no interior das instituições participativas mostra que a inclusão de atores sociais na gestão pública e sua capacidade deliberativa não podem ser afirmadas de forma descuidada. Não obstante, caberá sim à participação uma situação especial, nas políticas públicas, justamente porque ela permite caracterizar mais adequadamente a relação de poder que vincula o sindicato a uma realidade de articulação política que transcende seus modos de atuação mais comuns, para não dizer, tradicionais.

A leitura do papel do sindicato também terá de ser feita sob o imperativo dos resultados efetivamente obtidos em conjunto com outros atores, como consequência de um caminho de reconhecimento de outros interesses, da necessidade de articulação entre esses interesses, e as articulações necessárias para as tomadas de decisões.

Após a perda da dimensão deliberativa, isto é, desde que a participação deixou de comportar a influência efetiva de capacidade de decisão política, é preciso descobrir outro estatuto para a participação. Esse estatuto será buscado na relação de significação do papel dos atores sociais, num dado desenho institucional, que estão conformados por certas relações de poder. Por isso é que o estudo de problemas relativos à participação oferece uma perspectiva interessante, e espera-se oportuna também, para refletir sobre as relações de poder como um todo.

Com efeito, a participação política é mais do que uma, dentre tantas outras, formas de manifestação de preferências políticas. Ela é também o lugar de uma reflexão sobre as possibilidades de se tentar compreender a natureza dessas preferências. Refletir sobre a participação política aqui equivale a refletir sobre o sentido das relações de poder que se configuram no âmbito das políticas públicas. Numa palavra, neste estudo, a reflexão sobre as relações de poder é uma reflexão sobre o sentido da própria participação política.

Por um lado, pode-se dizer em avanço quando se abrem oportunidades de acesso ao engajamento cívico, de outro, no que se refere a aspectos mais qualitativamente significativos de deliberação pública, há certa desproporção de avanços. Isto porque, a figura da instituição participativa do Consórcio Público Intermunicipal do ABC, tal como concebida, ainda preconiza e privilegia a centralidade da decisão pelos chefes do

poder Executivo. A inclusão dos atores sociais não se dá, de forma equivalente, com a capacidade de deliberação pública sobre as políticas públicas.

Mas atenção, o exame do desenho institucional é insuficiente para compreender a complexidade e a dinâmica informal da participação nas instituições participativas. Ou seja, a análise das relações de poder precisa ir além de elementos descritos no desenho institucional; adentrar na percepção dos atores sociais. A análise do desenho institucional permitirá uma compreensão mais formal das regras e procedimentos de regulação da relação de poder. Mas ao se focar nas relações sociais, por intermédio de entrevistas, por exemplo, é possível assinalar importância do exercício do poder na dinâmica da participação e de como estes a concebem, a depender da percepção, o sentido da participação política do sindicato.

O tema da participação revaloriza a discussão sobre a democracia, mas precisa ser desenvolvido em vista do conhecimento empírico das suas implicações. Ora, admitida a distância entre perspectiva normativa em relação às implicações empíricas, para assegurar sua importância, trata-se de interrogar as condições de superação desta distância. A participação é útil, não porque resolve o problema da democracia, mas porque é o hoje o verdadeiro problema da democracia.

Sendo assim, o destaque dado à participação, na teoria da democracia deliberativa, deve ser corretamente estimado. Qual é, afinal, a força da participação, de que valem as instituições participativas? Há que se pensar em quê ao se tratar da participação? Com base no material de pesquisa empírica, concatenada com reflexões teóricas, o que pode ser dito, a guisa das considerações finais, sobre participação política, sindicato e políticas públicas?

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta última seção do trabalho busco propor uma síntese geral do percurso de pesquisa. Há, então, nesta síntese, uma breve sistematização do empreendimento da pesquisa, em torno de uma reflexão ampla sobre os desafios metodológicos, possibilidades de pesquisa e breves considerações teóricas e analíticas que, de forma mais ou menos expressiva, perpassam os temas aqui estudados.

Como oferecer uma síntese de pesquisa? Vários caminhos são possíveis, mas escolhi iniciar esta seção com o desafio de retomar o título da pesquisa, buscando explicitar sua coerência: *Gestão Social das Políticas Públicas de Desenvolvimento Local: uma análise sobre a participação do sindicato dos Metalúrgicos no Consórcio Intermunicipal do ABC*.

Por que: gestão social das políticas públicas de desenvolvimento local? Ao usar o conceito de gestão social, quero dar relevância às abordagens de pesquisa que, no Brasil, tem dado destacada relevância para a participação da sociedade civil nas políticas públicas. Ainda que não haja consenso sobre sua definição conceitual, não seria imprudente afirmar que parte das concepções da gestão social, enquanto campo de pesquisa e abordagem teórico-metodológica, se relacionam ou pelo menos se inspiram nas discussões já mais consolidadas pela democracia deliberativa.

Daí porque uso o conceito de gestão social em vez de democracia deliberativa, pois quero adjetivar teoricamente as políticas públicas por uma concepção que dê relevo crítico à participação política da sociedade civil. E não se trata de abordar a relação entre sociedade civil e políticas públicas, em seu sentido mais amplo e generalizável. Ao contrário, trata-se de pensar as políticas públicas sob um recorte mais preciso, isto é, trata-se de pensar as políticas públicas que estão circunscritas no contexto subnacional de governo, que no bojo da discussão do federalismo cooperativo, conformam desenhos institucionais participativos com a sociedade civil.

A ideia de que estamos a presenciar novas experiências de democracia correlacionadas com bases inovadoras pelas quais se operam as formas de gestão das políticas públicas é interessante, e por vezes, até mesmo convincente, desde já há bastante tempo, sobretudo quando o contexto histórico-institucional exalta as virtudes

da democracia e, de forma implícita, associa esse contexto ao progresso ou/e desenvolvimento.

O anúncio de novos tempos de democracia com a manifestação de alternativas democratizantes nas políticas públicas não é de forma alguma destituída de controversas, com especial destaque destacam o desenho institucional da participação. Mas se, sob esta perspectiva é difícil contestar que de fato se encontram processos mais significativos de participação da sociedade civil nas políticas públicas, também é importante precaver-nos contra uma aceitação acrítica e demasiado apressada de que a ideia da democracia, ou o que importa da democracia e sua relação com as políticas públicas, mudou definitivamente, para consolidação em prol do engajamento cívico e da deliberação pública, em função da afirmação da participação política da sociedade civil nas políticas públicas.

Uma conseqüência deste contexto apontado pelo estudo refere-se à necessidade de ser reconstituída a pesquisa em políticas públicas em torno das relações sociais de poder. Enfatizando a participação política como o processo pelo qual a sociedade civil se orienta para as políticas públicas, colocar em questão o procedimento deliberativo significa pensar não só as condições da participação, mas a sua natureza.

Em suma, sob certo aspecto, a democracia contemporânea parece permanecer nevrálgicamente ligada à representatividade e suas idiosincrasias; contudo, esta não se reduz simplesmente a lógica político-partidária ou dinâmica eleitoral, mas sim, para entendê-la, urge adicionar as dimensões de engajamento cívico e deliberação pública, em uma palavra: a participação política para além do voto.

Vale dizer que abordar com atenta cautela e conseqüente ponderação as análises que se referem ao debate sobre a participação e, de forma mais precisa, evitar a celebração de avanços na democracia sob uma perspectiva imune à crítica. Isto porque, alguns estudos sobre disseminação de experiências participativas no Brasil, estariam sinalizando uma série de importantes aprendizados combinados com novos gargalos para a indução de uma reforma democrática significativa, configurando um cenário político-institucional inédito à convivência democrática tanto ao aporte teórico quanto à prática da participação.

Quero, então, retomar a questão mais geral da pesquisa, novamente, tal como propôs José Ricardo Ramalho e Marco Aurélio Santana (2003), no artigo intitulado “*Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*”:

Que características vai assumindo uma sociedade que vinculou grande parcela de sua sociabilidade ao trabalho e agora prescinde dele, atribuindo-lhe um papel secundário? Durante muito tempo, foi a partir do trabalho que se difundiram movimentos universalizantes de direitos para toda a sociedade. Será a sociedade capitalista capaz de formular novos direitos inclusivos, agora que anuncia não precisar tanto dos trabalhadores, ou continuará acelerando o passo atual em direção a novas desigualdades e ao aumento da exclusão? (SANTANA, RAMALHO, 2003, p. 24).

Talvez as características desta sociedade, pelo menos no contexto mais específico como o caso brasileiro, perpassam pela crítica à democracia deliberativa e pelos estudos sobre a participação nas políticas públicas. Os estudos sobre participação são marcados por ambigüidades e oscilações entre perspectivas que ora evidenciam os seus limites e ora apontam para as suas possibilidades.

Nesta pesquisa, em particular, cujo tema perpassa pela crítica à participação nas políticas públicas, espero ter apresentado um enfoque propositalmente inconcluso, ou seja, que tenha dado expressão mais clara sobre os problemas e as dificuldades de se estudar a participação nas políticas públicas, mas não propriamente que se tenha aspirado resolvê-los. Isto fica mais claro quando retoma, novamente, a discussão sobre o título da pesquisa, a parte restante: “*uma análise sobre a participação do sindicato dos Metalúrgicos no Consórcio Intermunicipal do ABC*”.

Já de início, o leitor está diante de uma análise. Uma análise precedida de um itinerário de pesquisa. Uma análise reformulada ao longo do itinerário de pesquisa. Um itinerário de pesquisa qualitativo no âmbito das políticas públicas que atravessa questões relacionadas à sociologia do trabalho. Daí a razão de ser uma análise: uma apreensão do pesquisador em relação ao seu foco ou interesse de estudo.

Algumas tendências contemporâneas nos estudos sobre as políticas públicas apontam para um dos problemas teóricos mais persistentes que diz respeito às relações ou articulações entre sociedade civil e Estado. No caso em estudo, optei por tentar privilegiar uma ideia de participação que se constrói na dinâmica interativa das relações

de poder entre os atores sociais. Mais ainda: busquei tratar esta dinâmica de modo a envolvê-la analiticamente enquanto um processo de construção que estão situados sócio-historicamente. Optei, também, por uma concepção de que os modos de conhecer a dinâmica interativa das relações de poder emergem das/nas práticas sociais, as quais trazem inscritos sentidos pessoais dos sujeitos.

Neste sentido, refletindo sobre o material empírico reunido e analisado, a meu ver, um dos possíveis caminhos a se seguir, em outras oportunidades de pesquisa, a quem possa interessar, refere-se ao esforço de se aprofundar sobre as novas singularidades que convivem e operam, nos desenhos institucionais, a representação eleitoral e a representação da sociedade civil nas políticas públicas, esta última freqüentemente decidida no interior das próprias organizações a serem representadas. Com a pesquisa, fica mais clara a necessidade de se dar foco específico sobre a questão da *legitimidade da representação*, sobretudo a representação da sociedade civil nas políticas públicas. Em muitas experiências nas instituições participativas o que está em causa é a relação entre a dimensão eleitoral e a dimensão representativa da sociedade civil nas políticas públicas, até porque “O futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil” (AVRITZER, 2007, p. 459).

Outra importante oportunidade de pesquisa, que é uma das lacunas nesta pesquisa, refere-se à temática da efetividade da deliberação nas instituições participativas. Como pensar ou dimensionar (medir?) a efetividade da participação? Este recente, mas importante tema de pesquisa, ainda carece de um espectro maior de análises e discussões teóricas e metodológicas, mas os estudos que seguirem nesta direção pode contribuir para um debate mais substancial e qualificado sobre o funcionamento das instituições participativas e suas repercussões nas políticas públicas.

Na verdade, a menção à participação e à democracia, em paralelo com as políticas públicas, tem um sentido importante. Trata-se justamente de mostrar que mesmo que existam novos desenhos institucionais na gestão das políticas públicas, privilegiando experiências participativas, isto não significa que estes possibilitem, tão significativamente, a mudança qualitativa da participação. Entendo por mudança qualitativa da participação a capacidade de alterar o alcance da participação por intermédio da mudança da natureza das relações de poder. O poder, aqui, com

inspiração em Foucault, é entendido como um dispositivo com capacidade de mudança, de realização, de decisão, do posicionamento estratégico entre as disputas das forças sociais.

Quero dizer também que é preciso mais que uma excepcional oportunidade de pesquisa, ou notável capacidade analítica, para que notemos, na realidade do presente que se transforma, o que terá mais interesse para saber sobre o futuro do movimento sindical e a sua relação com as políticas públicas. É preciso tempo. Mas ainda: é preciso um tempo permeado pelo pensamento crítico, à margem das disputas tão somente ideológicas. Ora, há que se falar propriamente de um papel do movimento sindical? Ou é melhor que se fale no plural: os papéis do movimento sindical? Difícil definir, mas o que fica mais claro, com base nesta pesquisa, é que se há, propriamente, um papel do movimento sindical, este papel é construído e redefinido historicamente não apenas pelo movimento sindical em si, mas também pelas relações que este estabelece com outros atores sociais que, por sua vez, também estão em curso de mudança ou transformação.

De forma geral, pode-se colocar para debate que não há como afirmar que existe uma unidade do significado social do papel do sindicato dos Metalúrgicos do ABC como tal, ou melhor, não foi possível identificá-lo de forma clara e distinta, mas inclino-me a pensar com a experiência em campo de que há um processo em realização dessa unidade em forma de um sistema dinâmico de sentidos pessoais. O significado social pode com frequência não representar ou corresponder com tanta clareza e consenso a multiplicidade de expressão dos sentidos pessoais.

A relação entre significado social e sentido pessoal não podem ser expressos de forma tão direta nem mesmo linear. Em decorrência e, sobretudo, por essa razão que parece fundamental que se leve em conta que há diferenças entre o contexto de produção do significado social e o sentido pessoal que cada sujeito atribui para situar-se em seu papel psicossocial e que, como tal, modificam sua percepção em relação a si diante do pertencimento a um segmento ou grupo. Ora, com base nas entrevistas, entendo que a compreensão do sentido pessoal como momento da atividade, de acontecimento e não como concepção de unidade pronta e acabada.

Se for pertinente tratar de algum papel (ou vários) do movimento sindical, quem sabe não é melhor entender e colocar a questão pela chave da própria trajetória em que

este movimento social percorre durante suas formas de organização e mobilização da classe trabalhadora e de suas estratégias nas relações de poder. Daí porque é improfícuo se falar em qualquer respostas as questões aqui levantadas com o intuito de se conceber um papel da participação do sindicato, apenas um papel específico e determinado. Talvez porque seja necessário tratar a questão no plural. O que quero dizer é que se aborde a questão de forma a considerar os vários papéis que são exercidos em contextos histórico-culturais diferentes entre si, que se imbricam com a produção de significado social e que se relacionam com o sentido pessoal que vincula com a realidade a própria vida do sujeito. Sem explorar as várias percepções do sentido pessoal em relação significado social, a análise do problema do papel psicossocial fica incompleta.

Uma vez, portanto, que sentido pessoal não precisa coincidir de forma linear com o significado social, mas pode até ser relativamente autônomo a ele e inclusive transcendê-lo, a análise sobre o papel psicossocial é uma perspectiva bem delicada. Na prática, é muito difícil dizer exatamente onde termina o sentido pessoal e começa o significado social, e ainda mais difícil é saber precisamente qual é o critério que distingue um do outro.

Toda sentido pessoal de percepção contém alguma reminiscência das relações individuais daquele aspecto da realidade que o significado social representa. Dessa maneira, a análise do papel psicossocial permite ver a relação entre o sentido pessoal e o significado social, deslindando possíveis nexos e dissidências entre eles. Esse nexo permite-nos também adentrar na relação que vincula a concepção mais geral acerca de algo às dinâmicas da construção da percepção do sujeito, das dependências mútuas de pertencimento e diferenciação que compõe a atividade da subjetividade diante do contexto societal¹⁷.

¹⁷ Como já disse e reitero, baseio-me livremente Vygotsky e nas leituras em que Gozánlez Rey faz do autor para propor a noção de sentido pessoal e significado social. Ao abordar o sentido pessoal e o significado social quero sempre dar relevância à subjetividade. Neste sentido, considero fundamental as palavras de Gozánlez Rey (2009, p. 173): “A categoria de sentido subjetivo permitiu-me, assim, compreender a subjetividade como um nível de produção psíquica, inseparável dos contextos sociais e culturais em que acontece a ação humana. Nessa compreensão, ela não é um sistema determinista intrapsíquico, situado apenas na mente individual, mas a qualidade de um tipo de produção humana que permite penetrar em dimensões ocultas do social e da cultura, que só se tornam visíveis na sua dimensão subjetiva. A subjetividade não é apenas um tema da psicologia, mas das ciências sociais em geral. A subjetividade, portanto, é uma produção humana, não uma internalização”.

Talvez pesquisas nesta direção sejam, a depender do foco, mais interessantes do que propor a postulação de uma teoria normativa sobre o papel do sindicato nas políticas públicas. Esta trajetória ocorre pelas relações sociais que os trabalhadores concebem e realizam no seu cotidiano com outros atores sociais. Essas relações, por exemplo, se dão pelo discurso, pela percepção dos trabalhadores sobre si próprios e sobre sua representação sindical, pela percepção dos demais atores em relação ao sindicato, entre outras possibilidades.

Houve uma frase, em especial, que me detive ao longo da pesquisa, em que o entrevistado, refletindo sobre as relações de poder, de sua impossibilidade de deslocá-la do sujeito e diante da dificuldade de se compreender com mais clareza o papel do sindicato nas políticas públicas, disse que: “estão sempre buscando o poder do trabalhador em formas que ele nunca assume, em lugares onde nunca poderia estar” (entrevistado). Porque falo disso? Certamente porque este trecho, retirado inclusive da primeira entrevista, chamou atenção para o poder ou mais precisamente, para as relações de poder, como um aspecto que ainda permanece em questão. Uma frente de estudo que ainda requer mais contribuições para criar bases para uma compreensão mais detalhada sobre as características do poder nas relações sociais. Que se dê destaque, neste sentido, as pesquisas que estão inscritas no âmbito das políticas públicas, que dirigem suas perspectivas a pensar sobre as relações sociopolíticas singulares entre sociedade civil e Estado.

Não vejo, portanto, com base nas entrevistas e na reflexão teórica aqui exposta, razões suficientes para se dizer que existe *perda* de sentido pessoal em relação ao significado social, mas talvez se trate de uma *ausência*. Resta saber se podemos afirmar com tanta segurança que há um deslocamento da centralidade do trabalho, pois talvez o que esteja em questão é menos a não centralidade das questões relativas ao trabalho e mais uma espécie de resignação diante dos obstáculos para se pensar a sua superação no contexto contemporâneo. Por isso, considerando o estudo aqui realizado inclino-me a pensar que o maior problema de se deslocar a centralidade do trabalho, o que implica em recuo da importância do conceito de classe, e mais, ainda pode colocar em segundo plano as questões relativas à alienação, fetichismo e reificação.

Ainda que não se possa afirmar de forma definitiva, ao que parece, estamos diante de chamo muito livremente de um *desencantamento da crítica*, ou seja, da

ausência de um sentido pessoal que engendre uma relação mais próxima com o significado social. Mas desenvolver esse argumento mereceria um espaço mais adequado de discussão e análise.

A crise da sociedade do trabalho está – mesmo que em parte – associada a uma crise da função da crítica. A crítica perde seu potencial revelador quando seu projeto centra-se no reconhecimento e inclusão dos atores sociais historicamente excluídos pelo Estado, mas prescinde de superar a natureza da própria da exclusão. Talvez mais do que nunca seja necessário equilibrar a crítica da economia política no contexto da centralidade do trabalho de forma combinada com as especificidades culturais e simbólicas de identidade.

Talvez pensar a participação constitua mais que um retorno à crítica da democracia, a esse sistema composto por esboços de cidadania, de direitos, de liberdade e de igualdade. Talvez pensar a participação requer, também, que se direcione a crítica para o próprio estatuto da participação da sociedade civil, tratando-o em um contexto mais amplo do que um avanço institucional, isto é, a participação política da sociedade civil enquanto a constituição de relações de poder nos quais e pelas quais é possível estabelecer outras possibilidades de interação entre os atores sociais historicamente conflitantes, de novas hierarquias, marcando novas estratégias, outras diferenças e identidades.

Buscando refletir sobre os dados e análise da pesquisa e a discussão teórica mais geral, o que se pode dizer é que é preciso cuidado ao afirmar que a condição política contemporânea se desenvolve com características inéditas no Brasil, de relação entre sociedade civil e Estado, no âmbito das políticas públicas. Isto porque, a democracia representativa moderna continua buscando legitimidade. A participação política da sociedade civil parece ser uma das frentes mais recentes nesta busca. A participação política da sociedade civil parece operar por um processo que transcorre numa espécie de jogo de presença e ausência dos representados nas políticas públicas, tornando a participação dos atores sociais como um objeto de disputa e de conflito, onde está em jogo a definição do que é participação, suas implicações nas relações de poder e a justificação de seu exercício.

Que se trate a democracia deliberativa como um espectro teórico de análise sobre a diversificação da práxis política na democracia, ao pretender responder de forma mais adequada às exigências da democracia contemporânea e do pluralismo político da sociedade civil, a legitimidade da representação está em causa, ou pelo menos numa espécie de tensão, entre duas perspectivas diferentes, mesmo que não necessariamente contraditórias entre si: de um lado, registra-se a ampliação das maneiras de representar a sociedade civil, via a inclusão de atores sociais nas políticas públicas, de outro lado, a preocupação com a conservação da importância do representante e suas implicações na lógica político-partidária e eleitoral. Talvez seja justamente aí o potencial crítico da participação em relação à democracia representativa: como pensar a participação não como uma questão de escala da representação que se aproxima mais ou menos da sociedade civil, mas sim como um acontecimento qualitativamente diferente da representação, que mantém relações fundamentais com esta, mas que se distingue e se particulariza.

Estes mecanismos de participação são leis, costumes, valores, ideologias, todos os aspectos, enfim, que dão base para os contornos do desenho institucional. Dentre estes mecanismos, as instituições participativas têm um lugar de destaque devido à diversidade de suas possibilidades de desenho institucional na gestão das políticas públicas. Todavia, as instituições participativas são ainda mais do que o desenho institucional específico que conformam certo tipo de participação. O próprio desenho institucional é, ele próprio, a base para outras relações sociopolíticas entre os atores sociais.

Com o conceito de *minipúblicos*, por exemplo, Fung (2004, 2004a) abriu para os estudos em políticas públicas a possibilidade de se identificar, de forma mais criteriosa, a relação entre engajamento cívico e deliberação, ou seja, diferentes caminhos para a caracterização do alcance da participação. Neste sentido, todos os mecanismos de participação existentes numa cultura podem ser atuantes nas suas instituições como marcos de um complexo e labiríntico caminho social de institucionalização da participação política; entre a disputa da sua afirmação ou da sua resistência, encontra-se em juízo a participação política que comporta a deliberação pública da sociedade civil nas políticas públicas.

Das formas de participação política fez-se o desenho institucional, que, através delas, se mantém, se (re) produz e se ressignifica. A interação sociopolítica no conselho, através do desenho institucional, forma, então, um conjunto de relacionamentos dinâmicos, criativos, de negociação e disputas de interesses, de articulação e militância, entre atores sociais, que sem este desenho institucional, talvez, não tivessem tais relacionamentos nestes termos.

A grande oportunidade do estudo da participação nas políticas públicas, por conseguinte, está não só na identificação e análise dos múltiplos desenhos institucionais, suas controversas e seus limites, mas também na forma pela qual as relações de poder se desenvolvem e alteram-se, desenvolvendo assim múltiplas concepções e abordagem de estudo.

Retomo, por fim, a duas questões que, em verdade, estão intimamente correlacionadas. A primeira questão, já apresentada na introdução do trabalho, e que considero o fio condutor da pesquisa, foi a seguinte: em que medida teria a participação do sindicato dos Metalúrgicos, em face da experiência do Consórcio Intermunicipal do ABC, uma real potencialidade na contribuição na promoção do desenvolvimento local, via a influência na orientação das políticas públicas?

Nem interrupção dos vários mecanismos participativos em curso, nem inibição de inovações institucionais, mas a crítica aqui tem por ofício desconstruir a tendência de se tratar indistintamente as instituições participativas como fóruns privilegiados de diálogo e de interação entre os atores na negociação pelos aspectos simbólicos e matérias que circunscrevem as políticas públicas. A crítica aqui busca reconduzir ao âmbito da baixa expectativa a importância do alcance político das instituições participativas e a relativização de toda doação de sentido, à priori, positiva da participação na gestão das políticas públicas. As instituições participativas não estão imunes a herança autoritária da cultura política e muito menos protegidas da racionalidade administrativa ou burocrática.

Estudos sobre a efetividade da deliberação têm levado a um processo de análise que implica em um movimento crítico de decodificação de novas formas de resistência à afirmação da participação política. Tal é o foco que se propôs o presente estudo. Pesquisas mostram que o Estado tem resistido ao fortalecimento do poder decisório e de

controle das experiências participativas. Estes cenários de pesquisa respondem justamente à lógica de diminuir deliberadamente a relevância da relação de classe nestes espaços a qual permanece entrelaçada ao estatuto da participação e que, por vezes, é subvalorizada pelos pesquisadores no tocante à participação e democracia. Há sim alguns aspectos importantes relacionados às instituições participativas, que vem exprimir certo tipo ou concepção de participação e seu respectivo alcance, a serviço ou em função de determinado papel da participação no desenho institucional da gestão das políticas públicas.

Dito de outra maneira, talvez esteja em jogo nada mais do que uma disputa em torno dos limites e das possibilidades da participação na democracia e sua tônica se dá, atualmente, pela crítica da capacidade de se fazer presente a deliberação entre os demais atores sociais na gestão das políticas públicas ao lado da sociedade civil. A crítica posta, então, posiciona-se de forma contrária a associação automática, irrefletida, da doação de sentido da experiência participativa supondo que essas instituições participativas estariam preservadas da racionalidade administrativa, cooptação pela lógica do Estado e das vicissitudes da relação político-partidária.

Para apresentar a mudança crítica da análise apoiei-me neste estudo, de forma específica e particular, sobre o arcabouço teórico-analítico de Archon Fung (2004, 2004a), na medida em que ele oferece uma perspectiva do estatuto da participação. Essa perspectiva está assentada em uma tipologia de desenhos institucionais que dão visibilidade as múltiplas conformações, entre engajamento cívico e deliberação pública, que caracterizam as instituições participativas. Sendo assim, a análise do estatuto da participação no interior das experiências participativas mostra que seus avanços, se realmente existem de maneira tão clara, não podem ser afirmados sem a devida cautela em relação ao seu alcance.

Agora, a segunda pergunta, sobre as experiências participativas: seria possível associá-las a um processo da democratização das políticas públicas relacionado a um novo paradigma de cidadania, arvorada em seu enfoque deliberativo, baseado num grau mais profundo e efetivo de organização e participação da sociedade civil no ciclo de gestão das políticas públicas?

Refletir sobre os limites da participação equivale a refletir sobre o sentido do esforço de ampliação da democracia, equivale também a refletir sobre o sentido da busca por outras possibilidades de propor meios de fortalecimento da participação da sociedade civil. Em última análise, para Fung (2004a), a reflexão sobre a participação consiste, de algum modo, em uma reflexão sobre o sentido da democracia. De certo modo, também, isso altera nossa concepção da própria democracia. Em vez de ficarmos atados a um horizonte político restrito de democracia que a conforma nos moldes da representatividade, podemos adentrar cada vez mais ao leque de possibilidades proporcionado pela participação política da sociedade civil nas políticas públicas.

A democracia deliberativa está longe de tornar a representatividade obsoleta. Pelo contrário, a democracia deliberativa joga uma nova luz sobre a representatividade e se apropria de muitas de suas concepções e lógicas, entretanto, redefinindo-as e fazendo-as operar em novas chaves de desenho institucional que valorizam a experiência da participação política para além do voto. E isto não é apenas por causa da apreciação irremediavelmente subvalorizada da multiplicidade, complexidade e mutabilidade da democracia contemporânea, mas também porque a sociedade civil, com seus novos contornos políticos, excede a dimensão em que a democracia representativa, que ao que parecia, funcionava.

As manifestações hoje evidentes da crise no arcabouço político da democracia representativa remontam menos a uma crise dela própria e, mais, ao fato de que ela se deixou voluntariamente sobrecarregar-se pela centralidade do voto, sem explorar suas contradições e contingências, suas tensões e resistências internas, inscritas ao próprio funcionamento da representatividade.

Se a leitura analítica é pertinente ao estudo proposto, poderia sugerir que não há propriamente uma ruptura do estatuto da participação entre a democracia deliberativa, guinada pela participação, e uma democracia representativa, guinada pelo voto. A aparente ruptura é na verdade um abandono de privilégio tão somente da legitimidade eleitoral, para então, num conseqüente redirecionamento de perspectiva, ao salientar a exigência de se propor formas ou mecanismos qualitativamente diferentes de se pensar participação e deste modo, a legitimidade.

Eis o que incita a nos situar a questão da pesquisa em relação a Archon Fung (2004), a querer restituir sentido à noção da participação política como engajamento cívico e deliberação pública. Partilho da convicção de que são sem precedentes os acontecimentos políticos no âmbito da democracia brasileira, sobretudo as experiências das instituições participativas. Busquei destacar que estes acontecimentos criam condições para se pensar a exigência de um novo sentido para a participação política. Disso resulta, finalmente, que são bastante diferentes e diversos os percursos das análises que se leu dos estudos mais clássicos da participação política. Busquei, ao longo da pesquisa, criar um aporte teórico e analítico aderente à complexidade do empreendimento, e que possibilitasse a identificação dos contornos psicossociais que envolvem a participação política, nas relações que atribuímos ao político na contemporaneidade, para servir a tal ou qual registro de nossa “condição” política.

Não é raro encontrar estudos que apontem para certo desencantamento com a participação da sociedade civil nas políticas públicas e sua relação com a democracia, no que, de certa forma, pode-se dizer que estão coerentes, sobretudo, quando se analisam seu papel na gestão das políticas públicas. A participação está em voga nos estudos acadêmicos; existem várias formas de participação e de abordá-las analiticamente, mas nenhuma delas é satisfatória de maneira unívoca quando se pondera suas vantagens e desvantagens. Embora a afirmação das formas de participação nas políticas públicas seja central, no debate da democracia deliberativa notadamente, e que pudesse sugerir um destaque a este aspecto nas políticas públicas, a análise aqui se deve a questionar determinados problemas em relação à participação política e de como se operacionaliza na gestão das políticas públicas.

Atentei para o esforço de captar tanto aos sinais das continuidades quanto aos do novo, comprometi a análise a evidenciar a dimensão psicossocial da participação política. De resto, teoricamente, diante de uma breve sistematização teórica, busquei escrutar o uso reiterado, sistemático, pretensamente seguro, do conceito de participação política e suas relações de poder.

À noção de um poder conferido pelo status de cidadania eleitoral, episódica, cuja relevância está em legitimar a mudança de governo, não parece mais suficiente para se entender as relações sociais nas políticas públicas. Foi por isso que a escolha de Fung (2004) pereceu pertinente, pois expande a noção de participação política para além da

questão eleitoral, tratando-a como uma relação de poder difuso, gerado e igualmente experimentado pelos sujeitos de múltiplas formas e maneiras, imprimindo-se a só tempo a participação como o engajamento cívico e a deliberação pública da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

Além disso, a acuidade de sua perspectiva de democracia deliberativa é tal, que ela permite inscrever análises sobre arranjos participativos que podem promover o embasamento social as políticas públicas, cuja maior implicação é pensar, repensar o estatuto do político, pelo questionamento sobre o sentido da participação, com o cuidado de se colocar em causa as características que emergem das experiências próprias e singulares das experiências participativas de nosso tempo.

Talvez o que se coloque é a necessidade de produzir uma relação com a democracia contemporânea que não signifique nem um apelo nostálgico a dimensão participativa nem uma denúncia acrítica do sistema de representatividade, destacando-se tão somente as suas insuficiências. Tal cenário constitui um programa complexo e problematizador para se pensar a historicidade institucional do Estado e para se pensar novos rumos e horizontes da política, cujo sucesso deste desafio pode nos ajudar a recuperar algum senso crítico de cidadania mais próprio de nosso tempo presente e das possibilidades de mudanças sociais que estão inscritas no que há de autêntico na participação política da sociedade civil nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaere. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- ABRUCIO, Fernando Luis; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Cedec, Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, v. 24. 236 p., 2001.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia e Política, n° 24, Curitiba. 2005.
- ABRUCIO, Fernando. *Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil*. In: FLEURY, Sonia (Org). “*Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*”. Rio de Janeiro, Editora FGV, PP. 78-123. 2006.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências*. BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, v. 51, p. 13-34, 2001.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do trabalho*. São Paulo: Cortez Editora, 1995.
- _____. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 258p, 1999.
- ARRETCHE, Marta . *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012. v. 1. 227p .
- AVRITZER, Leonardo . *Teoria Democrática e Deliberação Pública*. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 50, p. 25-46, 2000.
- _____. *Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*. Dados, Rio de Janeiro , v. 50, n. 3, 2007.
- _____. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- _____. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. *Introdução: A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate*. In: Roberto Rocha Pires. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 14-370.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. *Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil*. Opin. Publica, Campinas , v. 9, n. 1, May 2003 .

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BAVA, Silvio Caccia. *Desenvolvimento Local: alternativa para a crise social*. Revista São Paulo em Perspectiva, n°10, 1996.

BENHABIB, Seyla. *Democracy and Difference*. Princeton University Press, 1996.

BIERNACKI, Patrick; WALDORF, Dan. *Snowball Sampling: Problems and Techniques of Chain Referral Sampling*. In: Sociological Methods and Research. 5(2), 141-163, 1981.

BOISIER, Sergio. *¿Hay espacio para el desarrollo local em la globalización?* Chile: Revista de La Cepal, n. 86, agos, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *O capital social: notas provisórias*. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Orgs.) *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, p. 65-69, 1980.

BRESCIANI, Luis Paulo. *Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC*. In: *Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Konrad Adenauer, 2012.

BRIGAGÃO, Jacqueline; NASCIMENTO, Vanda Lúcia Vitoriano do; SPINK, Peter Kevin. *As interfaces entre psicologia e políticas públicas e a configuração de novos espaços de atuação*. Revista de Estudos Universitários, v. 37, p. 199-215, 2011.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando G. ; PEREIRA, José Roberto. *Gestão social: reflexões teóricas e conceituais*. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. IX, p. 681-703, 2011.

CAPELLA, Ana Cláudia. *Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal*. In: *6º Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política*, Campinas: Anais do 6º Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 2008.

COELHO, Fernando Souza. *Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. In: José Mario Brasiliense Carneiro; Humberto Dantas. (Org.). *Parceria Social Público-Privado - textos de referência*. 1ed.São Paulo: Oficina Municipal, 2012, v. , p. 1-376.

- COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, 1994.
- CORTES, Soraya Vargas. *Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura*. In: LUBAMBO, C. et al. (Org.). *Desenho institucional e participação política: as experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- _____. *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*. 2011 In: PIRES, Roberto Rocha (Org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ed. IPEA, 2011.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DELFINO, Gisela I.; ZUBIETA, Elena M. *Participación política: concepto y modalidades*. Anu. investig., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.
- DELEUZE, Gilles. *Diferença e Repetição*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- DOWBOR, Ladislau. *A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento*. POLIS. n.25, 1996.
- _____. *A reprodução social. Descentralização e Participação*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2003.
- DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- ELSTER, John (org.) *Deliberative democracy*. Cambridge: Ed. University Press, 1998.
- EVANS, Peter. *O Estado como Problema e Solução*. Revista Lua Nova: São Paulo, n.28 e 29, p. 107-156, 1993.
- FARIA, Claudia Feres Faria.; RIBEIRO, Uriella Coelho Ribeiro. *Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo*. In: PIRES, Roberto. R.C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA. 2011.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil*. Organizações & Sociedade (Impresso), Salvador, v. v.7, n.n.17, p. 59-86, 2000.

- _____. *Inovação e governo local no Brasil contemporâneo*. In: *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa Paternostro. *Gestão Social do Desenvolvimento*. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 48, p. 1, 2006.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Editora Vozes, 1975, p. 29
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. *Definindo a Gestão Social*. In: Jeová Torres Silva Júnior, Rogério Teixeira Mâsih et al.. (Org.). *Gestão Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008, v. 1, p. 26-37.
- FUNG, Archon. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- _____. *Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências*. In: Coelho, V. S. P., Nobre, M. *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: editora 34, p. 173-209, 2004a.
- REY, Fernando Luis González. *Las categorías de sentido, sentido personal y sentido subjetivo en una perspectiva histórico-cultural: un camino hacia una nueva definición de subjetividad*. Universitas Psychologica, v. 9, p. 241-253, 2009.
- _____. *A pesquisa e o tema da subjetividade*. Em *Psicologia da Educação* (13), 2º sem, (pp 9-15), 2001.
- GORZ, André. *Adeus ao proletariado - para além do socialismo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987
- GORZ, André. *Misérias do Presente, Riqueza do Possível*. São Paulo: Ed. Annablume, 2004.
- GRAU, Marc; ÍÑIGUEZ-RUEDA, Lupicinio; SUBIRATS, Joan. *La Perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas*. *Psicología Política*, 41, 61-80, 2010.
- GUTMANN, Amy, e THOMPSON, Dennis. *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. *A Nova Intransparência: A Crise do Estado de Bem Estar Social e o Esgotamento das Energias Utópicas*. Revista Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, nº 18, 1987.
- _____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- _____. *Teoría de la acción comunicativa: Complementos y estudios previos*. Madrid: Catedra, 1994.

- HARVEY, David. *Condição pós-moderna - uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1988.
- HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, p. 297, 1987.
- INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernization, Cultural Change and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián.(orgs.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana, 2010.
- KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, June 2006.
- KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna – novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- KLINK, Joroen Johannes. *Reinventando o planejamento regional em um contexto de reestruturação econômica local: o caso da região do Grande ABC*. Caderno de Pesquisa (São Caetano do Sul), IMES - São Caetano de Sul, v. 2, p. 23-29, 2000.
- _____. *O novo regionalismo à maneira do ABC: em busca de uma economia regional de aprendizagem*. Caderno de Pesquisa CEBRAP, São Paulo, v. 8, p. 1-7, 2003.
- _____. *Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana*. Educação (Porto Alegre), v. 32, p. 217-226, 2009.
- LAVALLE, Adrian Gurza.; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. *Democracia, pluralização da representação e sociedade civil*. Revista Lua Nova, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006.
- LAVALLE, Adrian Gurza, HOUTZAGER, Peter e ACHRYA, Arnab. *Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo*. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. *A representação no interior das experiências de participação*. Lua Nova, São Paulo, p. 139-170, 2007.
- PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

- MAYNTZ, Renate. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. In: *Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, n° 21, 2001.
- MICHELAT, Guy. *Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em sociologia*. In: *THIOLLENT, Michel J. M. Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. 2. ed. São Paulo: Polis, p. 169-189, 1981.
- MORIN, Edgar. *O Problema Epistemológico da Complexidade*. Lisboa: Europa-América, 1983.
- NEVES, Lucilia de Almeida. *Memória, história e sujeito: substratos da identidade*. *Revista de História Oral*, vol 3, 2002.
- NUNES, Edison. *Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil*. *Revista São Paulo em Perspectiva*, n°10, 1996.
- NUNES, Edson Oliveira. *Introdução à Aventura Sociológica*. In: *A Aventura Sociológica Objetividade, Paixão, Improviso e Método na Pesquisa Social* (E. O. Nunes, org.), pp. 9-18, Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- OFFE, Claus. *Trabalho: A Categoria Chave da Sociologia?* In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 4, 1989.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?* In: CACCIA-BAVA, SILVIO; Paulics, VERONIKA; SPINK, Peter Kevin (orgs.). *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis, Programa de Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.
- PEREIRA, José Roberto (Org). *Gestão Social de Políticas Públicas*. Lavras: Ed. UFLA, 2011.
- POLLACK, Michael. *Memória, Esquecimento, Silêncio*. In: *Revista Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol 2, n. 3, p. 3-15, 1989.
- RAMALHO, José Ricardo. *Novas fronteiras de pesquisa na sociologia do trabalho*. *Política & Sociedade*, v. 7, p. 229-250, 2008.
- RAMALHO, José Ricardo; SANTANA, Marco Aurélio . *Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. In: José Ricardo Ramalho; Marco Aurélio Santana. (Org.). *Além da Fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, v. 1, p. 11-43, 2003.
- RODRIGUES, Iram Jácome. *Sindicalismo e Política: A Trajetória da CUT*. São Paulo: Scritta; FAPESP, p. 288, 1997.

- RODRIGUES, Iram Jácome; RAMALHO, José Ricardo ; PONTES, Cecilia Carmen Cunha ; SANTANA, Marco Aurelio . *Velhos e novos operários da indústria automobilística: o ABC paulista e o Sul fluminense*. In: RODRIGUES, Iram Jácome; RAMALHO, José Ricardo (Org.). *Trabalho e Sindicato em Antigos e Novos Territórios Produtivos: comparações entre o ABC paulista e o Sul Fluminense*. São Paulo: Annablume, v. p. 45-70, 2007.
- RODRIGUES, Iram Jácome; RAMALHO, José Ricardo (Orgs.) . *Trabalho e Sindicato em Antigos e Novos Territórios Produtivos: comparações entre o ABC Paulista e o Sul Fluminense*. São Paulo: Annablume, v. 1, 364p, 2007.
- REIS, Regina Célia. *Novas Experiências de Articulação Política Regional no Grande ABC Paulista*. In: RODRIGUES, Iram Jácome (Org.) ; RAMALHO, José Ricardo (Org.). *Trabalho e Sindicato em Antigos e Novos Territórios Produtivos: comparações entre o ABC Paulista e o Sul Fluminense*. São Paulo: Annablume, v. 1. 364p, 2007.
- SABUCEDO, Jose Manuel; ARCE, Constantino. *Types of Political Participation: a multidimensional analysis*. *European Journal of Political Research*, n° 20, p. 93-102, 1991.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- SCMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. *What Democracy is... and is not*. *Jornal of Democracy*, vol, 2, number 3, 1991.
- SCHEUCH, Erwin K. *La entrevista em la investigación social*. In: KÖNIG, René. *Tratado de sociologia empírica*. Madri: Tecnos, 1973. v. 1, p. 166-229.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.
- SILVA, Marcelo Kunrath. *Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 156-179, jul./dez. 2006.
- SPINK, Mary Jane Paris. *O Discurso Como Produção de Sentido*. In: NASCIMENTO-SCHULZE, MARIA, Clelia (org.). *Novas Contribuições para a Teorização e Pesquisa em Representação Social*. Florianópolis: Ed UFSC, v. 1, p. 37-46, 1996.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marcos Antonio de Carvalho; CLEMENTE, Roberta. *Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas*. Cadernos Metr pole (PUCSP), v. 11, p. 451-491, 2009.

SPINK, Peter Kevin. *Coopera o e Governança Interjurisdiccional: conceitos em discussão*. Cadernos ADENAUER (São Paulo), v. 12, p. 13-30, 2012.

SPINK, Peter Kevin; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. *Governo Local: O Mito da Descentraliza o e as Novas Práticas de Governo*. RAUSP. Revista de Administra o, São Paulo, v. 34, p. 61-69, 1999.

SOUZA, Celina. *Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentraliza o*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n. 3, p. 103 – 113, jul-set,1996.

SOUZA, Simone de; CARVALHO NETO, Antonio. *Reestrutura o produtiva, trabalho e estratégias de desenvolvimento local   luz da teoria do novo regionalismo*. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, jun. 2009.

TELLES, Vera da Silva. *Muta es do trabalho e experiência urbana*. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 173-195, 2006.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.) *Cidadania e desenvolvimento local*. Ijuí: UNIJUÍ, 2007.

URBONATI, Nadia. *O que torna a representa o democrática?* Revista Lua Nova: São Paulo, n  67, 2006.

VEIGA-NETO, Alfredo. *Foucault e a educa o*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

VYGOTSKI, Lev S. *Pensamiento y lenguaje*. In: VYGOTSKI, Lev S. Problemas de Psicologia General – Obras Escogidas – v. II. Madri: Visor, p. 11-348, 1993.

WAMPLER, Brian. *Institui es participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância dos contextos, atores e suas estratégias*. In: PIRES, Roberto Rocha (Org). *Efetividade das institui es participativas no Brasil: estratégias de avalia o*. Brasília: Ed. IPEA, 2011.

YOUNG, Iris Marion. *Comunica o e o outro: além da democracia deliberativa*. In: SOUZA, Jessé. *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

ZAGO, Nadir. *A entrevista e seu processo de constru o: reflexões com base na experiência prática*. In: ZAGO, Nadir. N. CARVALHO, Marília Pinto; VILELA, Rita Am lia Teixeira. *Itinerários de Pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educa o*. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2011.
