

Silva, Sandro Pereira

Working Paper

Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: Visões sobre a experiência brasileira

Texto para Discussão, No. 2358

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Sandro Pereira (2018) : Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: Visões sobre a experiência brasileira, Texto para Discussão, No. 2358, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177574>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2358

**DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E
INSTITUIÇÕES DE DELIBERAÇÃO
PARTICIPATIVA: VISÕES SOBRE A
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

Sandro Pereira Silva

TEXTO PARA DISCUSSÃO



DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES DE DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA: VISÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Sandro Pereira Silva¹

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
E-mail: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Edison Benedito da Silva Filho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z18.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA POLÍTICO-DECISÓRIA	9
3 AS DINÂMICAS E CONTRADIÇÕES ENTRE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE	16
4 A COMPLEXA RELAÇÃO ENTRE DELIBERAÇÃO E EFETIVIDADE	24
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS	32

SINOPSE

Este trabalho baseou-se em algumas categorias previamente delimitadas para orientar um debate reflexivo acerca da produção sobre a participação social institucionalizada no âmbito da administração pública no Brasil. Para tanto, o percurso analítico foi organizado e desenvolvido em torno de um novo conceito para uma definição genérica dessas inovações no campo da prática democrática no país, aqui denominadas instituições de deliberação participativa (IDP), cada uma com suas características funcionais particulares. Para uma melhor operacionalização desse conceito, o texto está ordenado a partir de três pares analíticos: *i)* institucionalização e inserção estrutural dessas inovações; *ii)* participação e representatividade; e *iii)* deliberação e efetividade. Sobre esses pares foram encaixados e problematizados alguns argumentos presentes na literatura, com o intuito de lançar luz sobre distintas questões que se inserem neste campo altamente complexo, visando também a um detalhamento mais preciso das características centrais em termos de avanços democráticos e contradições intrínsecas que se encontram dispersas no debate da área. Com isso, acredita-se que este texto traz uma contribuição relevante no que tange ao mapeamento das “linhas mestras” de análise sobre um campo de práticas que, apesar da rica produção já existente, ainda possibilita e até mesmo carece de outras investidas exploratórias, dada a dinamicidade inerente ao próprio processo de consolidação democrática.

Palavras-chave: instituições de deliberação participativa; participação social; democracia participativa; interfaces socioestatais; projeto político.

ABSTRACT

This paper was based on some previously delimited categories to guide a reflexive debate about the production on the institutionalized social participation in the scope of the public administration in Brazil. To that end, the analytical course was organized and developed around a new concept for a generic definition of these innovations in the field of democratic practice in the country, here called “participatory deliberation institutions” (PDI), each with its particular functional characteristics. For a better operationalization of this concept, the text is ordered from three analytical pairs: *i)* institutionalization and structural insertion of these innovations; *ii)* participation and representativeness; and *iii)* deliberation and effectiveness. On these pairs some arguments in the literature have been embedded and problematized in order to shed light on different issues that fall within this highly complex field, aiming also for a more precise detailing of the central characteristics in terms of the democratic advances

and intrinsic contradictions found dispersed in the area debate. With this, it is believed that this text makes a relevant contribution to the mapping of the “master lines” of analysis on a field of practices that, despite the rich production already existing, still makes possible and even lacks other exploratory investigations, given the dynamism inherent in the very process of democratic consolidation.

Keywords: participatory deliberation institutions; social participation; participatory democracy; socio-state interfaces; political project.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/1988) foi bastante celebrada desde a sua promulgação por amplos setores da sociedade como o marco institucional de um novo processo histórico de renascimento da democracia, após um período de duas décadas de autoritarismo de governos militares. Seu processo foi delineado a partir da eleição de uma Assembleia Constituinte, que trabalhou durante vinte meses (entre fevereiro de 1987 e setembro de 1988), já em um momento de maior liberdade partidária, de associação civil e imprensa, na elaboração do arcabouço jurídico-normativo que regeria o futuro do país.

Nesse contexto, em que a sociedade passou a ter então o “direito a ter direitos” (Paoli, 1991), a própria “participação política”, com toda abrangência e polissemia que esse termo possa sugerir (Reis, 2014), surgiu como um direito conquistado após longo período de lutas sociais, organizadas por diferentes movimentos populares que marcaram a redemocratização no país (Sader, 1988; Dagnino, 1994; Gohn, 1997). Esse processo desencadeou ao menos três consequências centrais para o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade: *i*) enfraquecimento das estruturas corporativas; *ii*) estabilidade no que respeita à competição política-eleitoral; e *iii*) experimentação de inovações institucionais em busca de instrumentalizar e aprofundar a democracia brasileira, dentre os quais se incluem conselhos gestores, conferências, orçamento participativo, entre outros (Ventura, 2016).

Desde então, o conjunto dessas inovações no âmbito da participação política – inspirados pela CF/1988 e criados por normatizações específicas – permitiu não apenas a vocalização de demandas diferenciadas da sociedade, mas também a própria problematização empírica da teoria democrática, com base em novas articulações de complementaridade entre democracia representativa e participativa (Avritzer, 2007). Elas também se inseriram no contexto de aprofundamento da descentralização administrativa pós-CF/1988, já que havia uma identificação na sociedade entre a luta contra o autoritarismo e a defesa da descentralização (Affonso, 1996). Dessa forma, tais inovações propiciaram uma maior descentralização e permeabilidade ao diálogo social no desenho e implementação de políticas públicas.

No momento em que se aproxima o final da terceira década dessa grande mudança institucional, abre-se uma fenda importante para uma análise mais generalizada desse percurso. A relativa abundância da literatura sobre essa temática em suas diversas dimensões propicia um manancial bastante favorável para uma empreitada dessa natureza. Por outro lado, a diversidade de abordagens e posicionamentos torna essa tarefa algo nada trivial, pois uma investigação reflexiva sobre esse período pode tomar diferentes rumos, a depender da proposta analítica que se pretende desenvolver. Dificilmente haverá uma convergência em direção a um “modelo ideal” de participação social no sistema político, uma vez que os arranjos mais adequados estarão sujeitos a um conjunto de fatores, tais como os objetivos almejados com a própria participação, a natureza institucional de cada política, a forma de representação dos interesses coletivos, entre outros.

Dado esse desafio, esta investigação baseou-se em algumas categorias previamente delimitadas para orientar um debate reflexivo acerca da produção sobre a participação social institucionalizada no âmbito da administração pública no Brasil.¹ Para tanto, o percurso analítico foi organizado e desenvolvido em torno de um novo conceito para uma definição genérica dessas inovações no campo da prática democrática no país, aqui denominadas instituições de deliberação participativa (IDP), cada uma com suas características funcionais particulares. Para melhor operacionalização desse conceito, o texto está ordenado a partir de três pares analíticos: *i*) institucionalização e inserção estrutural dessas inovações; *ii*) participação e representatividade; e *iii*) deliberação e efetividade. Sobre esses pares foram encaixados e problematizados alguns argumentos presentes na literatura, com o intuito de lançar luz sobre distintas questões que se inserem nesse campo altamente complexo, visando também a um detalhamento mais preciso das características centrais em termos de avanços democráticos e contradições intrínsecas que se encontram dispersas no debate da área. Com isso, acredita-se que este texto traz uma contribuição relevante no que tange ao mapeamento das “linhas mestras” de análise sobre um campo de práticas que, apesar da rica produção já existente, ainda possibilita e até mesmo carece de outras investidas exploratórias, dada a dinamicidade inerente ao próprio processo de consolidação democrática.

1. Importante ressaltar que não foi objetivo deste trabalho problematizar os modelos teóricos e conceituais utilizados nos trabalhos que versam sobre esta temática. Para um mapeamento genérico sobre os principais modelos utilizados para o estudo da participação social institucionalizada no Brasil, ver Costa e Peres (2014).

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA POLÍTICO-DECISÓRIA

O restabelecimento da democracia no Brasil, com o retorno das eleições diretas, da liberdade de associação e de organização partidária, propiciou um ambiente político no qual a relação de antagonismo entre sociedade civil organizada e Estado, que caracterizou os anos de regime autoritário, pudesse ceder a diferentes modalidades de atuação conjunta em projetos de interesse público. Nesse novo arranjo sociopolítico, a participação popular ganhou maior dimensão, inclusive com o surgimento de outras instâncias de inter-relação entre poder público e população em geral para além dos pleitos eleitorais.

A CF/1988 é apontada por diferentes autores como o marco normativo fundamental nesse processo de tornar o sistema democrático mais permeável a novas práticas participativas (Avritzer, 2016; Coelho, 2007; Cohn, 2011; Dagnino, 1994; Pires e Vaz, 2012; Romão, 2015; Silva, 2009; Tatagiba, 2002). Até então, durante praticamente todo o regime militar (1964-1984), as formas de gestão e controle das políticas e decisões governamentais não contemplavam qualquer estratégia de participação popular. Os poucos mecanismos de controle público que existiam foram eliminados, e mesmo o Congresso Nacional possuía fraca participação nas discussões sobre as definições das políticas públicas no país. Ao fim, o processo constituinte absorveu boa parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, que clamava pela expansão dos canais institucionalizados de participação social nas dinâmicas decisórias do Estado (Silva, 2009). Em contrapartida, a reconfiguração do processo decisório, com a ampliação de canais de participação e o adensamento da relação entre Estado e sociedade civil, tornou o ambiente institucional mais complexo, especialmente no tocante aos processos de formulação, coordenação e execução de políticas (Pires e Gomide, 2014; Petinelli, 2013).

A perspectiva de institucionalização da participação social na CF/1988 pode ser abordada, sobretudo, a partir de dois fenômenos particulares observados no país ao longo dos anos 1980. Primeiramente, ela surgiu como impacto direto da mobilização social em curso originária do movimento “Diretas Já”, em 1984, que ficou conhecido como o maior processo de participação popular na história brasileira. A própria Constituinte permitiu a elaboração de emendas populares, e movimentos sociais

desencadearam uma campanha visando obter assinaturas para muitas propostas de inserção de novos temas na agenda governamental. Para Avritzer (2016), esse foi um primeiro momento importante de um processo de aprofundamento democrático que formatou as bases institucionais para uma maior participação social. O segundo ponto refere-se à tendência à descentralização das políticas públicas, com o argumento de fortalecimento do federalismo no Brasil. Esse novo paradigma foi uma das grandes marcas da nova carta constitucional brasileira, como um contraponto ao passado centralizador que caracterizou a história política do país até então. A proposta da descentralização se associava à ótica da participação social sob um “duplo objetivo”: democratizar o Estado, possibilitando espaços para que a sociedade organizada estivesse legitimamente presente com suas demandas e, com isso, aproximar a definição e a execução das políticas públicas às reais necessidades da população (Cohn, 2011, p. 14).

Como resultado desse processo, foram criados desde então diversos espaços de representação e participação da sociedade nas esferas de decisão política. Sua criação formal ocorre por intervenção estatal, configurando-se em formatos institucionais híbridos, com a participação de atores governamentais (indivíduos que ocupam cargos de direção ou são funcionários de carreira em órgãos estatais) e representantes de organizações da sociedade civil. Por isso podem ser considerados como “órgãos colegiados”, pelo fato de sua composição ser definida por um conjunto de representantes que compartilham “o mesmo nível hierárquico e poder de decisão, em que as manifestações em nome da instituição são formadas de maneira coletiva, por deliberação de seus membros” (Avelino, 2013, p. 7). Porém, vale ressaltar que o aumento das possibilidades de gestão participativa nas diferentes etapas de políticas públicas não estanca a explicitação de diferenças e conflitos, bem como a disputa na sociedade pelos critérios de validade e legitimidade dos interesses em questão, como será abordado mais adiante.

Canais de participação social dessa natureza existem em várias regiões do globo, mas no Brasil eles se desenvolveram com base em um desenho particular, dadas suas características de sistema político e realidade sociocultural. É comum encontrar na literatura distintas denominações que lhes são endereçadas, tais como: *i*) interfaces socioestatais (Lavallo e Vera, 2010); *ii*) institucionalização setorial da esfera pública (Carneiro, 2007); *iii*) arenas extraparlamentares (Perez, 2012); *iv*) instâncias e mecanismos de participação institucionalizada (Romão, 2015); e *v*) escalas híbridas de engajamento social (Allegretti, Tang e Secchi, 2016), entre outros.

Para fins deste trabalho, tomou-se a decisão de utilizar um novo conceito – IDP –, por entender que ele possui um caráter mais genérico e abrangente em termos de definição para o exercício analítico proposto, explicitando inclusive suas naturezas formais de participação e deliberação. Isto é, elas são *instituições* na medida em que são formadas em torno de um conjunto de regras de funcionamento que normatizam e condicionam as rotinas de participação e o comportamento dos diferentes atores sociais em sua dinâmica operacional. São *deliberativas*, na medida em que lhes é conferida a função normativa de reunir pessoas em posição de igualdade regimental para debater, propor e controlar a política pública à qual estão vinculadas. E são *participativas* pelo próprio imperativo de reunir representantes de grupos sociais diversos, associados diretamente com a temática em tela, com direito a voz e voto nos processos decisórios que lhes são incumbidos.

Nesse sentido, as IDPs podem ser entendidas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações civis na deliberação sobre as ações governamentais para além dos limites da democracia liberal. Elas estão localizadas em todos os níveis federativos de governo (nacional, estadual e municipal), nas diferentes temáticas de políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras). Os processos comunicativos gerados no interior de seus espaços decisórios envolvem múltiplas intencionalidades, “desde o questionamento, a contestação e a negociação até o consenso”, permitindo a vocalização de demandas sociais diversificadas (Faria, Silva e Lins, 2012, p. 250). Para Santos (2016), há nessas inovações um potencial não desprezível de transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada, pois, embora a democracia representativa tenha sua grande relevância histórica, ela é apenas uma parte “de uma tradição democrática muito mais ampla, na qual cabem outras concepções e práticas democráticas” (*op. cit.*, p. 121).

Ao incorporarem o diálogo com a sociedade, as IDPs se diferenciam sob alguns critérios importantes para definir suas dinâmicas de funcionamento, tais como: *i*) o desenho participativo de baixo para cima (caso dos orçamentos participativos); *ii*) a intensidade da participação (caso das conferências); *iii*) o desenho de partilha de poder decisório (caso dos conselhos); e *iv*) os mecanismos de ratificação pública (caso da elaboração participativa de alguns planos diretores), aderência às burocracias estatais de distintas áreas, entre outros fatores (Pires e Vaz, 2012; Almeida, 2015). Nesse sentido, elas assumem distintas arquiteturas institucionais e congregam sujeitos individuais ou coletivos, com diferentes estruturas de recursos (materiais e simbólicos), que se envolvem

intencionalmente em disputas discursivas em torno de questões específicas, a partir de algumas funções centrais, tais como: *i) deliberativa* – permite ao colegiado decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência; *ii) consultiva* – relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos; *iii) fiscalizadora* – pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes na gestão das políticas públicas; *iv) mobilizadora* – estimula a participação popular nos processos de decisão da administração pública; e *v) publicizante* – possibilita a disseminação de informações à sociedade sobre os atos praticados pelo poder público (Avritzer, 2016). Por sua vez, a capacidade de atendimento de cada uma dessas funções depende das atribuições definidas pela legislação que cria e confere materialidade jurídica a cada IDP, estabelecendo-lhe prerrogativas de intervenção em sua respectiva área de abrangência.

Para Pogrebinski e Ventura (2017), as IDPs constituem um amplo e diversificado leque de experimentalismos democráticos que exerce uma função de duas vias em sua dinâmica de funcionamento. De um lado, elas oferecem aos cidadãos maiores possibilidade de atuação (seja de forma individual ou inserida em um coletivo) no sentido de formular estratégias que melhor expressem suas preferências sobre determinados aspectos da sociedade. Por outro, elas oferecem também aos representantes oficialmente eleitos maiores oportunidades para receber dos mesmos cidadãos os sinais que lhes dão indicações de como proceder diante de situações sociais particulares, no exercício do poder público. Contudo, o que vai determinar o grau de empoderamento dos atores sociais para expressarem e fazerem valer suas preferências, bem como a margem de poder discricionário dos agentes estatais para acatar ou não as deliberações que lhes são canalizadas por essas instituições, depende de uma série de fatores relacionados, sobretudo, ao próprio arranjo participativo e o grau de institucionalização que o reveste, o que pode variar bastante entre os diferentes formatos possíveis em operação.

No intuito de mapear e analisar as dinâmicas das IDPs no âmbito do governo federal brasileiro, Pires e Vaz (2012) coletaram informações referentes à presença ou não de órgãos dessa natureza em todos os programas do Plano Plurianual (PPA) entre os anos 2002 e 2010, dentre os quais estão: conselhos gestores de políticas públicas, conferências nacionais, consultas públicas, audiências públicas, ouvidorias e reuniões

com grupos de interesse.² Além de encontrar um significativo aumento quantitativo desses espaços, os autores puderam verificar a heterogeneidade de formatos que eles assumem nas diferentes estruturas de governo. Os dados coletados apontaram que o número de órgãos federais que possuem programas com pelo menos uma forma de IDP subiu de 60,4%, em 2002, para 89,3%, em 2010, abrangendo não apenas o Poder Executivo, mas também estruturas do Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e do Judiciário. As instituições envolvidas nesses programas também diferem significativamente em termos de periodicidade das atividades e da interseção estabelecida com a sociedade. Em termos de classe temática, o tema mais comum dessas IDPs identificadas foi referente à proteção e promoção social (35,1%), seguido de perto por infraestrutura (32,5%). As outras duas classes agregadas foram meio ambiente (16,3%) e desenvolvimento econômico (16,1%).

Pires e Vaz (2012, p. 81) buscaram ainda avaliar a percepção dos gerentes responsáveis pelos programas sobre a contribuição desses espaços com base nas respostas dadas nos relatórios anuais de avaliação. Eles identificaram três afirmações-padrão em sua pesquisa.

Em primeiro lugar, o padrão “transparência e legitimidade” conforma os argumentos que definem a participação social como incentivadora de maior transparência e abertura nas ações desenvolvidas pelo governo, especialmente pela garantia da existência de regras decisórias e de inclusão mais claras. Logo em seguida, temos o grupo “correção de rumos e metodologias de ação”, que congrega argumentos muito mais ligados à importância da participação como norteadora das ações a serem empreendidas pelo governo, especialmente no tocante aos processos de planejamento e desenho de estratégias de intervenção. Por último, temos o conjunto “fiscalização e controle”, mais ligado aos argumentos de gestores que percebem a participação como instrumento efetivo de monitoramento, avaliação e controle das ações do governo. Nessas narrativas, a participação tem um caráter muito menos propositivo e muito mais reativo.

Ao fazer um cruzamento entre esses três padrões de percepção identificados e os tipos de IDP, Pires e Vaz (2012, p. 85) puderam observar que, no período estudado, os diferentes tipos de canais institucionalizados de participação e deliberação “têm sido percebidos pelos gestores como processos promotores de funções específicas”. Isto é, há uma percepção por parte dos gestores de que os tipos de IDP presentes na estrutura

2. Outro importante formato de IDP são os Orçamentos Participativos, mais comuns no nível de gestão municipal.

política brasileira estão associados a funcionalidades específicas que justificam sua existência na estrutura decisória de um determinado programa ou política pública. Tais conclusões apontam para a existência de uma “ecologia” das relações Estado-sociedade em curso no Brasil, como expressão da própria pluralidade social e, conseqüentemente, de aproximação das estruturas político-decisórias.

Dagnino, Olivera e Panfichi (2006) ressaltaram que o fortalecimento desses fóruns ocorreu como parte integrante de um projeto político democrático-participativo, em que a participação passou por um processo de “ressignificação” diante das formas de apropriação política a que seu uso foi submetido nos anos 1990.³ Isto é, a participação deixou de ter o caráter voluntarista e filantrópico, ligado a valores morais e desconectado do sentido coletivo da política, conforme apregoados pelos programas de viés neoliberal que foram disseminados por toda a América Latina naquela década, para assumir um caráter estratégico de construção coletiva de alternativas e controle social. Com isso, a participação ganhou maior centralidade enquanto instrumento de deliberação pública, a partir de diversos canais institucionalizados pelos quais ocorrem os processos comunicativos sobre distintas áreas de atuação governamental.

A expressão dessa diferença em torno de projeto político pode ser observada a partir da expansão significativa dos espaços de IDP no Brasil desde 2003. Segundo Avritzer (2016) e Ventura (2016), esse foi um resultado da sinergia entre o Partido dos Trabalhadores (PT), que assumiu o governo federal no mesmo ano, e o próprio processo de participação social que já vinha em trajetória evolutiva desde o ressurgimento da democracia. Essa complementaridade é explicada pelo histórico de incentivo à participação em gestões anteriores do partido, sobretudo no plano municipal. Porém, a expansão quantitativa não necessariamente está associada ao sucesso deliberativo dessas iniciativas (Gomes, 2015), uma vez que elas se inserem em contextos de distintas contradições no plano social e político, como será discutido posteriormente.

Com o objetivo de fornecer a essa intrincada rede de IDP uma maior densidade institucional para seu funcionamento, o governo federal editou em maio de 2014 o Decreto nº 8.234, que estabeleceu a Política Nacional de Participação Social (PNPS)

3. Os autores fazem menção a uma disputa de três projetos políticos no campo da retórica democrática: o *autoritário*, o *neoliberal* e o *democrático-participativo*.

e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).⁴ Antes de sua edição, o governo submeteu a proposta a duas consultas públicas, realizadas por meio de ferramentas virtuais durante os meses de julho a setembro de 2013, no intuito de agregar contribuições às minutas iniciais (Santos e Gugliano, 2014).

No entanto, o lançamento desse decreto foi precedido de um grande número de críticas e ataques discursivos em veículos de imprensa, sob o argumento de que a estrutura que ele propunha feria o modelo de democracia representativa vigente, ao subtrair parte da competência do Legislativo para examinar as questões referentes à tomada de decisão das instâncias do Executivo. Ademais, chegou-se a afirmar que o governo federal buscava constituir uma “superestrutura paralela” de poder que ficaria à disposição da “máquina política do partido da situação para o fortalecimento de sua ideologia” (Almeida, 2015, p. 28).

Acontece que a PNPS não alterava atos normativos que regiam as instituições já existentes, ou seja, fazia nada mais que regulamentar uma prática já em curso, em que os governos de distintos níveis federativos criaram fóruns de participação popular enquanto componente do processo decisório, muitos deles por exigências da própria CF/1988. De fato, o Decreto nº 8.234/2014, conforme sua descrição, regulamentava um método de governo já existente, mas ainda sem uma normativa geral a lhe conferir uma uniformidade básica. Ele também estabelecia características gerais para a constituição de órgãos participativos, estimulando a intercomunicação entre eles com a formalização de uma rede descentralizada de instituições oficiais de caráter consultivo e/ou deliberativo. Ressalta-se ainda que o decreto não apontava a criação de novos conselhos ou outros fóruns, não criava e nem retirava nenhuma atribuição do Congresso Nacional ou do Poder Executivo.⁵ Por fim, sua rejeição no Congresso foi consumada.

A derrubada do decreto presidencial aconteceu na primeira sessão da Câmara Federal, dois dias após a reeleição da presidente Dilma Rousseff. O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.491/2014, apresentado pelos deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado, ambos do Partido Democratas, sustou a aplicação do DP nº 8.243/2014, que criou a PNPS (Brasil, 2014c). Segundo o próprio texto contido no “novo” projeto, os autores alegam que a PNPS é inconstitucional e ostensiva e argumentam ainda que “O decreto presidencial corrói as

4. Sobre as diretrizes gerais da PNPS e do SNPS, ver Almeida (2015).

5. Por definição, um decreto não cria novos direitos, apenas estabelece normas que detalham o que já foi criado pela lei.

entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988” (Ribas, Pires e Luiz, 2015, p. 90).

Toda a celeuma política causada em torno da tentativa de criação da PNPS, claramente exacerbada por se tratar de um ano eleitoral, serviu para explicitar que, embora a questão da participação social no âmbito da administração pública tenha apresentado trajetória evolutiva desde 1988, ainda há sérias restrições e inseguranças sobre sua operacionalização de fato. O confronto aberto por uma parcela da população a essa proposta mostra não ser consensual a ideia de que a democracia deve seguir para um caminho de maior densidade de práticas participativas e deliberativas, o que se coloca então como desafio a ser enfrentado por grupos que ainda visam “democratizar a (difícil) democracia” (Santos, 2016) para além dos mecanismos eleitorais tradicionais da democracia liberal, ou seja, a concepção operacional de democracia é algo que diverge entre os interesses consensuados na sociedade civil, a depender dos distintos “projetos políticos” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) que disputam a hegemonia na superestrutura institucional do país.

3 AS DINÂMICAS E CONTRADIÇÕES ENTRE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE

Conforme indicado até aqui, as IDPs ganharam materialidade no seio do sistema político brasileiro a partir de um acúmulo de aprendizagens sociais e institucionais desde a redemocratização do país, apesar de todos os vícios e contradições que lhe podem ser conferidos. Isto é, elas inserem novos canais participativos em um sistema democrático de baixa intensidade, marcado por “uma ilha de relações democráticas num arquipélago de despotismos (econômicos, sociais, raciais, sexuais, religiosos) que controlam efetivamente a vida dos cidadãos e das comunidades” (Santos, 2016, p. 80). Nesse sentido, seria muita ingenuidade supor que elas estariam imunes a todas as relações nefastas e autoritárias de dominação consolidadas historicamente na sociedade (tradição patrimonialista e oligárquica), que ao mesmo tempo gera e se alimenta de uma estrutura extremamente desigual de acesso aos instrumentos institucionais de decisão (Pinto, 2002; Young, 2006; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006; Coelho, 2007; Avritzer, 2007; Vaz, 2011).⁶

6. Há uma longa discussão sobre essa questão na literatura. Marques e Machado, por exemplo, identificaram 831 artigos publicados em periódicos brasileiros que abordam o debate entre democracia e desigualdades, sob as mais diversas abordagens teórico-metodológicas e dimensões analíticas.

As IDPs, portanto, embora sejam canais formais pensados para diminuir essas assimetrias disjuntivas de um regime democrático, também refletem em diferentes níveis as próprias assimetrias do contexto sociopolítico no qual se inserem, fato aqui denominado paradoxo da inserção. Tal relação paradoxal implica um risco para sua implementação, pois pode não apenas conseguir resolver a questão pela qual foi criada, mas até mesmo reforçar as dinâmicas de poder que lhe precediam, na medida em que são capturadas e manipuladas por elites locais e/ou setoriais já estabelecidas e com recursos privilegiados (patrimoniais, financeiros e simbólicos) para agirem em seu interesse. Sob tais condições, as IDPs tornar-se-iam meras avalizadoras de decisões já tomadas em círculos restritos de poder, ou seja, à medida que esse desequilíbrio de poder se concretiza no interior desses fóruns, há o risco de que eles passem a exercer uma existência meramente formal, dada sua obrigatoriedade legal, pois em caso de sua ausência, para as unidades federativas subnacionais, pode ocorrer inclusive a interrupção no repasse de recursos de algumas áreas de políticas públicas.

Nesse quesito, as críticas a essas experiências se resumem aos riscos da incidência em seus espaços de relações de “elitismo, coerção da maioria, força e sobreposição dos interesses privados ou egoístas e manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico” (Luchmann, 2007, p. 187). Essas discrepâncias também podem ser observadas e materializadas na relação de paridade entre atores governamentais e societais, presente na maioria das IDPs. Segundo Carneiro (2007), a efetividade desse imperativo da paridade torna-se bastante comprometida na prática em função da forte heterogeneidade entre esses dois grandes grupos de representação, uma vez que:

para os representantes do Estado, a participação em conselhos e fóruns integra suas atribuições profissionais remuneradas, e o custo da participação é em geral muito menor do que para os representantes de entidades da sociedade civil, para as quais é difícil compatibilizar as demandas mais imediatas com as discussões de maior alcance exigidas nesses fóruns de decisão (*op. cit.* p. 157).

Entretanto, existe a defesa de que, na medida em que as IDPs são reconhecidas como fóruns de participação plural da sociedade, também devem ser tomadas enquanto espaço de disputa política, e não meramente ignoradas e deslegitimadas discursivamente por setores organizados da sociedade civil. Como exposto por Mendonça (2011, p. 220), embora as desigualdades possam de fato “minar a participação de alguns sujeitos, a

organização de associações permite vislumbrar saídas para a construção de lutas deliberativas por reconhecimento”. Ademais, a natureza institucional inovadora desses órgãos e sua inserção no processo de transição democrática fazem com que se choquem na prática cotidiana com as relações tradicionais de mediação privada da cidadania (clientelismo, personalismo e patrimonialismo), o que implica inevitavelmente um “contínuo processo dialético” na perspectiva de sua evolução (Ottmann, 2006).

Conforme expôs Tatagiba (2002), as contradições que geralmente acompanham o debate sobre inovações democráticas no Brasil estão intimamente relacionadas à manutenção da centralidade do poder do Estado na dinâmica de funcionamento dessas instituições, que implica a dificuldade do poder público (muito em função da forte herança de autoritarismo que marca a formação histórica da política brasileira) em lidar com a pluralidade de interesses e a recusa em fortalecer mecanismos de compartilhamento de poder. Ainda há um controle excessivo por parte do Poder Executivo, que é responsável pela cessão de espaços físicos e de recursos como telefone, material de consumo etc., o que limita a autonomia do fórum de participação (Petinelli, 2013). Com isso, é comum que atores governamentais usem de suas capacidades para exercer o domínio sobre a agenda e as pautas de discussões, eximindo o Estado de incorporar reivindicações populares, ou então a um “acolhimento seletivo de propostas” definidas no processo deliberativo (Tautz, 2004).

Sob outra perspectiva, a dinâmica normativa dessas instituições permite a observação de padrões de interação cooperativa entre organizações civis e esfera estatal, que se concretizam por meio de relações de parcerias na defesa e na elaboração de políticas públicas, além do acompanhamento de projetos e programas governamentais específicos. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) propuseram o conceito de “repertório de interação” entre Estado e sociedade civil para analisar situações dessa natureza, fazendo alusão ao conceito de *repertoire of contention*, de Charles Tilly. Ademais, movimentos sociais podem se apoderar de espaços e estruturas interativas, como as instituições, como espaços estratégicos para a prática de sua militância política, devido às “oportunidades de acesso institucional” que elas representam, tanto em termos de grau quanto em termos de forma. Por isso as IDPs podem ser entendidas e apropriadas também como “mecanismo de permeabilidade entre movimentos sociais e Estado, conformando um quadro de expressiva intersecção Estado-Movimentos” (Silva e Oliveira, 2011, p. 99).

Entretanto, a ampliação da influência das representações de organizações civis nesses espaços depende da habilidade dos atores coletivos em manter sua “autonomia política”, para que não se gere um comprometimento excessivo aos “vínculos institucionais com o Estado, reduzindo sua potencial capacidade de pressão e influência e favorecendo a dependência dos atores coletivos”. Isto é, uma relação com base em uma autonomia frágil pode acarretar em dependência, submissão e atrelamento por parte das organizações civis frente às estruturas de comando governamental por intermédio das próprias instituições participativas (Carlos, 2015, p. 92).

Outra questão relevante na análise da qualidade da participação refere-se ao lastro social da representação nas diferentes IDPs. Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) chamaram a atenção para o que definiram por participação corporativa ou gerencial, que estaria associada ao domínio desses espaços por interesses particulares de grupos sociais ou classes profissionais. Ou seja, a natureza democrática das instituições torna-se comprometida pela não existência de vínculos fortes dos conselheiros com movimentos e organizações sociais, implicando uma relação desconexa entre representação e autorização (Almeida, 2014).

Tais questões elencadas reafirmam a importância da institucionalização desses arranjos participativos, no tocante à formalização de regras e critérios bem definidos e debatidos de forma aberta com a sociedade para evitar personalismos e privilégios, bem como a sobreposição de interesses particulares na condução das IDPs em suas múltiplas funcionalidades. Isso não implica, porém, defender uma primazia da institucionalização frente à espontaneidade política e autogestionária de movimentos sociais e iniciativas cidadãs, negando-os como forças políticas legítimas. Não há uma desconexão política entre essas distintas práticas, mesmo porque há exemplos de processos de organização espontânea de movimentos sociais com forte impacto nas decisões da esfera estatal, como no caso da Campanha Nacional contra a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e as jornadas do Grito da Terra, organizadas pelos trabalhos rurais (Midlej, 2013; Silva, 2017c).

Como já defendido em outros textos (Silva, 2017a; 2017b), as inovações proporcionadas pelas IDPs exercem na prática uma relação de complementaridade não apenas entre as iniciativas espontâneas de ação coletiva, mas também entre as demais instituições tradicionais de representação política, como o Parlamento. Como bem ponderou Danner (2015, p. 217), essa complementaridade, se bem aproveitada politicamente, pode permitir “uma inter-relação fecunda entre institucionalização e

espontaneidade como a condição para uma guarda compartilhada da normatividade social, para uma influência recíproca”. Daí residiriam o próprio cerne da natureza democrática e a dinamicidade operacional complexa em que se inserem as diferentes modalidades de instituições enquanto instrumentos de *accountability societal* (Carneiro, 2007; Santos e Gugliano, 2014; Silva, 2017b).

Pelo lado governamental, alguns estudos disponíveis relatam uma participação residual de parte significativa dos representantes do poder público, com altos índices de ausência e de rotatividade dos conselheiros governamentais das reuniões, ou casos em que os representantes tomam decisões pessoais, sem respaldo ou legitimidade do comando de suas direções (Tatagiba, 2002; e Alencar e Silva, 2013). Ocorre também de representantes titulares do setor estatal indicarem outras pessoas para representá-los nas atividades, que muitas vezes não estão a par das discussões ou não possuem autoridade necessária para assumirem responsabilidades diante de determinadas questões em debate. Tais situações são muitas vezes percebidas pelo plenário como falta de compromisso ou desprestígio por parte desses conselheiros para com as instituições participativas em que estão envolvidos, o que compromete inclusive a natureza cogestora que caracteriza esses espaços (Martins *et al.*, 2008).

Ainda no tocante à legitimidade da representação, a participação está geralmente associada ao pertencimento a organizações ou entidades da sociedade civil às quais são conferidas assento nesses espaços, sejam elas sindicatos, associações, empresas ou outra qualquer. Ademais, o interesse de uma organização pela participação é determinado por objetivos distintos, tanto pela temática política a ser abordada quanto pelo desenho institucional dos respectivos canais participativos (Avritzer, 2007). Com efeito, o meio pelo qual são definidos esses representantes influencia diretamente no seu grau de representatividade junto a sua base social, de modo que, quanto mais transparentes e democráticos forem os processos de escolha, maior a legitimidade da representação.

Porém, não há processos universais de sufrágio para escolha dos representantes, enquanto no sistema eleitoral tradicional essa legitimidade é garantida (Gomes, 2015). Para Perez (2012, p. 47), isso resulta em um duplo problema no método de representação normalmente utilizado, já que “nem os membros das organizações civis foram necessariamente escolhidos pelos grupos que representam, nem as próprias organizações passaram pelo processo consagrado de autorização”, que em sua opinião seria por meio de uma eleição por um número significativo de votantes circunscritos geograficamente

à área territorial de cobertura política de cada conselho. Nesse sentido, os critérios de legitimidade próprios à representação eleitoral não são plenamente atendidos no universo dessas organizações, o que desperta críticas em relação às atividades por elas desempenhadas, e, por isso, sua atuação deliberativa por ser passível de questionamento.

Conforme observaram Teixeira, Souza e Lima (2012), em sua pesquisa sobre um conjunto representativo de conselhos nacionais, apenas 17,7% deles registram eleições para a escolha de representantes – o que endossa a preocupação de Perez (2012). Nesse caso, a utilização de processos eleitorais, mesmo que simplificados, é apontada por esses autores como um método mais inclusivo, que permite às organizações envolvidas escolherem de maneira autônoma seus representantes.

Todavia, há de se ressaltar que as iniciativas de IDP não compartilham da mesma natureza política das instituições representativas tradicionais. Seu caráter híbrido implica métodos próprios de representação, uma vez que sua intenção,

do ponto de vista normativo, não é (...) alcançar uma representação similar, por exemplo, à Câmara de Vereadores, mas, sim, representações de amplitude temática ou territorial, decorrentes principalmente de participação cidadã voluntária, de onde emana outro tipo de legitimidade. Esse caráter voluntário, dados os custos envolvidos na participação, pode inclusive significar a manifestação de uma variável importante não captada pelo sistema eleitoral tradicional, em que é atribuído o mesmo peso a todos os atores: a intensidade das preferências sobre determinada política (Gomes, 2015, p. 898).

A complexidade operacional, no que tange ao método de representação, também reflete em uma relativa concentração das entidades de representação da sociedade civil no conjunto dos conselhos gestores. Silva (2009) avaliou essa questão para os conselhos gestores no nível federal. Segundo a autora, 26 entidades não governamentais detinham à época assento em pelo menos três conselhos diferentes. Entre elas, destacam-se a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Contag), que participavam de doze conselhos. Tal quadro evidencia uma dificuldade das IDPs em expandir o grau de representação entre os grupos sociais, especialmente nos setores não organizados da população. Como resultado, por um lado, corre-se o risco de o controle desses espaços permanecer nas mãos de poucas organizações, e, por outro, manterem-se em relativa invisibilidade perante a sociedade e a opinião pública.

Um provável fator explicativo dessa questão refere-se ao “custo da participação”. Segundo Abramovay (2001), o tempo a ser dispendido pelos indivíduos nas atividades dos diferentes modelos de IDP somente será efetivado à medida que eles passem a ter uma expectativa verossímil de retorno, isto é, que seu esforço tenha algum tipo de compensação prática. E quanto mais a participação da sociedade civil se torne desinteressada ou descompromissada, mais o caráter representativo desses espaços perde sua real relevância. Ademais, além de reforçar o *déficit* de representação que atinge esses grupos sociais de maior fragilidade, o custo da participação reforça a concentração da representação em poucas organizações, por serem justamente aquelas com melhor estrutura e com um quadro maior para acompanhar os debates e os cronogramas das instituições. Outra implicação possível é a consequente coafiliação entre os representantes, quando algumas pessoas passam a atuar em diferentes IDPs, como no caso dos conselhos gestores.

Tais situações podem implicar uma verdadeira dificuldade de conciliação entre representação e representatividade, ou seja, a constatação de que a institucionalização da primeira não garante necessariamente a observância da segunda – correspondência com a vontade ou interesse dos representados, isto é, dos grupos envolvidos por afinidade com a temática em questão. Nesse caso, como ressaltou Almeida (2015, p. 196), o desafio reside justamente em como “manter aceso o desejo nos cidadãos de participar deste processo”, uma vez que as constantes frustrações da população levam não apenas ao descrédito dos representantes em geral, mas também ao desencanto com a própria ação política em seu sentido mais amplo.

Na prática, o modelo básico de representação vigente nas IDPs pode ser caracterizado como “representação por afinidade” (Avritzer, 2007), onde a decisão cabe aos atores legitimados pela sua própria atuação profissional ou política ligada a um determinado domínio da agenda governamental, compondo a *policy community* de uma determinada temática.⁷ Tal relação de afinidade é assumida como uma espécie de *proxy* da existência de um conhecimento técnico e político diferenciado por parte desses atores. No caso

7. “Por *policy community* entende-se o conjunto de atores orgânicos de certa área de política pública, pertencentes ou não ao governo – membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de organizações da sociedade civil, entre outros –, que compartilham o interesse e a preocupação com as questões e os problemas desta área. Estes atores interagem entre si independentemente de algum evento que os mobilize, o que faz com que conheçam as ideias e propostas uns dos outros. Estas comunidades variam no grau de fragmentação e abertura, mas têm em comum o fato de acolherem diferentes ideias e propostas, debatê-las, avaliá-las, descartá-las ou não, alterá-las, aperfeiçoá-las, advogá-las em público” (Cunha, 2013, p. 154).

dos atores estatais, assume-se que eles detenham conhecimentos técnico e burocrático advindos dos cargos que ocupam e da formação que obtiveram para exercer suas funções; já os atores da sociedade civil qualificam-se a partir da prática profissional ou comunitária, bem como da ação participativa em órgãos de controle e acompanhamento, como as conferências e os próprios conselhos gestores (Faria e Lins, 2012).

Por fim, é importante ressaltar o destaque dado por Fonseca (2011, p. 14) ao risco de esvaziamento de sentidos que o próprio termo pode sofrer, caso não seja contextualizado enquanto projeto político realmente condizente com um adensamento da estrutura democrática do país. Para o autor, a participação está ligada, resumidamente, a dois benefícios potenciais no campo da ação política: *i*) a influência nos resultados práticos das políticas; e *ii*) o impacto nos agentes e nas comunidades. Com base nessas premissas, seria improvável pensar que a metodologia participativa estaria sujeita a algum tipo de resistência, de modo que “a participação carrega consigo a aura politicamente correta e consensual em que são baseadas as diversas políticas”. No entanto, há um risco nem sempre considerado de que o caráter político e pretensamente consensual, generalizante e altamente retórico da expressão participação pode levá-la a se tornar uma *buzzword*, uma palavra que “significa tudo e nada ao mesmo tempo”. Ou seja, a participação, quando esvaziada de seu conteúdo político, se torna algo com que “todos concordam no âmbito da retórica, mas cuja aplicação prática não avança como seria o esperado”. Nesse caso, haveria a necessidade de enfrentar ativamente os diversos fatores que podem implicar a limitação do potencial de participação social.⁸

Em diálogo com todo esse conjunto de questões levantadas nesta seção, alguns autores, como Almeida e Cunha (2011), sugeriram três princípios fundamentais a serem respeitados pelas IDPs, no intuito de potencializar sua capacidade de aprofundamento da democracia participativa, explicitados a seguir:

8. Entre os fatores, Fonseca (2011) citou: *i*) limitações quanto ao domínio de conhecimentos especializados e ao domínio de linguagens e termos técnicos; *ii*) controle do processo de escolha dos participantes; *iii*) controle do processo deliberativo como forma de legitimar as ações realizadas pelo poder público ou por outros grupos influentes; *iv*) dificuldades na generalização de uma cultura participativa; *v*) assimetrias de poder manifestadas no âmbito dos espaços participativos; *vi*) falta de representatividade dos representantes; *vii*) existência de relações sociais baseadas no clientelismo; *viii*) cooptação de lideranças de grupos com menores recursos econômicos e políticos; e *ix*) possível constrangimento à participação plena de alguns grupos sociais por outros grupos.

- igualdade deliberativa: garantia das mesmas oportunidades a todos os participantes para colocar temas para a agenda, iniciar o debate, participar das discussões, propor soluções para os problemas e decidir, com a finalidade de reduzir a influência de desigualdades preexistentes;
- publicidade: abertura pública do conteúdo dos temas deliberados e dos procedimentos de definição coletiva do interesse público, bem como da razão que informa esse interesse, com vistas a assegurar seu caráter público; e
- pluralidade: reconhecimento da igualdade em meio à diversidade, com a busca da produção de acordos por meio do diálogo, apontando para o potencial autorreflexivo do conflito na construção de interesses comuns, com vistas a evitar qualquer tipo de discriminação ao longo do processo participativo.

Cada um desses princípios envolve uma série de outras questões que lhes precedem e que são também bastante complexas de serem tratadas, mas parecem ser, ao menos, diretrizes relevantes de problematização dessas experiências em curso ou para novos projetos participativos a serem implementados.

4 A COMPLEXA RELAÇÃO ENTRE DELIBERAÇÃO E EFETIVIDADE

A compatibilização entre participação e deliberação, presentes no próprio conceito aqui trabalhado de IDP, não se mostra como algo trivial na prática, sobretudo no contexto de uma baixa intensidade democrática marcada fundamentalmente pela desigualdade no acesso à decisão e no controle dos decisores políticos, conforme já ressaltado na seção anterior. Enquanto a primeira dimensão parte da premissa de que uma maior participação social é uma condição para a efetividade e a legitimidade de uma determinada decisão política (Coelho, 2007; Faria, 2010; Pogrebinschi e Santos, 2011; Wampler, 2012; Santos e Gugliano, 2014), a segunda centra-se na interação comunicativa e na qualidade da discussão em um espaço decisório coletivo (Luchmann, 2007; Avritzer, 2007; Pires e Vaz, 2012; Petinelli, 2013; Almeida, Carlos e Silva, 2016), ou seja, alguns espaços coletivos podem ser essencialmente participativos e, ainda assim, com baixo potencial de deliberação. Isso não implica generalizar sucessos ou fracassos dessas experiências, mas problematizar teórica e empiricamente fatores que determinam as especificidades em termos de governança democráticas que lhes caracterizam (Boschi, 1999; Reis, 2014).

Ademais, o fato de serem instituições deliberativas não implica que sua estrutura de funcionamento abarque todo o processo de deliberação. A dinâmica social é muito mais complexa e exige uma conjugação bastante diversificada de esferas interativas para que as vontades e aspirações da população, muitas delas marcadas por interesses contraditórios, ganhem densidade coletiva e sejam traduzidas na forma de problemas de fato a serem considerados pela agenda governamental. Como bem colocou Mendonça (2011, p. 214), trata-se de “um processo diferido no tempo e espraiado no espaço, não se conformando em diálogos específicos”. Nessa perspectiva, as IDPs são, por assim dizer, uma espécie de “ponta de lança” do debate público que acontece nos vários ambientes de compartilhamento de informações e interação social no conjunto da sociedade, onde argumentos e propostas são produzidos e promovidos.

Tampouco significa dizer que as deliberações aspiram a consensos substantivos. As diferentes percepções e ideias de mundo se refletem nos mais diversos espaços interativos, inclusive nas IDPs, a menos que essa diferença seja “congelada” ou simplesmente ignorada. A prática deliberativa em si não garante a produção de consensos, pelo contrário, ela pressupõe o choque de perspectivas que afloram em meio a disputas de poder e interesses no ambiente social. O que se exige, basicamente, para que essa premissa seja atendida é o reconhecimento recíproco da diferença por parte do conjunto de interlocutores, mesmo em cenários de discordâncias inconciliáveis. Em outras palavras, o processo deliberativo visa à geração de “acordos operacionalizáveis ou dissensos razoáveis, calcados no respeito às posições e valores dos outros atores sociais” (Mendonça, 2011, p. 211). Nesse caso, embora tais fóruns constituam de fato canais institucionalizados de expressão pública e conexão com as representações do poder público, isso não anula a autonomia dos atores coletivos e seu caráter conflitivo manifestado sob distintos repertórios de ação política.

Entender essas relações torna-se importante nessa altura, dado que o discurso da participação “lança exigências e busca articular a democratização do processo com a eficácia dos resultados – onde a primeira aparece como condição de realização da segunda” (Tatagiba, 2002, p. 47). Nessa perspectiva, a constituição de uma IDP carrega a prerrogativa de incidência sobre a rotina decisional de alguma estrutura estatal diretamente associada. Essa incidência pode ocorrer de diferentes formas e intensidades, de acordo com a especificidade de cada tema a ser tratado, seja por meio da emissão de resoluções internas, de um parecer especializado, ou mesmo pela influência direta junto a gestores

com maior poder de decisão. Ambas estão relacionadas ao grau de efetividade das IDPs no que tange ao seu potencial de influenciar a agenda decisória governamental.

Entretanto, não se pode desconsiderar que essas relações estimulam a abertura do Estado para a inclusão de novos pontos de veto, cuja implicação para a implementação de algumas ações do Estado é imprevisível. Em certos casos, o próprio potencial de aumentar a complexidade de implementação de algumas políticas pode ser percebido como elemento relevante na análise de sua efetividade, sobretudo em situações de conflitos explícitos de interesses.

Ainda assim, os impactos quanto à efetividade das instituições na implementação (e mais ainda quanto a seu poder de veto) das políticas públicas não são de fácil averiguação, tampouco há consensos em termos de categorias analíticas para sua abordagem. Tal preocupação surgiu paralelamente à sua difusão nos diversos setores presentes na agenda de governo. Sua relevância analítica reside no fato de que, quanto mais essas instituições são vistas pela sociedade como instrumentos reais de intervenção social, maior sua legitimidade na estrutura de governança democrática no país (Coelho, 2007; e Wampler, 2012).

A literatura envolve um conjunto diversificado de variáveis contextuais, políticas e institucionais para explicar diferenças no desempenho de seus arranjos decisórios. Nessa perspectiva, Petinelli (2013, p. 220) destacou dois grandes blocos de fatores que incidem diretamente sobre a funcionalidade e, conseqüentemente, a efetividade dessas instituições. Um deles enfatiza a capacidade de mobilização e organização dos grupos da sociedade civil envolvidos. A autora destacou que arranjos participativos envolvendo atores sociais com mais recursos políticos, maior grau de comprometimento, maior capacidade de mobilização e experiência de participação em processos de tomada de decisão tendem a apresentar maior grau de efetividade deliberativa. Ademais, as instituições que envolvem grupos com orientações e interesses menos difusos tendem a apresentar desempenhos mais robustos quanto à influência nas decisões tomadas pelos atores políticos a partir das discussões realizadas nestes espaços. O segundo enfatiza o contexto político no qual se insere cada IDP. Neste caso, o tipo de coalizão no poder, o modelo de administração pública adotado e a vontade política das elites no poder podem constituir obstáculos ou catalisadores do desempenho dos arranjos participativos. Em contextos nos quais as coalizões de governo são mais adeptas à

participação da sociedade na gestão das políticas públicas e o modelo de administração é mais permeável às demandas participativas, os arranjos conseguem promover em maior medida a inclusão política, bem como influenciar mais expressivamente as decisões políticas.

De maneira complementar, Coelho (2007, p. 279) enfatizou quatro dimensões presentes nas experiências de participação institucionalizada que podem balizar as análises empíricas sobre sua efetividade deliberativa. São elas:

- 1) Inclusão – para descrever quem está sendo incluído e o grau de heterogeneidade dos participantes conforme características sociodemográficas, políticas e associativas.
- 2) Participação – para descrever como a agenda de trabalho é estabelecida e como a organização das discussões e as práticas de deliberação, persuasão, acordos e confrontos se dão nas reuniões.
- 3) Debates – para identificar os temas presentes na agenda e descrever o conteúdo das discussões, bem como para mapear as proposições que surgem por meio desse processo.
- 4) Conexões – para descrever os elos com os Poderes Executivo e Legislativo nas esferas municipal, estadual e nacional, com outros fóruns participativos, com outras instituições do setor e com outras organizações públicas e privadas.

Vaz (2011) também chamou a atenção para a observação de elementos que em sua opinião são fundamentais na análise das IDPs e a compreensão de seu papel como canal efetivo de interlocução entre sociedade civil e Estado. O autor elencou então três fatores, que dizem respeito aos graus de institucionalização, organização e democratização que elas apresentam. Quanto ao *grau de institucionalização*, este pode ser avaliado com base em informações referentes ao tempo de existência dessas instituições, à existência de uma estrutura organizacional e à frequência de reuniões obrigatórias. No tocante ao *grau de organização* dessas instituições, sua definição está diretamente ligada à sua estrutura interna, envolvendo informações sobre a existência de mesa diretora, secretaria executiva, formas de escolha da presidência e capacidade de organizar conferências na sua área. Por último, o *grau de democratização* de uma IDP reporta-se a seu potencial inclusivo, de modo que a base analítica residiria em fatores específicos, como a composição, a pluralidade e a proporcionalidade dos indivíduos participantes dos processos deliberativos.

Além desses fatores, Vaz (2011, p. 99-100) ressaltou a importância de se avaliar as regras que regem o funcionamento das IDPs e de seu processo decisório propriamente dito. O autor citou como exemplo as normas de elaboração das pautas

como importantes preditivos desse fator, uma vez que constituem “a linha base das discussões passíveis de serem empreendidas entre os indivíduos participantes”, de modo que sua construção indica a capacidade dos atores de intervir no processo decisório. Assim, os pontos de pauta das plenárias podem ser definidos por um grupo misto de participantes (grau de democratização mais alto), ou somente pelo presidente da instituição (grau de democratização mais baixo). Abramovay (2001) e Perez (2012) também deram atenção à importância de uma maior abertura para proposição e ampla difusão dos pontos de pauta a serem tratados nas variadas formas de participação pública em suas reuniões, para que possam ser previamente discutidos pela população interessada e suas respectivas organizações. Nesse sentido, o exercício da coordenação de uma determinada IDP possui grande valia analítica, uma vez que lhe são conferidos poderes e prerrogativas diferenciados, dentre os quais a de conduzir os trabalhos junto com a mesa diretora ou mesmo decidir determinadas questões *ad referendum*.

Outra abordagem similar foi realizada por Almeida, Carlos e Silva (2016), no intuito de avaliar a “qualidade do processo deliberativo” nesses fóruns participativos de políticas públicas. As autoras propuseram a construção de um “índice de efetividade da participação”, envolvendo três dimensões analíticas distintas. A primeira refere-se à *institucionalização* de cada instância, isto é, o desenho institucional de uma IDP, verificada a partir do grau de formalização de suas regras de funcionamento e dos recursos de que elas dispõem para cumprir as exigências burocráticas que lhes são impostas. A segunda diz respeito à abrangência das condições de *deliberação*, relacionada diretamente ao alcance das decisões sobre a respectiva política em que está associada, incluindo informações sobre as condições institucionais que balizam o processo de tomada de decisão. A terceira volta-se para a qualidade da *representação* nos espaços deliberativos e ao grau de publicização de suas atividades e das decisões tomadas pelo colegiado. Como cada dimensão é composta por uma série de questões objetivas direcionadas a pessoas responsáveis pela instituição, o índice proposto possui um significativo potencial de operacionalização empírica, sobretudo para avaliações quantitativas e comparativas do nível de efetividade entre diferentes fóruns.

A efetividade das IDPs também pode ser considerada com referência a seu potencial de fortalecer o processo descentralizador de comando, a depender das especificidades de cada área, na medida em que abre para a deliberação coletiva uma série de questões ligadas diretamente à produção, ao acompanhamento e ao controle do

poder público. Nessa ótica, cada IDP possui suas próprias competências e limitações na cadeia decisória, o que dificulta o estabelecimento de um método único de verificação de sua qualidade deliberativa. Um conselho gestor, por exemplo, pode ter a prerrogativa de aprovar ou não a realização de convênios, bem como auxiliar na formatação de suas cláusulas, impedir a prestação de um serviço cujo responsável não obedeça a determinados pré-requisitos legais, aceitar ou rejeitar prestações de contas referentes a projetos ou setores de governo, definir procedimentos de democratização das informações, entre outras funções que podem estar a cargo de suas prerrogativas de funcionamento. Por sua vez, cada uma dessas funções pode assumir diferentes ponderações para a análise da efetividade da instituição, a depender do contexto específico de avaliação. Ademais, embora cada conselho esteja necessariamente ligado a um setor ou área de governo, a interface com outras IDPs, seja em termos de compartilhamento de informações ou em ações conjuntas multidisciplinares, é não apenas permitida como desejada, uma vez que fortalece a intersetorialidade da ação governamental (Martins *et al.*, 2008).

A observação empírica sobre a efetividade de arranjos participativos de deliberação pode mostrar também que a influência sobre as decisões políticas ocorre em grande parte de maneira indireta, já que seu poder de vincular as decisões das estruturas de poder governamental às deliberações de suas reuniões (poder de *enforcement*) é limitado e varia conforme uma série de fatores. Isso porque suas deliberações ou proposições estão sujeitas geralmente ao trâmite legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores), que, além de ter sua temporalidade própria, consiste em nova arena de disputa política entre interesses divergentes com forte poder de veto (Pogrebinschi, 2010; Wampler, 2012; Alencar, Cruxên e Ribeiro, 2015; Silva, 2017a).

Isso pode levar a conclusões de que, na prática, as IDPs se inserem na engenharia político-decisória na forma de arranjos institucionais de caráter incremental no processo de produção de políticas públicas no Brasil, ou seja, não são canais deliberativos devidamente instrumentalizados para, a partir deles, suscitarem transformações dramáticas nas dinâmicas políticas sobre as quais elas estão envolvidas. Embora encurtem o caminho para intervenções concretas na agenda governamental, elas ainda residem no meio da escala decisória. Tal fato, todavia, não anula as vantagens do enraizamento dessas instituições nos processos decisórios no país, conforme debatido até aqui, uma

vez que permitem um adensamento das possibilidades reais da prática democrática e da maior aproximação entre sociedade e poder público. Nesse sentido, a construção de novas abordagens metodológicas para aperfeiçoar a análise da efetividade desses espaços torna-se um campo profícuo para pesquisadores na área, mas não se pode deixar de ter em mente que o processo de decisão política se insere em uma estrutura altamente complexa de valores e interesses, o que implica a necessidade de problematizar bem as premissas e as hipóteses para cada estudo proposto, precavendo-se dos riscos de generalizações que muitas vezes escondem dinâmicas específicas importantes a cada contexto inserido no campo de investigação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante essas três décadas que sucederam a promulgação da Carta Constitucional brasileira em 1988, o campo de práticas democráticas na estrutura de poder decisório do país experimentou uma trajetória com importantes inovações em termos de interfaces socioestatais que tornaram a administração pública mais permeável a práticas participativas de variados coletivos sociais, ampliando o espaço de deliberação pública no país. Para uma caracterização do debate travado nesses anos em torno dessa temática, tais inovações foram aqui denominadas IDP, por entender, segundo especificado ao longo do texto, que tal definição possui um caráter mais genérico e abrangente em termos de definição para o exercício analítico proposto que outras denominações já recorrentes na literatura. A partir da apresentação desse conceito, foi feita uma sistematização do debate ordenada com base em três pares analíticos – institucionalização e enraizamento estrutural, participação e representatividade, deliberação e efetividade – que abarcam boa parte das questões teóricas e empíricas que envolvem esse universo de práticas. No entanto, como era esperado, não foi uma tarefa simples discorrer sobre um volume tão significativo de publicações que esmiúçam as várias partes possíveis de análise dessas experiências. Ainda assim, foi possível fazer algumas colocações que complementam e trazem novas luzes a toda essa discussão ainda em curso.

Primeiramente, é preciso ressaltar que o direito à participação social no Brasil não veio de maneira natural ou circunstancial. Foi uma conquista popular, resultante de múltiplas forças sociais, atuando paralelamente em frentes distintas de lutas pela democracia. Toda essa mobilização contagiou sobremaneira os trabalhos da Assembleia

Nacional Constituinte, inclusive na formação de forças contrárias. E essa tensão entre construção democrática e reação conservadora esteve sempre presente, o que torna o processo de consolidação da democracia um caminho não linear, marcado por avanços e retrocessos, conflitos e concessões, entusiasmos e desilusões. A disputa em torno da PNPS ilustra bem essa relação, na qual elites políticas estão em constante atuação para manter vigente sua própria visão de sistema democrático, de baixa densidade, com seus controles tradicionais a uma maior participação popular. Por isso é importante que o debate sobre participação e representação esteja sempre inserido e traduzido a partir dos projetos políticos que cada proposta representa, para que o perigo do esvaziamento de sentido não se comprove e sua capacidade de promover espaços deliberativos de fato não seja inexistente. Nesse caso, a qualidade da participação em fóruns dessa natureza envolve questões complexas a serem consideradas, tais como o desenho institucional das IDPs, o comprometimento das autoridades públicas com o projeto participativo e a importância de processos de organização e mobilização da sociedade civil.

É importante salientar ainda que as IDPs não são nem os únicos espaços de representação política nem a única forma de participação social no Brasil em defesa do fortalecimento de temas específicos na agenda governamental. Elas são instâncias complementares tanto em um caso como no outro. Ainda assim, é impossível negar que os múltiplos fóruns de participação e deliberação política no Brasil sejam uma realidade a ser considerada inclusive para aqueles que os desdenham, pois negligenciá-los incorrerá em um custo político – que varia de acordo com a temática e a esfera de poder – a ser assumido pelos representantes públicos.

As experiências de instituições que ganharam forma e se enraizaram na estrutura decisória da administração pública brasileira já proporcionaram uma gama bastante diversificada de novos ensinamentos e pontos a serem problematizados à luz da teoria política contemporânea, pois mobilizam uma sociedade civil heterogênea, com diferentes formas de conexão com a sociedade política. Por esse motivo o tema ainda chama tanto a atenção de pesquisadores nacionais e internacionais, e também por isso seja tão complexo avaliar sua real efetividade, dadas as múltiplas especificidades que sua dinâmica de funcionamento e o interesse público que lhe compõem podem contemplar. Ademais, o citado “paradoxo da inserção” exige que o trabalho investigativo vá além da superfície evidente das assimetrias de poder e restrições estruturais que marcam em diferentes graus esses fóruns, munindo-se de todo um arsenal de categorias analíticas

e abordagens teórico-metodológicas dispersas na literatura – algumas delas discutidas neste texto – para identificar não apenas formas de resistência e mobilização social para a vocalização de demandas específicas da sociedade, mas também oportunidades de parceria entre organizações sociais e poder público na condução de projetos tomados como prioritários na agenda de governo, proporcionadas pelas dinâmicas de funcionamento das IDPs.

O fato é que novos desafios estão sempre surgindo, passíveis de problematizações investigativas. O próprio processo de instabilidade política no Brasil, que se iniciou com a onda de manifestações em 2013 e culminou em um controverso processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016, abre novos cenários desafiadores para a análise da condução dos processos participativos desencadeados por esse conjunto de IDP, isto é, em que medida eles serão mantidos ou desestruturados em um momento de instabilidade como esse. Tudo isso demonstra que a trajetória de construção da democracia brasileira, mesmo após trinta anos de experiência, permanece com suas fronteiras e suas bases de sustentação política ainda muito frágeis, o que exige constante mobilização daqueles que defendem seu adensamento.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo. **Revista Dados**, v. 57, n. 2, 2014.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Revista Estudos Avançados**, v. 43, 2001.
- AFFONSO, R. Os Municípios e os desafios da Federação no Brasil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996.
- ALENCAR, J. O.; CRUXÊN, I.; RIBEIRO, U. Participação social no planejamento federal: um olhar a partir das conferências nacionais das políticas públicas. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI**. Brasília: Ipea, 2015.
- ALENCAR, J. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: Ipea, n. 54, 2013.
- ALLEGRETTI, G.; TANG, A.; SECCHI, M. Escalas híbridas de engajamento social. In: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: Ipea, 2016.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 22, n. 2, 2016.

ALMEIDA, D. C.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis. *In*: PIRES, R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

ALMEIDA, D. R. Representação como processo. **Revista de Sociologia Política**, v. 22, n. 50, 2014.

ALMEIDA, R. A. **Gestão democrática na formação de políticas públicas**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

AVELINO, D. P. **Órgãos colegiados e sistema nacional de participação social**. Brasília: SNAS/SG/PR, 2013. (Nota Técnica n. 7).

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação. **Revista Dados**, v. 50, n. 3, 2007.

_____. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana. **Revista Dados**, v. 42, n. 4, 1999.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **RBCS**, v. 30, n. 88, 2015.

CARNEIRO, C. B. Conselhos de políticas públicas. *In*: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2007.

COELHO, V. A democratização dos conselhos de saúde. **Revista Novos Estudos**, n. 78, 2007.

COHN, A. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília: Ipea/Cepal, 2011. (Texto para Discussão, n. 29).

COSTA, A. G.; PERES, U. D. Modelos teóricos explicativos para instituições participativas. **Revista Gestão e Políticas Públicas**, v. 4, n. 1, 2014.

CUNHA, E. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. L. (Org.). **Conferências Nacionais**. Brasília: Ipea, 2013.

DAGNINO, E. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

DANNER, L. A evolução democrática entre institucionalização e espontaneidade. **Revista Civitas**, v. 15, n. 4, 2015.

FARIA, C. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, 2010.

FARIA, C.; LINS, I. L. Participação e deliberação nas conferências de saúde. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. L. **Conferências Nacionais**. Brasília: Ipea, 2013.

FARIA, C.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, 2012.

FONSECA, I. F. **Participação, buzzwords e poder**: uma análise crítica da tendência de proliferação de conselhos e comitês locais enquanto instrumentos de gestão ambiental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1572).

GOHN, M. G. **Teoria dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOMES, E. M. Conselhos gestores de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 4, 2015.

LAVALLE, A. G. Participação. *In*: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. **RBCS**, v. 21, n. 60, 2006.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. *In*: LAVALLE, A.; VERA, E. (Org.). **La innovación democrática en América Latina**. Ciudad de México: Ciesas, 2010.

LUCHMANN, L. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Revista Política & Sociedade**, v. 6, n. 11, 2007.

MARQUES, D.; MACHADO, C. A. Democracia e desigualdade nas ciências sociais brasileiras. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9, 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: Associação Brasileira de Ciência Política, 2014.

MARTINS, M. F. *et al.* Conselhos municipais de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, n. 59, 2008.

MATOS, D. F. **Os conselhos municipais de políticas setoriais no contexto do federalismo brasileiro**. 2007. Dissertação (Mestrado em estudos populacionais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2007.

MENDONÇA, R. F. Reconhecimento e (qual?) deliberação. **Revista Opinião Pública**, v. 17, n. 1, 2011.

MIDDLEJ, S. A. Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas. **Revista Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, 2013.

OLIVEIRA, V. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 3, 2010.

OTTMANN, G. Cidadania mediada. **Revista Novos Estudos**, n. 74, 2006.

PAOLI, M. C. Movimentos sociais, cidadania, espaço público. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 33, 1991.

PEREZ, O. C. *Accountability* entre os representantes de organizações civis. **Revista Política & Sociedade**, v. 11, n. 21, 2012.

PETINELLI, V. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. L. (Org.). **Conferências Nacionais**. Brasília: Ipea, 2013.

PINTO, C. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **RBCS**, v. 19, n. 54, 2002.

PIRES, R. C.; GOMIDE, A. A. **Burocracia, democracia e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1940).

PIRES, R. C.; VAZ, A. N. **Participação social como método de governo?** Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

POGREBINSCHI, T. Conferências nacionais, participação social e processo legislativo. **Série Pensando o Direito**, n. 27, 2010.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação. **Revista Dados**, v. 54, n. 3, 2011.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 1, 2017.

REIS, B. P. Da democracia participativa à pluralidade da representação. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 1, 2014.

RIBAS, J. A.; PIRES, V. R.; LUIZ, D. C. A Política Nacional de Participação Social. **Revista SER Social**, v. 17, n. 36, 2015.

ROMÃO, W. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Revista Ideias**, v. 6, n. 2, 2015.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, B. S. **A difícil democracia**. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, P.; GUGLIANO, A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro. **Revista Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, 2014.

SILVA, E. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1378).

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento. **Revista Sociologias**, ano 13, n. 28, 2011.

SILVA, S. P. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental**: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, no prelo).

_____. **Accountability e democracia**: dimensões analíticas, limites e estratégias para o contexto latinoamericano. Mimeo, 2017b.

_____. **Laços na diversidade**: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil. Brasília: Ipea, 2017c. (Texto para Discussão, no prelo).

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TAUTZ, C. Acolhimento seletivo de propostas. **Revista Democracia Viva**, n. 23, 2004.

TEIXEIRA, A.; SOUZA, C. L.; LIMA, P. **Arquitetura da participação no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1735).

VAZ, A. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Revista Opinião Pública**, v. 17, n. 1, 2011.

_____. Modelando a participação social. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, 2013.

VENTURA, T. Democracia e participação. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, 2016.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? *In*: **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012.

YOUNG, I. Representação política, identidade e minorias. **Revista Lua Nova**, n. 67, 2006.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765

