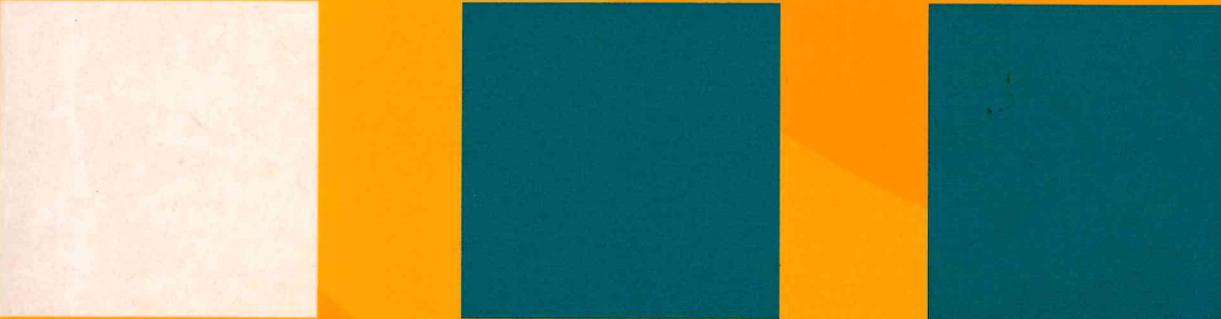


Isabel Carvalho Guerra



Participação e Acção Colectiva

Interesses, Conflitos e Consensos



PRINCIPIA

derar a sua transformação ao longo do tempo, utilizando demasiado material escrito e jornalístico ou discursivo e desprezando objectos centrais como a análise das organizações e das práticas concretas. Consideram ainda que é mais fácil trabalhar nesta perspectiva perante situações de conflito e de crise, quando os movimentos ou organizações se pretendem afirmar ou visam a construção de consensos ganhadores.

Finalmente, os processos de enquadramento são tratados em termos de argumentação, o que é apropriado ao estudo de controversias em torno da definição da realidade, da qualificação dos actores, da veracidade das explicações e interpretações, da justeza na avaliação dos prognósticos e acções a empreender. Todavia, tratar as acções colectivas como dramas públicos ou cenas teatrais tem limites. A passagem do referencial à prática é bem mais exigente do que a *frame theory* parece considerar.

2.5. A teoria do avanço da democracia e da crise de legitimidade: à procura de outras formas de decisão sobre a vida quotidiana

As «correntes» anteriores foram enfatizando diferentes explicações para a associação e organização colectivas dos actores sociais. Ao colocarem o enfoque nos mecanismos de integração (teorias do comportamento colectivo), na racionalidade estratégica dos actores face à obtenção de fins desejados (teoria da mobilização dos recursos), na oposição às actuais formas de organização social (teoria dos movimentos sociais) ou na procura de novos significados para a vida colectiva (*frame theory*), cada uma das correntes valoriza diferentes dimensões de explicação da mobilização dos actores. As explicações decorrem no quadro de tentativa de elaboração de uma teoria geral da vida social, apesar das diferenças nos pressupostos, quer no que diz respeito ao papel dos actores, quer no que diz respeito ao papel das estruturas sociais e dos seus constrangimentos sobre a vida social.

Esta última corrente, conhecida como corrente da «democracia participativa» não só retoma a teoria sociológica, mas também tem um grande desenvolvimento na ciência política, emergindo de forma transversal nos discursos das várias disciplinas que se confrontam com a problemática da mobilização dos actores ou da «participação» da população. A problemática emerge com uma grande diversidade de vocabulário, consoante a disciplina e a época em que é estudada, o que torna tudo um pouco mais confuso. Todavia, a origem da maior confusão e, sobretudo, a sua imersão em dimensões mais ideológicas do que científicas advêm da falta de cuidado epistemo-

lógico e teórico na utilização de conceitos produzidos para a intervenção, que não têm, pelo menos de forma clara, fundamentação problemática expressa e são ainda assim utilizados no campo científico¹⁵.

De facto, a maioria dos conceitos é utilizada no campo científico sem nenhuma explicação, como se contivessem *de per se* sentido e fundamentação. Conceitos como «participação da população», «democracia participativa», «*empowerment*», «partenariado», etc. são utilizados como se tivessem uma carga de auto-explicação que dispensa a discussão científica. O estudo da «participação» é frequentemente reduzido à análise dos comportamentos observados – sempre considerados positivos – sem nenhuma referência aos objectivos, estrutura de interesses, conflitos, etc. que estão por detrás dessas condutas.

O esforço crescente de fundamentação científica na problemática da participação tende a enfatizar duas das dimensões mais importantes: por um lado, a transformação das formas de associação, por via do aumento da complexidade e fragmentação sociais, e, por outro lado, a problemática associada à anterior, que discute os limites da democracia representativa e a defesa de novas formas de participação sociopolítica.

2.5.1. Cidadania, identidades e novas formas de fundamentar a acção colectiva

Argumenta-se que a participação em torno de objectivos comuns é uma das mais antigas necessidades humanas e que sedimenta uma parte significativa da vida colectiva. A passagem de uma *comunidade* a uma *sociedade* faria a diferença entre uma associação involuntária gerida por critérios de proximidade e uma agregação racional e enraizada em interesses mais diversos e multiculturais.

Pode parecer estranho que a problematização dos conceitos de *comunidade* e *sociedade* ainda seja importante para a compreensão das mudanças económicas contemporâneas e que a modernidade os recupere, valorizando as suas dimensões agregadoras (Denieuil, 1997). São conceitos típicos ideais introduzidos por Tonnies no seu célebre livro *Comunidade e Sociedade*. Tonnies estabelece o princípio do método:

¹⁵ Não se critica essa produção de conceitos para a intervenção sociopolítica, mas, no campo científico, os conceitos devem ser sujeitos à crítica epistemológica e teórica, sob pena de se tomarem conceitos de senso comum, integrando sentidos pouco controlados.

compreender os agrupamentos humanos é estudar a vontade dos homens que geram a colectividade. Existem, assim, duas formas de vontade humana: a vontade orgânica, como vontade profunda, expressão da natureza que agrega simultaneamente os meios e os fins, indissolivelmente ligados, tal como emergem da espontaneidade, dos costumes e das tradições, e a vontade reflectida, que se fundamenta num fim racionalmente estabelecido e procura tecnicamente os melhores meios para o alcançar.

Na tradição sociológica, a estas duas formas de vontade associam-se duas formas sociais essenciais: a vontade orgânica desenvolve a comunidade, enquanto as manifestações da vontade reflectida fazem nascer a sociedade. A natureza da comunidade é de ordem afectiva e sentimental e corresponde a uma solidariedade profunda feita de sentimentos, sendo do domínio do homogéneo, do prazer, do hábito e da memória. Em contraste, a natureza da sociedade é racional e abstracta, corresponde ao afastamento dos indivíduos, com relações sociais movidas pelo cálculo e pela utilidade. Estamos no domínio do heterogéneo, da procura egoísta do prazer, que age com base num fim racionalmente determinado através de sistemas de pensamento cognitivos.

É a partir destas abordagens que, para a maior parte dos autores dos séculos XIX e XX, a comunidade corresponde a laços sociais caracterizados por uma coesão profunda e completa de natureza durável e afectiva. O conceito de comunidade inclui as formas de relação caracterizadas quer por laços afectivos estreitos, quer por um compromisso de natureza moral e por uma adesão comum a um grupo social a que chamamos identidade local. A força da pertença comunitária advém do facto de ela fazer apelo a motivações profundas.

A comunidade designaria assim a forma de relação social em que a disposição para a actividade se fundamenta num sentimento subjectivo de pertença a uma colectividade que assenta num acordo normativo. Este acordo normativo pode assumir a forma de uma actividade convencional ligada à tradição ou resultar do reconhecimento de pretensões normativas validadas no quadro de uma racionalidade moral prática pós-convencional. Já a sociedade designa antes a forma de relação social em que a disposição das actividades se baseia em compromissos de interesses motivados racionalmente por uma finalidade ou uma coordenação de interesses da mesma forma.

O conceito de sociedade abarca, por sua vez, formas de «relações humanas de natureza essencialmente individual, impessoal e contratual e que resultam mais da vontade ou simplesmente do interesse do que do conjunto complexo de estados afectivos, hábitos e tradições que implicam a comunidade» (Laville, 1997). Mais uma

vez na tradição sociológica, é na base da sociedade que o conceito de cidadania ganha pertinência enquanto o de identidade, menos racional, apela ao conceito tradicional de comunidade.

É deste fechamento entre a racionalidade tradicional e a moderna que as abordagens de Habermas ajudam a sair. O autor rompe com os fundamentos da filosofia do sujeito para se abrir à dimensão intersubjectiva das relações sociais e revolta-se contra a redução cognitivo-instrumental da razão que se encontra em Weber, nos utilitaristas e ainda em Rawls, porque dispensam os indivíduos de uma verdadeira dialéctica do reconhecimento recíproco. Assim, Habermas junta aos tipos de acção racionais de Weber uma acção de nível superior, a acção *comunicacional* em que «os actores procuram um entendimento sobre uma situação de acção, a fim de coordenar consensualmente os seus lugares e a partir daí as suas acções» (Habermas, 1987, p. 60). Esta acção comunicacional situa a acção humana num contexto de intersubjectividades multirreferenciais.

De entre essas referências, o espaço local (seja o espaço de vizinhança mais próximo, ou os espaços regional ou nacional) seria um referente essencial para a sedimentação da vida colectiva. A identidade local adviria assim deste mundo vivido, impossível de ser reconstruído completamente pela razão, em que a acção comunicacional permite o entendimento através da coordenação realizada pelos processos de intercompreensão, que determinam a racionalização do mundo vivido, mas também, segundo Habermas, da intercompreensão que releva de um viver em conjunto e de um agir em sociedade.

Melucci refere que «quando o território é acrescentado à identidade, atingimos a mais profunda dimensão da experiência humana que se pode mobilizar: a memória sub-reptícia sobrevivente no límbico sistema dos nossos cérebros é ainda a fonte inicial da experiência». O lugar de origem de alguém não tem apenas a força da tradição dos lugares, fica enraizado nos ossos que sedimentam a biologia e a história. Por esta razão, a combinação entre a etnicidade e o território têm um poder explosivo, mobilizando a força mais recôndita e energética de um povo e dos sujeitos individuais, sendo uma zona raramente negociável. A comunidade comunicacional toma, assim, uma forma histórica de *comunidade política*, porque supõe uma esfera pública em que esse processo de constituição do «viver em conjunto» se possa desenrolar num contexto multirreferencial (Melucci, 2000, p. 159).

Do ponto de vista sociológico, uma das dimensões mais interessantes é o entendimento das modalidades de emergência de regulações locais no seio de um sistema

de acção e o entendimento da especificidade das suas relações com a organização global. Claro que essas formas de acção colectiva local se constroem ao mesmo tempo que o sistema de acção e estão em permanente definição e reconstrução.

A maioria dos autores considera que a experiência de cooperação nas várias organizações aumenta a propensão para participar pois:

1. A participação aumenta a capacidade de entendimento dos problemas e a possibilidade de estes assumirem significados colectivos;
2. A interacção com outros indivíduos, incluindo decisores, aumenta e estimula a actividade política;
3. A pertença a organizações aumenta o acesso à informação e fornece recursos e talentos essenciais para a actividade social;
4. A participação em grupos aumenta a sensibilidade e aceitação do processo democrático;
5. Os membros retiram gratificações da sua participação política, o que reforça a sua vontade de participar.

O primeiro problema de uma explicação deste tipo é o próprio conceito de participação, já que a sua discussão neste contexto diz quase sempre respeito ao sistema político e não contempla a diversidade das formas de participação na vida social. Sabe-se que o acesso ao sistema político não é igual para todos, e este modelo de pensamento sugere que as desigualdades podem ser corrigidas se os sujeitos se associarem mais. Todavia, uma simples observação empírica mostra que a participação nessas associações já reflecte a desigualdade social, não estando distribuída de forma equitativa a possibilidade de criar e pertencer a associações bem como a representação de determinados interesses minoritários. «O sector associativo está fundamentalmente institucionalizado, e as associações existentes tendem a dar mais suporte aos interesses dos grupos dominantes e agir mais frequentemente para salvaguardar e consolidar modelos de vantagens estruturais. De facto, a mobilização dos grupos subordinados por meio de associações é normalmente de menores proporções, mais frequentemente excluído de canais institucionalizados, e accionado por formas não institucionalizadas de acção colectiva» (Melluci, 1996, p. 305).

Se é verdade que nem todas as formas de participação se realizam no interior do sistema político, também é preciso acautelar que o termo «participação» não seja tão extenso que deixe de ter significado. Melucci salienta dois significados essenciais do conceito: «Primeiro, consiste no reconhecimento da pertença a uma comunidade, identificação com os interesses gerais e acção na prossecução de objectivos co-

muns. Segundo, a participação é a defesa de interesses particulares num contexto competitivo, uma tentativa de exercer influência na distribuição do poder a favor de grupos específicos» (Melluci, 1996, p. 306).

As associações tomam hoje diversos contornos e consideram-se formas «normais» de intervenção e de co-produção das políticas públicas, nomeadamente as de cariz local: comissões locais de rendimento mínimo, comissões de protecção de menores, redes sociais, parceiros para o desenvolvimento, etc. Todavia, são também formas colectivas, movimentos de contestação, reivindicação e de luta social e política.

2.5.2. A dimensão política da participação e a democracia participativa

Para além das formas de associação que decorrem de objectivos comuns, a participação é também encarada como um processo de maturidade democrática, na dimensão, não só do sistema político, mas também do social e cultural. Poucos são os políticos ou cientistas sociais que recusam o sistema democrático em que vivemos, mas são igualmente poucos os que não têm posições críticas face a ele, embora com razões e dimensões muito diferentes.

A democracia em que vivemos é um sistema de representação e uma forma de organização social caracterizada por eleições regulares, sufrágio universal, liberdade de consciência e direito universal de representação e de associativismo. Boaventura de Sousa Santos (2002) considera que o século XX foi um século de intensa reflexão em torno da questão democrática, que envolveu duas temáticas fundamentais. Por um lado, a defesa deste tipo de organização política e a defesa das formas de participação popular através do voto universal, que permitiria legitimar as formas de organização dos Governos. Por outro lado, após a Segunda Guerra Mundial, o debate centrou-se nas questões estruturais da democracia e sobretudo na compatibilidade (ou incompatibilidade) entre a democracia e o capitalismo. O reconhecimento do regime democrático não arrefeceu o debate sobre o Estado, nomeadamente nos anos 60 e 70, animado pelos autores marxistas (Castells, Polantz, Lojkine, etc.), que se interrogavam simultaneamente sobre a «origem de classe» do Estado e as suas funções. A escola alemã encontrou todavia outros interesses, questionando o Estado e a sua função de regulação económica, social, política, etc.

Mozzicafreddo considera que actualmente «a questão das funções do Estado pode ser posta de maneira mais abrangente tendo em conta, por um lado, a problemática do Estado-providência no que se refere à sua estrutura, suas funções e,

sobretudo, sua adequação/desadequação à realidade social e, por outro lado, as actuais tendências – de retracção e, simultaneamente de expansão – de redefinição do papel do Estado na esfera social e económica» (Mozzicafreddo, 1997, p. 1).

De facto, os processos de globalização das economias não têm sido acompanhados por uma correspondente articulação de esferas políticas. No entanto, a mundialização das economias provocou uma profunda alteração no entendimento e nas funções dos Estados-nação. Essa alteração só pode ser entendida no contexto deste aprofundamento da internacionalização e da instabilidade crescente do funcionamento dos mercados e sociedades.

Se, por um lado, as empresas tendem, através de um poderoso jogo de alianças, a constituir gigantescas estruturas oligopolíticas à escala mundial e fora do controlo dos Estados nacionais, também se verifica, por outro lado, uma nova aliança entre essas empresas e os Estados «locais». «O facto novo é que os Estados e as empresas, devido à mundialização, entre outras razões, entraram numa dinâmica nova de aliança. [...] A nossa tese é de que este facto novo é mais subtil: a empresa está a tornar-se a organização de “governança” da economia mundial com o apoio dos Estados “locais”.» (Petrella, 1989, pp. 24-25).

Os Estados assumem, assim, como sua função a garantia de que as empresas – esses actores-chaves do seu desenvolvimento – consigam concretizar a mundialização da economia «nacional». Garantem-lhes os custos de infra-estruturas, as necessárias isenções fiscais, o melhor acesso aos mercados nacionais e internacionais, etc.

Assiste-se, deste modo, a uma intervenção crescente dos Estados a nível económico, porque, uma vez que uma nação está integrada na economia mundial, a implantação produtiva e a circulação de mercadorias são controladas e negociadas pelos Estados nacionais.

Estas transformações das funções e, necessariamente, da lógica do aparelho público, acarretam indefinições sobre os novos modelos de intervenção e responsabilização colectiva e, sobretudo, uma profunda crise dos tradicionais mecanismos de regulação estatal e participação social.

A nova questão social não se identifica apenas pela necessidade de procura de outros mecanismos de protecção social, pondo em causa o Estado-providência. Está a dar-se uma profunda alteração política nas dinâmicas sociais actuais, cujas consequências, uma vez mais, podemos apenas imaginar. Na verdade, dantes existia uma contradição de interesses, que era geradora de dinâmicas quer entre as diferentes «classes sociais», quer entre estas e o Estado. Na actualidade, a sociedade ainda repousa

sobre contrastes ou oposições, que, todavia, nem sempre parecem ser portadores de dinâmicas colectivas negociáveis.

O conflito entre os que decidem e os que não têm poder não desapareceu, mas encontra-se secundarizado, ultrapassado por outro fenómeno: a separação entre os que estão no aparelho de produção e os que perderam, de forma mais ou menos intensa, a ligação a esse aparelho. A nova questão social repousa presenteiramente sobre o par trabalho/falta de trabalho. Todavia, os que estão sujeitos à falta de trabalho encontram-se isolados e sem peso ou representação política.

Assim, a problemática da crise do Estado-providência sobrepõe-se, cada vez mais, à da crise da cidadania. Na sua essência, a pertença a uma comunidade é indissociável de uma espécie de pacto moral. A vida social mergulha numa de relação mais ou menos simplista, que é esta: as obrigações de uma sociedade face a cada um dos seus membros são a contrapartida da sua implicação face a essa sociedade¹⁶. É uma história muito pouco linear, mas ninguém punha em causa morrer pelo seu país, porque ele lhe fornecia identidade. É este o contrato social que está agora em causa (Fitoussi e Rosanvallon, 1997). O funcionamento do Estado, pese embora a diversidade com que se tem apresentado ao longo dos tempos, confunde-se cada vez mais com a democracia e com o equilíbrio da sociedade. Se alguma coisa sempre caracterizou o Estado foi essa função de regulação social do todo.

É neste contexto que a retoma da discussão sobre a democracia adquire novo vigor. Até agora, a democracia representativa constituía o máximo possível de consciência política do capitalismo. Todavia, essa democracia é uma *relação social*. A complementaridade ou o aprofundamento da democracia representativa através de outras formas mais complexas de democracia pode conduzir a um aprofundamento da própria concepção do poder e do Estado e a novas configurações democráticas ou gerar rupturas com consequências difíceis de prever (Santos, 1992).

Villaverde Cabral (1997) salienta que as relações entre cidadania e equidade prevalentes em Portugal são complexas e diferenciadas, sendo indiscutível que o sentimento de iniquidade social se relaciona com a falta de recursos para participar na vida cívica, donde resulta o facto de a grande maioria dos portugueses se sentir profundamente «distante do poder» (indicador já utilizado por Hofstede, que chegou aos mesmos resultados em relação a Portugal). Neste sentido, colocam-se desafios à

¹⁶ Este é o contrato social tradicional, mesmo apesar de ter tomado, histórica e nacionalmente, tantas e tão diferentes formas (ver o desenvolvimento dessa ideia em Fitoussi e Rosanvallon, 1997).

prática participativa, como a qualificação técnica e política dos actores envolvidos, tanto do Governo como da sociedade, assim como a consolidação de uma cultura democrática e a sua tradução em métodos e procedimentos concretos que tornem possível a gestão compartilhada da sociedade.

Boaventura de Sousa Santos (2002) aponta três teses para o fortalecimento da democracia participativa:

- Primeira tese – *Fortalecimento da demodiversidade*. Implica reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir apenas a vertente representativa. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do aumento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos em que o sistema político abre mão da exclusividade do poder de decisão em favor de instâncias participativas;
- Segunda tese – *Fortalecimento da articulação contra-hegemónica entre o local e o global*. Novas experiências democráticas precisam do apoio de actores democráticos transnacionais nos casos em que a democracia é fraca, como ficou patente no caso colombiano. Ao mesmo tempo, experiências alternativas bem sucedidas, como a de Porto Alegre e a dos Panshayats na Índia, precisam de ser expandidas, para que se apresentem como alternativas ao modelo hegemónico. Portanto, a passagem do plano local para o global é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa;
- Terceira tese – *Ampliação do experimentalismo democrático*. É possível perceber que as novas experiências bem sucedidas originaram novas formas sociais, em que o formato da participação se foi adquirindo experimentalmente.

Pode dizer-se que é politicamente pobre o cidadão que se entrega ao Estado e dele aguarda defesa, de modo acomodado, encolhendo-se perante o poder económico que o agride, e que não se organiza para cuidar da sua defesa de maneira democrática e competente.

A democracia, deste ponto de vista, significa, considerar que o povo organizado em comunidades políticas constitui a fonte última do poder soberano sobre os espaços de vida, que, na era moderna, constituem territórios delimitados por fronteiras. Como «órgão executivo» da comunidade política, o Estado é soberano sobre o seu próprio território apenas por extensão da soberania do povo. Em todas as suas acções está obrigado a prestar contas à comunidade. A pertença responsável a uma comunidade política

transformação do poder social em poder político (Friedman, 1996)

Assim, o conceito de cidadania está também ligado de perto ao modelo de redistribuição e *(dis)empowerment*. As pessoas *disempowered*, especialmente as que vivem abaixo do limiar de pobreza – embora não apenas estas, porque a exclusão pode assentar noutros motivos, como o racismo, sexismo, etc. – não têm o necessário poder social para exercer significativamente direitos políticos.

A reivindicação, na sua forma mais simples, defende que a cidadania é um conjunto de direitos e de obrigações que envolve todos os membros de uma comunidade política, sem olhar a sexo, idade, etnia, nível de educação, religião ou qualquer outro critério que possa ser utilizado para restringir uma pertença responsável e excluir cidadãos do exercício sem barreiras de direitos políticos e deveres cívicos.

«A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios que não confinam a participação política ao acto de votar. Implica pois uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que essa articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do política seja radicalmente redefinido e ampliado. A teoria política liberal transformou a política numa dimensão sectorizada e especializada da prática social e confinou-a ao Estado. Do mesmo modo, todas as outras dimensões da prática social foram despolitizadas e, com isso, mantidas imunes ao exercício da cidadania» (Santos, 1992, p. 179).

Nesse sentido, seria necessário renovar a teoria democrática, repolitizar as práticas sociais e descobrir novos campo de contradições sociais, pondo a descoberto as novas formas de opressão e dominação e gerando novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e cidadania.

Assim, um objectivo último da democracia participativa seria politizar a vida quotidiana, elucidando as formas de poder que se ocultam nas interacções sociais, pela crítica às formas de dominação e desigualdade, alargando as forças emancipadoras e fomentadoras da equidade e justiça social.

Esta «pedagogia da emancipação colectiva» está longe do discurso ideológico e confuso de defesa das formas de participação, centrando-se antes nos processos, objectivos e resultados das formas de acção colectiva.

2.6. Reformulações recentes e perspectivas de pesquisa

Os cinco «paradigmas» referenciados, que pretendem analisar as formas de construção da acção colectiva, incluem nesta denominação uma enorme variedade de fenómenos sociais, que vão desde os movimentos de pânico aos movimentos sociais, e cuja