Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas

Autoria: Fernando Guilherme Tenório, Lamounier Erthal Villela, Anderson Felisberto Dias, Fernanda Vianna Gurjão, Érico Cardoso Porto, Bruna Viana

Resumo

Este trabalho busca elaborar critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. Partindo-se do conceito de cidadania deliberativa fundamentado nos preceitos teóricos de Habermas, buscou-se relacioná-lo com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP) e presentes nos trabalhos de Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007), Parés e Castellà (2008). Tomando-se como base a definição de cidadania deliberativa, em que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em **processos de discussão**, orientados pelos princípios da **inclusão**, do **pluralismo**, da **igualdade participativa**, da **autonomia** e do **bem comum**, definiu-se as categorias e indicadores através dos quais se sugere uma forma de avaliação de processos decisórios deliberativos.

Introdução

Os processos de desenvolvimento local supõem esforços articulados de atores estatais e da sociedade, dispostos a levar adiante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e em conflito. A lógica do desenvolvimento local, portanto, necessita do surgimento e fortalecimento de atores inscritos em seus territórios e com capacidade de iniciativa e propostas socioeconômicas que promovam as potencialidades locais, apostando em uma melhoria integral da qualidade de vida da população (MARSIGLIA, 1996, p.75).

Com relação à iniciativa local, o seu desenvolvimento supõe processos de engajamento de atores capazes de iniciativa. Os atores locais, por sua vez, são todos aqueles agentes que, no campo político, econômico, social e cultural são portadores e fomentadores das potencialidades locais. Para isso, o ator deve fazer parte da sociedade e conhecer-se em sua história e em seu sistema de normas e valores. Ator que forma parte de uma história e é também portador de alternativas (AROCENA, 1988).

As ações locais de desenvolvimento não podem ocorrer como monopólio do poder público. Este deve funcionar como um articulador e facilitador de ações, que só terão eficácia quando representativas de um projeto de desenvolvimento apropriado pela sociedade, no qual o poder público seja apenas um dos agentes envolvidos. Qualquer ação local de desenvolvimento deve ser organizada de maneira a garantir a afirmação de direitos iguais para todos os grupos da sociedade. Assim, onde a cidadania não é um conceito absorvido e vivenciado pela maioria da população, exige-se uma grande preocupação com a criação de uma cultura política democrática (DOWBOR, 1996, p.43).

Isto implica diferentes padrões nas relações sociais dentro das organizações e um perfil de liderança distinto, caracterizado pelo envolvimento e a participação das pessoas nos diversos programas e projetos. Um objetivo central destes líderes será a consecução de uma participação efetiva dos diferentes grupos de interesse e comunidades nas decisões. Isto requer uma contextualização cultural do processo decisório de maneira que, além da abertura para a participação democrática dos diversos atores, esse processo possibilite um fluxo de informações em todos os sentidos, permitindo que os diferentes setores recebam informações e participem da elaboração dos planos de ação a serem postos em prática (RATTNER, 1992).

Nesse propósito, objetivando alcançar o desenvolvimento local, este trabalho se baseia na idéia de que os problemas socioeconômicos não podem ser mais resolvidos pela ação independente do Estado, o que tem levado a repensar o papel da gestão pública. A terminologia contemporânea reflete essas mudanças e começa a conotar conceitos como governança, que enfatiza o papel dos cidadãos – individuais ou organizados em formas de associativas – no processo político, partindo da identificação dos problemas, à formulação, instituição e avaliação dos resultados. A aproximação da governança com a democracia traz alguns problemas de legitimidade ou pluralismo e enfatiza a necessidade de gerenciar o setor público de modo transparente, participativo, criativo e responsável.

A operacionalização da governança democrática combina a ação interorganizacional – reconhecida como um componente integral da efetivação de várias políticas – com um conjunto amplo de relações. Essas relações podem ser estabelecidas entre governos, empresas, ONGs, associações comunitárias, etc. A realidade administrativa não pode considerar os atores envolvidos numa política pública apenas individualmente ou seqüencialmente, mas como um conjunto conectado e interdependente, governando, assim, por meio da interação de diferentes agentes. Dessa forma, instalasse uma dinâmica horizontal-territorial para tratar problemas setoriais, que limitará os tradicionais mecanismos de relação vertical-centralista (AROCENA, 1989, p.54).

Observa-se, nesse sentido, a necessidade de buscar um modelo de gestão pública fundado em processos democráticos, cooperativo e educativo, de modo que a população, conscientizada de seu papel político-deliberativo, possa influenciar em todos os âmbitos decisórios, desde o planejamento, passando pela execução até a avaliação, sendo solidária no empenho para a realização dos objetivos propostos. Pode-se supor que a ocorrência de um intenso debate sobre a participação cidadã no âmbito dos governos locais decorre da cada vez mais acentuada consciência de que a democracia representativa não é suficiente para atender as demandas da sociedade. Ou seja, parece que a consciência da cidadania está demandando um Estado republicano e não apenas uma delegação aos poderes públicos constituídos.

De acordo com Parés e Castellà (2008), nas últimas décadas, municípios ao redor do mundo têm desenvolvido experiências muito diversas de democracia participativa na busca de novas formas para governar sociedades cada vez mais complexas. No entanto, estes autores questionam até que ponto estas experiências resultam em um incremento efetivo de qualidade na democracia destes municípios ou unicamente representam um aumento no número de experiências participativas. Neste sentido, defendem que a academia necessita de um processo de reflexão sobre a qualidade das múltiplas experiências surgidas no âmbito da participação cidadã e por isso consideram imprescindível sua avaliação e caracterização para poder, assim, melhorá-las. Para estes autores a avaliação da participação cidadã se configura como uma ferramenta capaz de qualificar as experiências participativas, identificando suas debilidades e seus pontos fortes como forma de estabelecer as bases para sua melhora, servindo, portanto, como um instrumento de aprendizagem.

Objetiva-se com este trabalho **elaborar critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas.** Este ensaio se baseia na noção de que o desenvolvimento local não deve ser entendido somente pelo fortalecimento de atividades econômicas, antes, representa a expressão de diversos aspectos, dos quais o econômico é visto apenas como mais um dos enclaves de dado território. Dessa forma, as idéias e as práticas de desenvolvimento local, surgidas sob o influxo dessas novas concepções sistêmicas e desses mais vigorosos questionamentos ao mito do primado do econômico, teriam de ser diferentes das idéias e práticas anteriores – ou mesmo de algumas atuais, porém ainda

atreladas ao paradigma economicista – sobre o desenvolvimento local, até então denominado, não por acaso, de desenvolvimento econômico local. Nesta perspectiva, a proposta teórica e metodológica aqui apresentada entende o desenvolvimento local como um processo que transcende não só o caráter neoliberal centrado no mercado, mas, também como capaz de distinguir-se de ações efetivas sob os ditames exclusivos da democracia representativa.

Cidadania Deliberativa

A definição do significado de cidadania é problemática e controvertida. Muitos teóricos discutem quais são os direitos que caracterizam o status de cidadão; se entre os diferentes tipos classificatórios do que seja um cidadão existe alguma integração entre eles ou se são contraditórios, e quando começou e qual foi a evolução histórica dessa definição. Neste trabalho, contudo, focalizaremos a discussão sob a perspectiva de um autor contemporâneo, Jürgen Habermas que discute o conceito de cidadania a partir das perspectivas liberal e republicana na tentativa e aproximá-los "sem dar prioridade nem aos direitos humanos [que se vinculam à perspectiva liberal] nem à soberania popular [relacionado ao enfoque republicano]" (HABERMAS, 2004, p.192).

A versão liberal de cidadania defende a posição de que "o Estado deve ser fundamentalmente tolerante e respeitoso com os direitos de todos. Deve aceitar as decisões de cada individuo com respeito a sua própria vida, o qual exige [do Estado] um firme compromisso com o ideal da neutralidade. [...] Neste sentido, também o governo deve estar preparado para atuar com uma cidadania passiva política e civicamente, que se entrincheira em sua vida privada" (OVEJERO; MARTI; GARGARELLA, 2004, p.23).

Por sua vez, a versão republicana de cidadania é muito mais complexa, uma vez que pressupõe uma relação entre os cidadãos e destes com o Estado. A perspectiva republicana proporciona ao individuo direitos vinculados a sua liberdade e deveres que vão além do respeito aos direitos dos demais: "implica assumir um compromisso em relação aos interesses fundamentais da sociedade, [...] ao bem comum" (OVEJERO; MARTI; GARGARELLA, 2004, p.25). Assim sendo, governo e cidadania atuariam de forma aberta e pública em função dos interesses da comunidade e não de indivíduos isoladamente. É a partir da dicotomia entre a perspectiva liberal e a republicana que Habermas propõe o seu enfoque deliberativo, fundamentado na sua teoria do diálogo que dá prosseguimento ao que nos anos 80 ele denominou de teoria da ação comunicativa.

A cidadania deliberativa de orientação habermasiana significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Para entendermos a possibilidade decisória deliberativa, quatro outros conceitos são necessários: esfera pública e sociedade civil, bem como liberalismo e republicanismo.

(a) *Esfera pública* e *sociedade civil*: segundo Jürgen Habermas "a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos" (1997, vol. II, p.92). O conceito de *esfera pública* pressupõe igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, de problemas através da autoridade negociada. Portanto, a esfera pública é o espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo.

A esfera pública constitui, essencialmente, uma estrutura comunicacional da ação orientada pelo entendimento e está relacionada com o espaço social reflexivo gerado no agir comunicativo. Quando existe liberdade comunicativa, estamos na presença de um *espaço público* constituído através da linguagem. Logo, as estruturas comunicativas da *esfera pública* devem ser mantidas operacionais por uma sociedade de pessoas ativas. Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado desde o gabinete, onde o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão. Sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a *esfera pública* deve identificar, compreender, problematizar e propor soluções aos problemas da sociedade, ao ponto destes serem assumidos como políticas públicas e executados pelo aparato administrativo de governo.

Em relação ao conceito de *sociedade civil*, ainda sob a percepção habermasiana, o seu núcleo está centrado num conjunto de instituições de caráter não-econômico e não-estatal (ONGs, associações, conselhos, movimentos sociais, etc.), que se caracterizam por "ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida" (HABERMAS, 1997, vol II, p.99). A *sociedade civil* é, assim, apontada como um setor relevante na construção da *esfera pública* democrática, na medida em que está apoiada no mundo da vida e, portanto, apresenta uma maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão, bem como um menor grau de influência pela lógica instrumental.

Logo, de um modo geral, "a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas" (HABERMAS, 1997, vol. II, p.99). Assim, os conceitos de *esfera pública* e *sociedade civil*, são complementares na medida em que o primeiro envolve os interesses de pessoas, tornando-os públicos em determinados *espaços sociais* da segunda (associações, ONG's, conselhos, movimentos sociais, etc.). Concretamente, as pessoas buscam institucionalizar, através de movimentos e organizações da sociedade civil, objetivos que proporcionem legitimidade às suas pretensões.

(b) *Liberalismo* e *republicanismo*: de acordo com a perspectiva liberal, o processo democrático tem como objetivo orientar o governo no interesse da sociedade. Neste caso o governo é representado pela administração pública e a "sociedade como uma rede de interações entre particulares estruturada à semelhança do mercado. Aqui, a política [...] tem a função de unir e motivar os interesses privados contra um aparato governamental especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos". Por sua vez, sob a perspectiva republicana, "a política implica mais que [atuar como] função mediadora. [...] 'A política' é concebida como a forma reflexiva da vida ética substantiva, [...], como o meio pelo qual os membros de comunidades, mais ou menos integradas, se tornam conscientes de sua mútua dependência". Os interesses individuais são substituídos pela "*solidariedade* e a orientação em direção ao bem comum, aparecem como uma *terceira fonte* de integração social" (HABERMAS, 2004, p.198).

A cidadania deliberativa situa-se no seio do debate entre liberais e republicanos: os primeiros priorizando os compromissos e a liberdade para negociar e os segundos priorizando o que é melhor para o próprio grupo ou comunidade. Procurando retirar o que de melhor existe nos dois conceitos, a alternativa deliberativa toma como prioritário o consenso válido, por ser garantido nos pressupostos comunicativos. Assim, Habermas afirma que "a teoria do [diálogo], que atribui ao processo democrático maiores conotações normativas do que o modelo liberal, as

quais, no entanto, são mais fracas do que as do modelo republicano, assume elementos de ambas as partes, compondo-os de modo novo" (HABERMAS, 1997, vol. II, p.21).

Habermas pretende reconciliar democracia e direitos individuais de tal forma que nenhum dos dois se subordine ao outro. O sistema de direitos não pode ser reduzido nem a uma perspectiva moral dos direitos humanos – *liberalismo*, nem a uma perspectiva ética da soberania popular – *republicanismo*, porque a autonomia privada dos cidadãos não deve ser posta nem acima nem subordinada à sua autonomia política. A autodeterminação deliberativa só pode desenvolver-se a partir da cooperação de organizações parlamentares, com opiniões nascidas nos círculos informais da comunicação política. O conceito de *cidadania deliberativa* faz jus à multiplicidade das formas de comunicação, dos argumentos e das institucionalizações do direito através de processos. A *cidadania deliberativa* une os cidadãos em torno de um auto-entendimento ético. O âmago da *cidadania deliberativa* consiste precisamente numa rede de debates e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais.

O conceito de *esfera pública* habermasiano vai além do modelo liberal, na medida em que prevê o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimento de caráter coletivo, sobressaindo-se o papel e a atuação dos atores da *sociedade civil*. Na perspectiva republicana, a *cidadania deliberativa* foca o processo político da formação da opinião e da vontade, valorizando, ainda, a constituição do Estado democrático de direito, que em seus princípios é uma resposta coerente à pergunta acerca do modo de institucionalização da formas pretensiosas de comunicação de uma formação democrática da opinião e da vontade. O conceito republicano de política refere-se, assim, à prática de autodeterminação de cidadãos orientados pelo bem comum, enquanto membros livres de uma comunidade cooperante. Ainda de acordo com a visão republicana, a *esfera pública* e a *sociedade civil* devem conferir autonomia e capacidade de integração à prática de entendimento dos cidadãos.

O modelo de democracia de Habermas propõe é o da democracia deliberativa da prática de uma *cidadania deliberativa* procedimental, baseado na correlação entre direitos humanos e soberania popular e conseqüentemente reinterpretação da autonomia nos moldes da teoria do diálogo. A *cidadania deliberativa* consiste, assim, em levar em consideração a pluralidade de formas de comunicação – morais, éticas, pragmáticas e de negociação – em que todas são formas de deliberação. O marco que possibilita essas formas de comunicação é a Justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições. Dessa forma, Habermas procura a formação da opinião e da vontade comum não só pelo caminho do auto-entendimento ético, mas também por ajuste de interesse por justificação moral.

Sob a *cidadania deliberativa* tanto formas de deliberação dialógicas quanto instrumentais, são institucionalizadas e válidas (legítimas) na formação da opinião e da vontade política. Transferem-se as condições de virtude do cidadão para a institucionalização de formas de comunicação em que possam ser feitos debates éticos, morais, pragmáticos e de negociação. Ela tem como base, portanto, as condições de comunicação, que permitem pressupor que decisões racionais podem ser tomadas no processo político.

Portanto, a *cidadania deliberativa* habermasiana constitui-se em uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo – do *Estado* e/ou do dinheiro – o *capital*. A perspectiva é que a *cidadania deliberativa* contribua, por intermédio da *esfera pública* (espaço público), para que se escape das "barreiras de classe", para que se liberte das "cadeias milenárias" da estratificação e exploração social e para que se desenvolva plenamente "o potencial de um pluralismo cultural" atuante "conforme a sua própria

lógica", potencial que, "sem dúvida alguma, é tão rico em conflitos e gerador de significado e sentido" (HABERMAS, 1998, p.385).

Participação

A incorporação da categoria participação nesta discussão, deve-se a necessidade não só de ampliar, mas de enfatizar que o desenvolvimento local com cidadania implica, substantivamente, que o processo deliberativo na esfera pública ocorra de modo a consagrar a que a sociedade civil, Estado e economia, estejam presentes de forma ativa no processo na medida que o ato de participar vai além do ato de votar. Assim, acompanhamos o que diz Pedro Demo quando salienta que a participação é um processo em constante vir-a-ser, que, em sua essência, trata da autopromoção e de uma conquista processual. "Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir" (DEMO, 1993, p.8).

O ato de participar integra o cotidiano de todos os indivíduos. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, que seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis, se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim a *participação* e a *cidadania* referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. "Sua concretização [destino] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de modos de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público" (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997, p.103).

A relação entre os participantes de uma discussão, entretanto, geralmente é muito afetada pelo grau de escolaridade entre os membros, uma vez que os que detêm maior "conhecimento" acabam estabelecendo uma relação de poder sobre os demais. Tenório (1990) adverte que qualquer que seja a relação social haverá duas possibilidades no uso do conhecimento: o direcionado, apontando o que é certo e o que é errado; e o diálogo dos saberes. "Assim, numa relação social que se pretenda participativa, os conhecimentos devem ser convergentes. O saber de quem estudou deve ser usado como apoio às discussões, mas não como orientador primeiro na decisão. Numa relação coletiva o poder se dilui entre os participantes, já que o conhecimento e as informações são compartilhados, não existindo 'donos da verdade'" (p. 163). Assim sendo, os conhecimentos, mesmos que diferentes, devem ser integrados. Tenório destaca ainda que se uma pessoa é capaz de pensar sua experiência, ela é capaz de produzir conhecimento na medida que "participar é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Participar é fazer 'com' e não 'para', [...] é uma prática social" (p. 163).

A *participação* que se espera, segundo Tenório e Rozenberg (1997), deve obedecer aos seguintes pressupostos:

- Consciência sobre atos: uma participação consciente é aquela em que o envolvido possui compreensão sobre o processo que está vivenciando, do contrário, é restrita;
- Forma de assegurá-la: a participação não pode ser forçada nem aceita como esmola, não podendo ser, assim, uma mera concessão;
- Voluntariedade: o envolvimento deve ocorrer pelo interesse do indivíduo, sem coação ou imposição.

Por sua vez Juan E. Díaz Bordenave afirmas existirem dois processos de *participação*: o micro e o macro. A instância de participação micro envolve grupos primários tais como a família, os amigos e os vizinhos, pois este tipo de *participação* se dá a partir de dois ou mais indivíduos que compartilham objetivos e/ou interesses comuns. É extremamente importante este processo, pois seu aprendizado pode ser considerado como um pré-requisito para a participação em plano

macro visto que a participação neste âmbito ocorre a partir de grupos secundários: empresas, clubes, associações, etc., e grupos terciários: em movimentos de classe, partidos políticos, etc. Esta forma de participação tem como essência a contribuição para a sociedade como um todo, uma vez que interfere, diretamente, na dinâmica da história. A *participação* social se dá quando permite que as diferentes camadas sociais façam parte dos movimentos históricos nos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo. O objetivo é incluir qualquer pessoa, grupo, ou setor marginalizado, no processo de participação em âmbito micro e/ou macro. Até para possibilitar reivindicações, as pessoas já devem estar envolvidas em algum tipo de processo participatório mostrando-se sensibilizadas, engajadas, compartilhando os mesmos tipos de interesses e objetivos (BORDENAVE, 1994).

Bordenave aponta ainda que a *participação* pode ser entendida de várias maneiras: a *participação de fato* se dá em instância básica na família, na religião, na recreação e na luta contra os inimigos. Em outro patamar seria a *participação espontânea*, que pode ser classificada como grupos informais e instáveis dotados/representados por relações superficiais. Existem, também, modos de *participação imposta*, em que as pessoas são obrigadas a fazer parte de grupos e participar de determinadas atividades. O voto, no Brasil, é um modo de participação imposto. Contrapondo, a *participação voluntária* ocorre mediante um grupo que cria suas próprias normas, maneiras de atuação e objetivos. As sociedades comerciais, associações e as cooperativas enquadram-se neste tipo de participação, que tem como essência a iniciativa e a atuação das pessoas envolvidas. Não pode ser confundida com uma participação onde existem indivíduos que, aparentemente, incitam e conduzem o grupo a atingir seus próprios interesses (o que caracteriza uma manipulação). Existe também a *participação concedida*, adotada por algumas organizações que concedem aos trabalhadores a participação nos lucros das empresas (BORDENAVE, 1994).

Existe uma dificuldade de se manter, de forma contínua e sistemática, elevados níveis de participação nas diretrizes das políticas a serem adotadas em uma determinada região. Os movimento sociais tendem a se fazer mais presentes apenas em períodos limitados, quando uma ameaça externa catalisa a união dos diversos segmentos afetados, ou quando há demandas específicas e localizadas a serem atendidas (SANTOS *apud* SOARES e GONDIM, 2002). Sendo assim, para uma *participação* no sentido de partilha de poder envolvendo a formulação e a instituição de políticas públicas, torna-se importante encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos. Neste sentido a *participação* da *sociedade civil* e/ou do *capital* com o *poder público*, na formulação e efetivação de políticas públicas, só começa a ser viabilizada no Brasil por causa do processo de democratização do país, que tem permitido a condução aos governos municipais, de políticos comprometidos com os movimentos sociais (SOARES e GONDIM, 2002). Desta forma, de acordo com Castro (1995) a descentralização tem três aspectos importantes:

- Necessidade de se democratizar as relações entre o Estado e a sociedade civil;
- Reestruturação do Estado no sentido das relações internas nos vários níveis das estruturas de poder;
- Fiscalização e acompanhamento das ações do poder público no sentido de garantir a participação societal na esfera pública por intermédio de mecanismos diversos que precisam ser institucionalizados, para assegurar a continuidade das ações instituídas.

Com a descentralização proporcionada pela Constituição de 1988, abriram-se espaços para uma participação popular efetiva. *Participação* que vem ocorrendo por meio de conselhos e comissões municipais, onde a comunidade, via representantes, tem assento, voz e voto. Assim, de

acordo com Celso Daniel os conselhos ou comissões populares "podem ser concebidos enquanto órgãos da sociedade, portanto independentes do Estado, organizados com a perspectiva de buscar a ocupação de espaços de participação de uma gestão local" (DANIEL, 1994, p.27).

Outro aspecto a ser introduzido é que a possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada a demandas que se estruturam na sociedade, e a *esfera pública* representa a possibilidade dessa sociedade de influenciar nas decisões públicas. Com isso, há necessidade de atualização dos princípios éticos-políticos da democracia, de forma que o fortalecimento institucional no sentido de colaborar para uma participação da sociedade potencialize o fortalecimento da democracia nas demais esferas da vida social (JACOBI, 2000). E esta potencialização pode ser observada também na relação governo municipal-governo federal ou de governo municipal-governo estadual. "Quando a comunidade participa junto ao governo, o município adquire uma identidade mais forte, é em si mesmo um ator coletivo que está em melhores condições de negociar frente a outras instâncias do governo federal ou estadual, para obter recursos que lhe permitam atender as demandas de sua comunidade" (ZICCARDI, 1996, p.18).

Pedro Jacobi, também irá destacar o efeito que as transformações do processo político mais amplo provocam na construção dos movimentos populares, na medida que estes passam a ser reconhecidos como interlocutores válidos. Nesse sentido o governo local não mais observa os movimentos somente como seus adversários, neste momento pode-se dizer que há a legitimação das reivindicações dos movimentos populares e estas se inscrevem no campo dos direitos. Assim, os movimentos formam uma identidade que se concretiza a partir da construção coletiva de uma noção de direitos que, relacionada diretamente com a ampliação do espaço de cidadania, possibilita o reconhecimento público de carências. Desta forma, as transformações na dinâmica de gestão e o fortalecimento de práticas que tornam legítima a participação do cidadão estão direta ou indiretamente associados à necessidade de tornar mais eficiente à ação governamental (JACOBI, 2000).

Desenvolvimento local com cidadania, portanto, significa que pessoas individualmente ou por meio de grupos organizados da sociedade civil, bem como do empresariado local em interação com o poder público municipal (executivo e legislativo), decidem sob uma *esfera pública*, o bem-estar de uma comunidade. E é nos espaços públicos que a "liberdade humana", como argumenta Amartya Sen, "é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento" (SEN, 2000, p.71).

Assim, o processo de desenvolvimento local com cidadania implica a relação sociedade-Estado por meio de mecanismos institucionais ou de *espaços públicos*, capazes de promover a reflexão e a deliberação sobre políticas públicas concernentes a determinado território. Para tanto, a participação cidadã dar-se-ia estimulada através de elementos institucionais já previstos constitucionalmente, ou por meio de *espaços públicos* definidos, democraticamente, pelos diferentes atores envolvidos como o poder público, o setor público não-governamental e o setor empresarial. Portanto, o *espaço* da prática da democracia deliberativa devem ser *espaços públicos* criados ente a sociedade e o Estado.

O que se pretende com a experiência de processos de desenvolvimento local com cidadania por meio de arranjos institucionais implementados em *espaços públicos* dialógicos, é a prática de uma gerência pautada pelo conceito de *gestão social*, conceito que se diferencia daquele empregado no mundo empresarial, no mundo do *mercado*.

Os fundamentos da *gestão social* aproximam-se daqueles preconizados pela *democracia deliberativa* de Habermas, uma vez que o fundamento de seu processo de tomada de decisão pressupõe a participação de todos os atores sociais que de forma direta ou indireta tenham

relações com a temática em questão. No caso de programas de *desenvolvimento local*, os atores a serem ser envolvidos – Estado, sociedade e mercado – são, potencialmente, os protagonistas do processo, discutindo, democraticamente, os seus interesses em busca do entendimento. "Portanto, no contexto da gestão social [...], os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações" (TENÓRIO, 2004, p.26). Ainda segundo Tenório:

Gestão social contrapõe-se à *gestão estratégica* à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. [...] No processo de *gestão social*, [...] a verdade só existe se todos os participantes da ação social [no espaço público] admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva [entre os diferentes atores presentes no processo]". (TENÓRIO, 2004, p. 25-27).

Cidadania deliberativa: um modelo de análise

A necessidade de elaboração de critérios de avaliação de processos decisórios deliberativos está relacionada à agenda de pesquisa do núcleo de pesquisa ao qual os autores deste ensaio estão vinculados. A definição de tais critérios emergiu de uma análise detalhada da bibliografia sobre o tema no intuito de identificar categorias que pudessem auxiliar na compreensão da participação cidadã na implementação de políticas públicas. Destaca-se a importância dos textos de Habermas que embasaram a definição de cidadania deliberativa, tema central nas discussões aqui apresentadas. Outra grande contribuição é o trabalho desenvolvido pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP) que elaborou alguns critérios para avaliação da participação cidadã tomados como ponto de partida para este trabalho.

Partindo-se do conceito de cidadania deliberativa fundamentado nos preceitos teóricos de Habermas, buscou-se relacioná-lo com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo IGOP e presentes nos trabalhos de Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007), Parés e Castellà (2008). Tomando-se como base a definição de cidadania deliberativa, em que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em **processos de discussão**, orientados pelos princípios da **inclusão**, do **pluralismo**, da **igualdade participativa**, da **autonomia** e do **bem comum**, definiram-se as categorias e indicadores através dos quais se sugere uma forma de avaliação de processos decisórios deliberativos. A construção deste quadro de análise foi discutida exaustivamente através de reuniões realizadas entre os pesquisadores membros do núcleo de pesquisa e reflete um amadurecimento sobre aspectos que devem ser considerados e avaliados ao se observar processos participativos que intentem deliberação. A escolha do que se deve medir foi seguida de uma discussão que se buscou definir a que cada critério estava relacionado, resultando em um detalhamento. Uma primeira versão foi utilizada para analisar um conjunto de entrevistas fruto de pesquisas anteriores o que contribuiu para aprimorar os critérios e melhorar conceitos que se demonstraram não muito claros. O resultado final é demonstrado no quadro 1 e se segue uma discussão na qual são detalhados os critérios.

A complexidade referente aos **processos de discussão**, e conseqüentemente do entendimento em um contexto cidadão, levou Habermas (2006) a discorrer sobre o agir comunicacional, onde o contexto, as tradições e valores locais influenciam sobre a compreensão que cada um tem do objeto em discussão. Logo, a objetividade de cada intervenção depende do

mundo vivido de cada interventor na discussão, sendo assim ela não é linear e muito menos objetiva pois, cada um tem um olhar sobre o mundo, ou seja uma verdade. No entanto, ao expor suas idéias, cada participante e respectivamente o grupo passa a formar uma compreensão de suas realidades (intersubjetividade), resultando em um processo de aprendizado, que tem como fim o aporte de soluções aos problemas discutidos e de suas justificativas quanto às escolhas auferidas ao longo da discussão pelos participantes. As pessoas envolvidas entram em acordo para coordenar seus planos de ação, no qual o ajuste alcançado é avaliado pelo reconhecimento das pretensões validadas do discurso de cada um dos participantes. A verdade não é uma relação entre indivíduo e sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica. A linguagem atua como fonte de integração social. Os processos de discussão ocorrem na esfera pública. Esta pressupõe igualdade de direitos individuais e discussão de problemas através da autoridade negociada. Assim, este é um espaço intersubjetivo e comunicativo, possibilitando o entendimento mútuo (Tenório, 2004). Para análise desta categoria será considerado os seguintes indicadores:

a. **Canais de difusão:** para o desenvolvimento da participação faz-se necessária a fluência das informações nos diferentes âmbitos participativos. Para se alcançar este objetivo, cabe a utilização de canais adequados a fim de reunir todos os participantes potenciais.
b. **Qualidade da informação:** a informação deve ser clara, útil e plural, explicitando os objetivos do processo para os participantes potenciais se envolvam nos processos de discussão.
c. **Espaços de transversalidade:** implica a simultaneidade do trabalho em diversas áreas, seja por exemplo a análise das circunstâncias políticas, econômicas e técnicas para a efetivação de uma ação. Visualizar os espaços transversais se reduz as resistências para implementação de políticas. A transversalidade é especialmente relevante quando a experiência impacta em outras áreas, ou quando a sua abrangência requer a participação diversas áreas de conhecimentos ou instâncias locais.
d. **Pluralidade do grupo promotor:** a capacidade do grupo promotor em compartilhar os processos de discussão e de responsabilidades facilita o envolvimento dos diversos atores envolvidos na discussão da política. Entende-se por grupo promotor plural todo grupo que reuni diferentes atores, desde políticos, até associações, cidadãos, etc. Para garantir a extensão máxima da experiência participativa ao âmbito da sociedade civil e cidadania interessará, sobretudo, que haja intervenção dos cidadãos e associações. Se a liderança é conduzida por um grupo promotor plural e não por um único regente, facilita a uma maior transparência, pluralidade, e neutralidade na coordenação do processo.
e. **Órgãos existentes:** convém evitar a duplicação das estruturas, especialmente dentro da relação com outros processos participativos. Devem-se aproveitar órgãos e estruturas já existentes, tomando cuidado para não esgotar o potencial participativo da cidadania.

Quadro 1: Cidadania deliberativa: critérios de análise

Categorias	Critérios
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	**Canais de difusão:** existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança afim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	**Abertura dos espaços de decisão:** processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	**Participação de diferentes atores**: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
	Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	**Forma de escolha de representantes:** métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	**Origem das proposições:** identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	**Objetivos alcançados:** relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: elaborado a partir de Tenório (2007), Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007), Parés e Castellà (2008).

f. **Órgãos de acompanhamento:** para se garantir que os resultados dos processos de discussão sejam implementados, com coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa, deve-se criar um órgão que faça o acompanhamento desta implementação. Somente órgãos plurais, que representem todo o conjunto de participantes, podem exercer essa função.

g. **Relação com outros processos participativos:** Os processos participativos não devem, necessariamente, derivar-se dos sistemas de participação previamente existentes nas localidades ou territórios em questão, sendo conveniente, no entanto, que sigam a coerência dos mesmos, na medida do possível.

No que se refere à **inclusão,** considera-se que o poder ilegítimo, que não representa o processo democrático, pode tomar espaços e assim favorecer a tendências endógenas do poder administrativo existentes nas localidades. A categoria inclusão significa a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e principalmente a voz dos excluídos do sistema. Inclusão aqui significa a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos. Segundo Habermas, (2003, p.58) "principalmente da capacidade da sociedade civil em desenvolver impulsos vitais através de esferas públicas autônomas e capazes de ressonância, as quais podem introduzir no sistema político os conflitos existentes na periferia". Para tal é necessário criar os espaços de interlocução entre os agentes e obter a aceitação social, técnica e econômica. Para que seja sustentável os processos de inclusão social devem ser participativos. Para análise desta categoria será considerado os seguintes indicadores:

h. **Abertura dos espaços de decisão:** a participação da sociedade na produção de políticas públicas, depende, fundamentalmente, da abertura do processo participativo (ARNAUD; JUNQUEIRA, 2006). A existência de processos, mecanismos e instituições que favoreçam a articulação dos interesses dos cidadãos, dos grupos e da negociação de conflitos, possibilita uma chance igual a todos, e conseqüentemente uma melhora progressiva, contínua e durável das condições de participação nas tomadas de decisões.

i. **Aceitação social, política e técnica:** quanto maior o consenso sobre a necessidade e a metodologia de uma experiência participativa, maior sua chance de êxito. Este consenso deve ser obtido tanto no âmbito político quanto nos âmbitos técnico e social.

j. **Valorização cidadã:** as formas de inclusão e de participação devem valorizar a cidadania. Para isto é importante considerar o quanto a necessidade de participação e suas implicações são valorizadas pelos próprios cidadãos. Considera-se que quanto maior for esta consciência, maior tende a ser a efetiva participação.

Quanto à categoria **pluralismo,** enfatiza-se que **"**o Estado pluralista é simplesmente um Estado onde não existe uma fonte única de autoridade que seja competente em tudo e absolutamente abrangente, isto é, a soberania, onde não existe um sistema unificado de direito, nem um órgão central de administração, nem uma vontade política geral. Pelo contrário, existe ali a multiplicidade na essência e nas manifestações" (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.928). A conceito de pluralismo aqui trabalhado leva a idéia de descentralização do poder do Estado onde os problemas passam a ser localmente discutidos e consensados na persecução das vias para o desenvolvimento sustentável (GREFFE, 2005). Harbermas (2003) ressalta que a

teoria do pluralismo é funcionalista na medida em que acredita que o poder social é representado pelas escolhas dos eleitores em seus representantes políticos. E que esta representação no entanto oriunda da concorrência dos políticos acaba por não trazer a participação plural desejada nos processos decisórios, ou representa apenas o interesse dos grupos que se matem no poder. A categoria pluralismo aqui trabalhada diz respeito não apenas as representações de grupos privilegiados, mas dos diversos atores que participam dos processos decisórios nas políticas publicas locais. Para sua análise serão considerados os seguintes critérios:

k. **Participação de diferentes atores:** atuação de associações, instituições locais, públicas e privadas, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, que são envolvidos direta ou indiretamente, no processo deliberativo.
l. **Perfil dos atores:** o perfil dos atores deve estar em consonância com a origem de sua representação, pois o pluralismo representa diferentes vozes que trazem para a discussão suas "verdades" e as confrontam na busca do consenso.

Já a **igualdade participativa** se apóia no nivelamento das oportunidades de atuação efetiva nos processos de tomada de decisão. Dotados de informação e com acesso livre aos canais de deliberação, qualquer indivíduo (cidadão) ou organização é passível de influenciar as decisões tomadas via processo deliberativo. Em outros termos, é a capacidade de manter nas localidades e nas sociedades contemporâneas a possibilidade de um espaço de deliberação (ARANDT, 2007). Para análise desta categoria serão considerados os seguintes critérios:

m. **Forma de escolha dos representantes:** a representação é um fenômeno complexo cujo núcleo consiste num processo de escolha dos governantes e de controle sobre sua ação através de eleições. Assim, "em vez de representação, se deveria falar de seleção das lideranças de delegação de soberania popular, de legitimação, de controle político, de participação indireta e de transmissão de questionamento político" (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.1106)
n. **Discursos dos representantes:** foco na estruturação, disseminação e impacto dos discursos exercidos por representantes de diversos grupos durante o processo de deliberação. É preciso considerar em que medida se percebe que a participação é evidenciada como importante no discurso dos representantes.
o. **Avaliação participativa:** uma avaliação participativa é um processo de qualificação sistemática em função dos critérios previamente estabelecidos. Nesta avaliação sistemática, a intervenção dos próprios participantes é conveniente. A avaliação permite identificar erros, redefinindo planos e readaptando as etapas do processo. Ela se torna, assim, um elemento pedagógico, dando a oportunidade aos participantes de exercer a autocrítica, qualificar as implicações dentro do processo e pensá-lo a partir de critérios gerais.

Considera-se a **autonomia** como um "princípio elementar de modificação das relações sociais e pessoais, no sentido da reapropriação do poder decisório relativo a uma dada esfera de atividade" (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.1106). Neste sentido, possibilita o direito de escolha e/ou não aceitação das condições políticas, econômicas ou sociais vigentes. A autonomia é fundamental para que os problemas locais possam ser avaliados e resolvidos pelas próprias comunidades que vivenciam os problemas (GREFFE, 2005). Para análise desta categoria serão considerados os seguintes critérios:

p. **Origem das proposições:** é importante considerar se as proposições atendem às demandas da população ou são direcionamentos dados pelo poder público. A deliberação implica capacidade de definir quais são as prioridades e como devem ser atendidas.

q. **Alçada dos atores:** como todo processo de participação se desenvolve em uma determinada escala territorial, cabe considerar em que intensidade as administrações podem intervir na problemática desejada dentro de determinado território.

r. **Perfil da liderança**: a liderança deve ser capaz de mobilizar os poderes e atores locais, porém, não de forma autoritária, pois os objetivos do grupo são anteriormente discutidos. A liderança local pode ser formal ou informal, porém legitima para representação do grupo. O líder deve ter a possibilidade de criar tanto seu papel como o contexto onde vai desempenhá-lo, mantendo um nível mínimo de consistência à sua iniciativa e à sua posição de líder dentro do contexto criado.

s. **Possibilidade de exercer a própria vontade:** analisar a existência de instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política. O modo como se organiza a sociedade deve refletir todas as opiniões nela pertinentes. A classe dirigente, escolhida pelo cidadão via eleição, deve ser condicionada à vontade deliberada dos diversos grupos plurais representativos, assim como do próprio indivíduo comum ((BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p. 1081).

Em relação ao **bem comum,** ressalta-se que ele representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para comunidade ou localidade oriundos da política pública. O bem comum representa a capacidade de realizar integração social baseada no consenso. A análise não deve ser utilitarista, mas sim das melhorias de condições de vida refletidas no bem-estar das comunidades envolvidas nas políticas (SEN, 2003). Para análise desta categoria serão considerados os seguintes critérios:

t. **Objetivos alcançados:** o objetivo final da participação cidadã é transformar a sociedade a partir da incidência nas políticas públicas. Além dele, existem objetivos secundários que visam à implementação de resultados substantivos, impactando de forma realista no meio político e decisório. Este conjunto de objetivos alcançados caracteriza um processo participativo de qualidade

u. **Valorização cidadã dos resultados:** um processo participativo, para obter continuamente uma maior qualidade, deve ser avaliado através da visão dos participantes sobre seus resultados efetivos. Ou seja, os participantes devem avaliar o funcionamento tanto do processo de deliberação por qual passaram quanto a sua relação com a democracia e seus valores.

Considerações finais

No modelo de deliberação proposto por Habermas, a concepção de cidadania está assentada no significado de ações comunicativas, voltadas para o entendimento. O processo da política deliberativa orienta-se através da esfera pública política fundada numa teoria de discurso, de pressupostos comunicativos e procedimentais, sob a qual o processo deliberativo surge por meio do melhor argumento, da ação comunicativa. Os sujeitos sociais criam propostas sob bases racionais. As pessoas envolvidas entram em acordo para coordenar seus planos de ação, no qual o ajuste alcançado é avaliado pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade do discurso de cada um dos sujeitos envolvidos.

A soberania popular da cidadania deliberativa tem por objetivo um processo permanente de intercambio comunicativo e de formação de opinião pública, articulada por meio da intersubjetividade e interação dos membros de uma sociedade solidária (a solidariedade é a força social integradora).

A cidadania deliberativa deve ser entendida como uma ação política deliberativa onde o indivíduo deve participar de um procedimento democrático decidindo seu destino social como pessoa humana, quer como eleitor, trabalhador ou consumidor. Sua autodeterminação se dá também na democracia social, onde possui igualdade política e decisória. O cidadão deve ser democraticamente ativo, ou seja, o indivíduo influi na transformação de sua própria situação no âmbito que vive e atua. Assim, a concepção deliberativa se apóia nas condições de comunicação e defende a necessidade de uma ação gerencial voltada para o entendimento. O consenso é alcançado argumentativamente. Ou seja, a cidadania resulta da igualdade política e decisória.

Os critérios de avaliação de participação cidadã elaborados no artigo podem contribuir para a avaliação de diversas modalidades de ações de cidadania deliberativa. Estas ações se apresentam em diferentes níveis de gradações, de política a política, de local a local. As experiências onde inicialmente foram aplicados os critérios para analise indicam que de acordo com a maturidade das políticas, das formas de inserções do cidadão nas deliberações, no aprendizado da coletividade em elaborar ações conjuntas, apresentam-se os diferentes resultados.

Conviver e analisar as relações locais é também uma maneira de aprender como nas localidades estudadas se pratica a cidadania. Estes estudos de campo podem ampliar e rever a metodologia e o referencial da temática em questão. Na visão dos teóricos críticos, a teoria é diferente na prática, porém é esta prática que vai alterar os conceitos, que serão continuamente revisitados. Quando se está em campo e observa-se que apenas traços dos conceitos de cidadania deliberativa são encontrados na condução das políticas locais, para o pesquisador estes traços podem tanto contribuir na analise como também se acredita que com a prática da cidadania estes traços podem se transformar em tendências para o desenvolvimento local. Tal situação é apontada tanto nas pesquisas de Tenório (2007) como também para Bennour (2006) que buscou entender a lógica de participação cidadã em diversas associações antigas e recentes de moradores de bairros parisienses e pode avaliar suas dinâmicas, surpreendendo com as mudanças geralmente na ampliação da capacidade de deliberação, porém as vezes opostas ao que se espera neste sentido.

Entende-se que muito ainda tem que ser estudado e compreendido sobre a lógica da participação dos cidadãos na deliberação das políticas locais, porém os critérios aqui apresentados contribuem para compreender um pouco sobre a legitimidade e a representação nos modos de participação democráticos.

Referências

ARENT, Hannah. **La politique a-t-elle enconre un sens?** Paris: L'Herne, 2007

ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Dicionário da globalização: direito/ ciência política**. 2006.

AROCENA, José. Discutiendo le dimensión local: las coordenadas del debate. In: **Descentralización y desarrollo local**. Cuadernos del CLAEH. Revista Uruguayana de Ciencias Sociales, n.48, 2ª série, ano 13, p.7-16. 1998/1-2.

BENNOUR, Adbelmajid. **Logiques de particiaptions citoyennes**- solidarieté, contestation, gestion. Paris: l'Harmattan, 2006.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, GianFranco. **Dicionário de política.** 12. ed. Brasília: Editora UnB, 1999.
BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
CASTELLÀ, Carola; JORBA, Laia **Evaluación de la participación en Cataluña: potencialidades y amenazas de las experiencias participativas**. Barcelona: IGOP/UAB, 2005, mimeo.
CASTRO, Maria Helena. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS-BÔAS, Renata; TELLES, Vera (Org.). **Poder local, participação popular, construção da cidadania.** São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995. p.11-14.
DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade civil. In: **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Polis, 1994. p.21-41.
GREFFE, Xavier**. La décentralisation.** Paris:La Découverte, 2005.
JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
JORBA, Laia; MARTÍ, Joel; PARÉS, Marc. **La Qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada.** Barcelona: Fundació Jaume Bofia, 2007. (Col-lecció Finestra Oberta).
HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. vol. 1 e 2.
_____. **Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoria del discurso**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.
_____. Derechos humanos y soberania popular: las versiones liberal y republicana. In: OVEJERO, Félix; MARTI, José Luis; GARGARELLA, Roberto (Org.) **Nuevas ideas republicanas: autogobierno y liberdad.** Barcelona: Paidós, 2004, p. 191 – 206.
_____. **Idéalisation et communication: agir communicationnel et usage de la raison**. Paris:Fayard, 2006.
MARSIGLIA, Javier. Desenvolvimento e gestão local: temas e atores em um cenário de mudanças. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Desenvolvimento local**. São Paulo: Polis, n.25, 1996. p.63-74.
OVEJERO, Félix; MARTI, José Luis; GARGARELLA, Roberto (Orgs.). **Nuevas ideas republicanas:** autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós, 2004.
PARÉS, Marc; CASTELLÀ, Carola. **Criteris, metodologies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana.** Barcelona: EPSU/IGOP/UAB, 2008. mimeo.
SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.61-96.
TENORIO, Fernando G. O mito da participação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.24, n.3, p.162-164, mai./jul. 1990.
_____ . **Um espectro ronda o terceiro setor; o espectro do mercado**: ensaios de gestão social. 2.ed. rev. Ijuí (RS): Ed. Unijuí, 2004.
_____ . (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local.** Ijuí (RS): Ed. Unijuí, 2007.
TENORIO, Fernando G; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.101-125, jul./ago. 1997.
ZICCARDI, Alicia (Coord.). **La tarea de gobernar:** gobiernos locales y demandas ciudadanas. México (D.F.): IIS/UNAM, 1996.