

# Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social\*

Recebido: 21.06.16

Aprovado: 26.04.17

Debora Cristina Rezende de Almeida\*\*

**Resumo:** Este artigo analisa a Política e o Sistema Nacional de Participação Social (PNPS), lançados via Decreto n.º 8.243/2014, com o objetivo de mapear suas inovações, limites e potencialidades para responder aos desafios da efetividade da participação social no país. As propostas serão contrastadas a partir de quatro dimensões da efetividade, as quais, argumentado, têm pautado o debate acadêmico sobre as experiências de interação Estado e sociedade: participação e deliberação, representação, implementação e articulação. Não obstante os grandes limites da política, conclui-se que a PNPS incide sobre as quatro dimensões apresentadas, sendo que os dilemas da implementação e da articulação das instituições participativas com as distintas arenas do Estado são superficialmente tratados. A dificuldade de lidar com estes pontos e os conflitos em torno de sua aprovação revelam que a participação social no Brasil continuará dependente da compreensão diferenciada que cada arranjo governamental manifesta acerca das interações entre Estado e sociedade.

**Palavras-chave:** efetividade, participação, Política Nacional de Participação Social.

## Introdução

O processo de experimentação democrática no Brasil, que emerge pós-Constituição de 1988, foi responsável por introduzir inovações no campo da participação da sociedade civil na formulação e fiscalização de políticas públicas em diversas áreas, como saúde, assistência social, crianças e adolescente e educação, para citar alguns conselhos, incluindo ainda uma diversidade de interfaces socioestatais, entre as quais o orçamento participativo é uma das mais difundidas. Tais experiências têm colocado o país no circuito de estudos internacionais, além de figurarem como foco de interesse de diversos pesquisadores brasileiros, num processo contínuo de consolidação dessa área de estudos (Almeida, Cayres & Tatagiba, 2015). Atualmente, é possível perceber que a exaltação presente nos estudos iniciais no que tange à sua inovação e aos potenciais democratizantes da relação Estado e sociedade vem dando lugar a análises críticas e, muitas vezes, céticas sobre o funcionamento das instituições participativas. A participação social passa pela crise de meia idade, pois já não é novidade e tampouco “um modo de governar e gerir políticas públicas amadurecido, incorporado de forma sistemática no interior de cada governo e entre suas diversas instâncias” (Pires, 2014: 182). Com a atual

\* Este texto apresenta resultados de pesquisa realizada na Universidade de Brasília, no âmbito do Projeto de Iniciação Científica (Proic/Pibic) “Interação Estado e sociedade na construção de um decreto: a Política Nacional de Participação Social”, realizada entre os anos de 2014 e 2015. Agradeço aos bolsistas de graduação Felipe Portela Bezerra e Marina Helena Rodrigues Maia, e à colaboradora Amanda Magalhães, mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB, pela parceria na pesquisa. Agradeço também aos pareceristas anônimos da *Revista Sociedade e Estado* pelas indicações valiosas durante o processo de revisão.

\*\* Professora adjunta do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Doutora em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2011). <deboraalmeida@unb.br>

crise política instaurada no país, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em agosto de 2016, o ceticismo é ainda maior, tendo em vista as dúvidas a respeito da sobrevivência ou resistência das instituições participativas em um cenário político nacional que parece apontar para a retração das oportunidades de participação institucional.

Não obstante o relativo consenso na literatura sobre a necessidade de repensar os dilemas da participação e apontar possíveis revisões de rota, são raros os estudos que se propõem a oferecer um panorama geral sobre o estado da arte da literatura sobre participação, aliado aos diagnósticos empíricos sobre seus limites (Pires, 2011; 2014; Almeida, Cayres & Tatagiba, 2015). O presente artigo enfrenta este desafio, tendo como norte a análise qualitativa e de conteúdo do Decreto n.º 8.243/2014, que institui a Política e o Sistema Nacional de Participação Social (PNPS). A PNPS é um objeto primoroso de análise, na medida em que se apresentou como resposta do governo federal aos dilemas da participação, os quais foram amplamente discutidos pela literatura e pelos atores sociais, especialmente com a entrada do Partido dos Trabalhadores, em 2003, na Presidência da República (Teixeira, 2005). Diante do histórico de lutas políticas do partido e sua intrínseca relação com os projetos participativos da década de 1980, as expectativas giraram em torno de medidas governamentais voltadas para o aperfeiçoamento e até mesmo estreitamento das relações Estado e sociedade (Teixeira, 2013; Abers, Serafim & Tatagiba, 2014).

Vale ressaltar que os efeitos da PNPS foram sustados pelo Projeto de Decreto Legislativo 147/2014, do PDS, o qual aguarda votação no Senado. Contudo, considero que o ocaso da política não anula os seus potenciais de análise, pelo contrário, revela as dificuldades em torno de um projeto de renovação da participação no âmbito federal que envolva diferentes esferas do Estado e áreas de políticas públicas. Além disso, debruçar-se sobre os limites da efetividade da participação social no governo federal pode ajudar a compreender os desafios à participação institucionalizada neste contexto atual, que parece apontar para um cenário de “baixa oferta” da participação (Tatagiba, 2010b).

O objetivo deste artigo é duplo. Primeiro, organizar o debate em torno da ideia de efetividade democrática da participação na literatura nacional, sem perder de vista as aproximações com o debate internacional e a “evolução” interpretativa do fenômeno da interação sociedade civil e Estado. O texto propõe, na primeira seção, que o debate sobre efetividade democrática possa ser organizado em quatro dimensões: efetividade das dinâmicas internas participativa e deliberativa; efetividade da representação; efetividade decisória e de implementação das po-

líticas; e, por fim, efetividade da articulação sistêmica dos atores e mecanismos com o Estado e a sociedade. Em segundo lugar, o trabalho avalia o que a PNPS traz de inovações para a política de participação e como ela responde aos desafios da efetividade anteriormente identificados. Por fim, algumas considerações serão tecidas a respeito da relação entre a PNPS e a efetividade da participação. Os principais legados da Política são o estabelecimento de um estatuto jurídico a mecanismos antes previstos informalmente, o tratamento de questões centrais do ponto de vista da representatividade, a tentativa de articular os espaços, principalmente conselhos e conferências, e a busca pela oxigenação da participação, por meio de ambientes virtuais, de maneira a atrair o público, geralmente distante das experiências institucionalizadas. O avanço destes pontos está, no entanto, seriamente comprometido, não apenas porque a política está aguardando deliberação pelo Poder Legislativo, ou porque há uma oposição radical ao partido que a propôs e foi subsequentemente deposto do governo. Mas do ponto de vista da análise substantiva das propostas da PNPS, é possível perceber que ela deixa em aberto a questão da implementação das políticas deliberadas pelas instâncias participativas e da articulação necessária com diferentes arenas do Estado, especialmente aquelas com maior poder orçamentário e estratégico. Com isso, a participação permanece dependente das alianças políticas e da compreensão diferenciada acerca das relações entre Estado e sociedade que se processam no interior de cada arranjo governamental.

## As mutações no debate sobre efetividade da participação no Brasil

O diagnóstico preciso da crise de meia idade das instituições participativas – realizado por Pires (2014) – vai ao cerne do problema da efetividade, tão caro à literatura com foco nas experiências de participação tanto no Brasil como em âmbito internacional (Pires, 2011; Papadopoulos & Warin, 2007). Embora central, ainda carecemos de análises que sejam capazes de estabelecer parâmetros de avaliação ou uma definição clara do que seja efetividade, haja vista a complexa tarefa de transportar o conceito para o campo da participação social. Ao considerar a definição mais geral, elaborada no campo de políticas públicas, o critério de efetividade refere-se à relação entre a implementação de um programa e os impactos e resultados gerados por ele (Arretche, 1998). Dois problemas emergem desta definição para tratar da participação. Primeiro, as análises empíricas vêm mostrando a dificuldade de atrelar participação social a resultados específicos, diante da impossibilidade de controlar diferentes relações causais e os efeitos intermediários (Gurza Lavalle, 2011b). Segundo, os resultados esperados são múltiplos, a depender, em grande medida, do enfoque teórico mobilizado e/ou das inovações surgidas no plano empírico. Os efei-

tos podem ser no nível do indivíduo (autodeterminação, melhoria nas habilidades políticas, transformação das preferências ou inclusão); da comunidade (cultura cívica, aceitação dos resultados, geração de senso de comunidade); da qualificação do próprio processo interno de participação e deliberação – *input legitimacy* –; ou do impacto na formulação e implementação das políticas públicas – *output legitimacy* (Castiglione & Warren, 2006; Melville, Willingham & Dedrick, 2005; Pateman, 1992; Dagnino, 2002; Pires & Vaz, 2010).

1. Vale lembrar que a introdução de inovações no aparato do Estado brasileiro deslocou os estudos nacionais de preocupações normativas originais, como autodeterminação e inclusão, para a avaliação dos processos participativos em curso, suas dinâmicas e resultados na política pública (Gurza Lavalle, 2011a).

Neste trabalho, adota-se o sentido amplo de efetividade que está relacionado seja à qualidade dos processos internos e seus efeitos nos indivíduos<sup>1</sup>, seja aos distintos resultados esperados da participação. Para isso, serão abordados estudos nacionais que lidaram com a dimensão da efetividade, sem perder de vista a comparação com as pesquisas internacionais, acompanhando também renovações no campo teórico para lidar com os fenômenos. Meu argumento é que a agenda mais voltada para a análise das experiências de participação no Brasil pode ser dividida em quatro dimensões gerais da efetividade: participação e deliberação, implementação, representação e articulação. Estas não são categorias estanques, mas com mútua interpenetração, como se verá, especialmente, no debate sobre articulação sistêmica entre atores e espaços de participação/representação. Elas dizem respeito à busca por efetividade do ponto de vista das dinâmicas internas dos processos, dos resultados das políticas e da complexa relação entre dinâmicas internas, sistema político e sociedade.

### *Efetividade participativa e deliberativa dos espaços*

A dimensão da participação e da deliberação responde pelos estudos com ênfase na efetividade interna das experiências participativas. Em princípio, orientadas pela lente da democracia participativa (Pateman, 1992; Fung & Wright, 2003), o discurso da participação “busca articular a *democratização do processo com a eficácia dos resultados* – onde a primeira aparece como condição de realização da segunda” (Tatagiba, 2002: 47, grifos no original). Alguns efeitos esperados da participação relacionavam-se à democratização dos processos de formulação de políticas públicas, à inclusão de grupos marginalizados e à redistribuição dos recursos em direção a estes mesmos grupos e ao aperfeiçoamento da *accountability* (Dagnino, 2002; Dias, 2002; Avritzer & Navarro, 2003; Wampler & Avritzer, 2004; Fung & Wright, 2003; Avritzer, 2010). Além do repertório clássico de controle vertical, especialmente por meio do voto, a sociedade é vista como ator de controle dos representantes, através da partilha de poder nos espaços decisórios, da fiscalização e incentivo à prestação de contas e da pressão sobre as agências de controle

correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

O desenvolvimento do vocabulário deliberativo, ainda nos anos 1990, que se apresenta como alternativa à análise da representação centrada no momento eleitoral, visando ampliar os processos de justificação e diversificar os métodos de tomada de decisão, também contribuiu para esta agenda de pesquisa preocupada com a qualidade dos encontros entre Estado e sociedade. A efetividade da deliberação é medida pela troca de argumentos e razões, transformação de preferências e igualdade de oportunidade de influenciar na decisão (Benhabib, 1996). A partir dos anos 2000, estas premissas da teoria deliberativa começam a ser operacionalizadas empiricamente por um crescente número de trabalhos que buscam construir escalas, métodos e critérios para a análise da deliberatividade de experiências sociais e políticas concretas, como parlamentos, conversas informais, minipúblicos e meios de comunicação (Bächtiger & Hangartner, 2010; Steenbergen *et alii*, 2003; Button & Ryfe, 2005; Steiner, 2005; Maia, 2008; Mendonça, 2013). No Brasil, as pesquisas acompanharam a produção internacional no que tange à operacionalização dos princípios deliberativos em variáveis e indicadores mensuráveis empiricamente (Coelho & Nobre, 2004; Avritzer, 2010; Cunha *et alii*, 2011). Mas, diante de experiências contínuas e institucionalizadas de interação entre Estado e sociedade, esta agenda no país se intensificou, perdendo centralidade tanto os estudos sobre engajamentos informais dos atores sociais e seus distintos repertórios de interação com o Estado, quanto o referencial teórico das teorias dos movimentos sociais que, neste momento, priorizava os repertórios de confronto com o Estado (Abers & von Bülow, 2011). Além disso, vale destacar que movimentos sociais e sociedade civil nas instituições participativas têm a prerrogativa de produzir decisões vinculantes e não apenas opiniões ou conselhos, como na maioria dos minipúblicos, foco da literatura internacional. Nas palavras de Gurza Lavalle (2011a), a literatura migrou juntamente com os atores para os processos participativos institucionalizados, com foco nos resultados produzidos pela participação nas políticas públicas.

A análise dos procedimentos internos dos espaços de participação e deliberação foi responsável por elencar um conjunto de variáveis relativas à efetividade ou à qualidade do relacionamento entre Estado e sociedade: participação paritária entre Estado e sociedade, pluralidade de participantes, igualdade de expressão e definição dos pontos de pauta, presença de debate e contestação e o tipo de decisões que produzem, para citar alguns (Dagnino, 2002; Cunha, 2007; Coelho & Nobre, 2004). É possível ainda elencar fatores que inibem ou potencializam a qualidade da participação internamente nos espaços. Os frequentemente citados são: o desenho institucional – indicadores como escolha do presidente, pluralidade na composição

e definição das entidades com assento nos conselhos –, o associativismo, a vontade política do governo e o contexto político e da política pública (Baiocchi & Heller, 2009; Faria, 2007; Avritzer & Navarro, 2003; Avritzer, 2009; Dagnino, 2002; Abers & Keck, 2009; Fuks & Perissinotto, 2006). Há também condições específicas relacionadas à percepção do lugar que as instituições participativas ocupam no sistema político mais amplo, a saber, o tipo de inserção institucional dos espaços, com baixa definição na legislação pertinente sobre quais seriam as funções dos conselhos e sua relação com o conjunto do sistema político, e a falta de controle na gestão dos fundos, com exceção de algumas áreas sociais (Tatagiba, 2002). Estas são variáveis importantes a se considerar em uma política voltada para a efetividade da participação e tocam diretamente os dilemas de articulação das experiências no interior do Estado, como se verá a seguir.

A legitimidade referente à qualidade das dinâmicas internas e condições da participação foi um ponto privilegiado, como confirma o levantamento qualitativo e quantitativo de artigos, dissertações e teses sobre os conselhos produzidos entre os anos de 2000 e 2011 (Almeida, Cayres & Tatagiba, 2015). Isso ocorreu, em parte, devido à inserção institucionalizada da sociedade no aparelho estatal, a qual demandou o desenvolvimento de metodologias para compreensão deste fenômeno inédito no país. Além disso, havia uma aposta muito grande de que a inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados na política poderia contrabalançar o controle da elite sobre o Estado e democratizá-lo (Coelho & Nobre, 2004; Wampler, 2012). Não obstante as expectativas em torno dos resultados, em termos de decisões mais consensuais/cooperativas, bem informadas, responsivas e com impacto nas políticas públicas, estes foram mais presumidos do que testados (Papadopoulos & Warin, 2007). Além disso, é preciso mais investimentos em pesquisas que sejam capazes de medir estes *trade-offs* entre dinâmica interna e resultados. Análise de Abers *et alii* (2010) mostra, por exemplo, que ampla deliberação interna nas instituições participativas nem sempre vem acompanhada de maior capacidade de influenciar as políticas. Este ponto nos leva à segunda dimensão de efetividade proposta, a implementação.

*Efetividade decisória:  
efeitos na implementação das políticas*

A análise da efetividade, *stricto sensu*, como impacto nas políticas e na oferta de serviços públicos, apenas recentemente começou a ser incorporada nas pesquisas sobre instituições participativas, com limites analíticos não superados (Pires & Vaz, 2010; Coelho *et alii*, 2010; Coelho, 2011). Para Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), a compreensão das mútuas implicações entre conselhos e resultados das políticas

públicas carece de sofisticação teórico-metodológica e de maior comunicação entre a literatura da participação e a de políticas públicas.

Apesar dos limites, a relação entre o poder decisório dos conselhos e o impacto na agenda governamental tem sido realizada de diferentes maneiras. A opinião dos próprios participantes sobre a implementação das decisões tomadas no âmbito das instituições participativas é investigada há anos, com variações de resultados entre os estudos, as áreas de políticas públicas e os níveis de governo. Na pesquisa de Santos Jr. *et alii* (2004), conselheiros municipais de cinco regiões administrativas do Brasil avaliaram que os conselhos possuíam um alto impacto na gestão das secretarias. Já no estudo de Abers *et alii* (2010) sobre comitês de bacia hidrográfica, o sucesso em influenciar as ações do governo foi citado por 46% dos entrevistados. Por fim, a percepção dos membros dos conselhos nacionais é que a influência do conselho na gestão das secretarias e ministérios da política correlata é significativa e muito significativa (74%), mas a influência sobre o Congresso Nacional e sobre outros ministérios e secretarias é considerada pouco significativa ou com nenhuma influência (64,2% e 56,7%, respectivamente) (Alencar, 2013). Vale lembrar que as diferentes percepções podem estar relacionadas à presença de viés metodológico, uma vez que os atores tendem a avaliar positivamente sua atuação e a valorizar o espaço participativo em que estão envolvidos.

Gurza Lavalle (2011b) sugere uma estratégia de focalização e especificação dos resultados prováveis mais imediatos das instituições participativas. Este foi o caminho percorrido nos estudos organizados por Avritzer (2007) sobre a participação na região Nordeste e, em pesquisa posterior, sobre a dinâmica da participação local nas demais regiões (Avritzer, 2010). A partir da metodologia de mensuração deliberativa apontada acima, os distintos pesquisadores apresentaram uma tipologia de resultados do processo deliberativo capaz de captar quem delibera, como delibera e que tipo de decisões os conselhos produzem. Em pesquisa recente, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) também avaliam os efeitos das instituições participativas, ou os padrões decisórios dos conselhos, a partir da análise das resoluções publicadas em diários oficiais. Para os autores, a possibilidade de incidir sobre uma política depende do ciclo de vida ou do tempo de maturação destas experiências e de algumas características da área de política – em termos de indução federal, ampla presença nos municípios e integração aos setores de políticas. Por um lado, este foco de pesquisa apenas em resoluções permite “qualificar os efeitos passíveis de serem esperados” (Gurza Lavalle, Voigt & Serafim, 2016: 641); por outro, a análise de todas as decisões a partir das atas das reuniões, conforme Avritzer (2010), permite visualizar uma maior amplitude de políticas produzidas pelos conselhos, que mesmo não tendo sido regulamentadas em forma de resoluções, podem ter impactado o processo

decisório de políticas públicas e permitem visualizar a atividade diversificada de defesa de temas dos atores sociais. Em ambas as linhas de pesquisa, contudo, não foi possível avançar em relação à compreensão dos efeitos desta decisão na política, ou seja, em sua efetiva implementação.

Existem ainda algumas propostas que buscam relacionar a efetividade das instituições participativas com os seus possíveis impactos nas políticas públicas. Esse empreendimento começou com análises relativas aos efeitos redistributivos do orçamento participativo (Marquetti, 2003) e alcançou outras instituições participativas como conselhos. Pires e Vaz (2010) comparam pares contrafactuais de cidades, a fim de aferir se as instituições participativas produzem impactos sobre a atuação dos governos. Porém, este é um empreendimento metodológico complicado, devido às dificuldades de se estabelecer relações causais entre a existência de instituições e os resultados das políticas públicas, haja vista a cadeia extensa de relações e variáveis que podem interferir na formulação e implementação da política.

A compreensão dos fatores que emperram a implementação, por um longo período, ficou restrita à variável “vontade política” ou à dimensão também generalizante da “força da sociedade civil”. Estudos mais recentes começam a descortinar a complexa teia relacional entre Estado e sociedade, mostrando que os resultados dependem dos repertórios distintos de interação utilizados por movimentos sociais, do histórico de cada área de política pública, da visão dos atores estatais sobre práticas participativas e dos distintos vínculos dos atores sociais com o sistema político (Abers, Serafim & Tatagiba, 2014; Souza, 2011; Romão, 2011; Pires *et alii*, 2012). Como se verá na definição da efetividade de articulação, em muitos casos, a implementação de políticas depende da compreensão da heterogeneidade do Estado e sua complexa relação com os atores sociais.

### *Efetividade da representação*

Um terceiro desdobramento dos estudos sobre participação no Brasil, diz respeito ao surgimento do registro da representação política, que vem sendo mobilizado no Brasil, assim como no debate internacional, de maneira a compreender as dinâmicas representativas geradas pelas experiências, frequentemente consideradas como participativas<sup>2</sup>. Ao focar na deliberação de todos os possíveis afetados por uma norma, os deliberacionistas não lidaram adequadamente com os dilemas de acesso aos mecanismos, já que, na maioria dos desenhos institucionalizados, os cidadãos “comuns” não participam. É crescente o número de pesquisas voltadas a descortinar este novo sentido da representação, que tem como elemento central a crítica à associação direta entre representação política e delegação do poder, de

2. Vale lembrar que, embora não orientada para o problema da reformulação do conceito de representação, a ideia de que atores sociais exercem um tipo de representação distinta da eleitoral já aparecia no trabalho de Córtes (2002) sobre os conselhos municipais de saúde e assistência social de Porto Alegre. Os usuários exerceriam a representação substantiva, baseados na ideia de agir por outro e não de agir pelo outro como agente autorizado.

um lado, e representação e governo representativo, de outro (Mansbridge, 2003; Urbinati, 2006; Urbinati & Warren, 2008; Rosanvallon, 2009; Dryzek & Niemeyer, 2008). No Brasil, a revisão do conceito ganha também conotação distinta, pois os atores estão representando *de facto* e *de jure* (Gurza Lavalle, 2011a; Gurza Lavalle *et alii*, 2006). As instituições participativas são exemplos de estruturas formais que abrigam a representação de atores coletivos no processo de formulação de políticas públicas. Essas oportunidades concedem à sociedade civil um tipo distinto de autoridade, que vai além da influência no poder político, discutida pela literatura internacional, uma vez que, em alguns casos, os atores exercem poder vinculante sobre políticas públicas (Almeida, 2015). Desse modo, o debate sobre a efetividade da representação nas instituições participativas e sua legitimidade ganha proporção relevante, com questionamentos acerca do modo em que atores sociais expressam os distintos interesses daqueles que dizem representar.

A teoria da representação renova a agenda de pesquisa sobre os espaços participativos, ao incluir a preocupação com a *accountability* e responsividade, consequentemente, inserir o debate da articulação destes atores, situados nas instituições participativas ou em diferentes espaços e políticas, com outros atores ou com seus representados. Ao aliar a percepção de que a representação se dá por meio de atores coletivos, o tipo de organização ou movimento social que é incluído, ou seja, quem representa, o que – interesses, perspectivas, discursos, temas – e como – que tipo de relacionamento cultivam com o representado, passam a ser perguntas essenciais para lidar com sua legitimidade (Almeida, 2015). Isso não significa que os dilemas de funcionamento destes mecanismos tenham sido resolvidos. Diante da constatação de ausência de autorização por parte todos os representados, ganha relevo a preocupação com as formas de acesso dos representantes nas instituições participativas – método de escolha e critérios de seleção – e com a pluralidade de segmentos representados e de espaços de representação disponíveis para a defesa dos interesses (Lüchmann, 2015; Lüchmann & Almeida, 2010). Não obstante a preocupação com as formas de autorização e pluralização dos espaços, será o registro da *accountability* que dominará os estudos sobre legitimidade da representação da sociedade civil (Gurza Lavalle & Isunza, 2011). Um critério exigente de *accountability* requer mais do que informação – o que os representantes fazem – demanda também justificação – como e por que o fazem (Schedler, 1999; Almeida, 2016).

Por fim, embora não tenha recebido grande atenção ainda da literatura, é importante destacar que este debate sobre *accountability* deve ser complementado com o de responsividade. É preciso se perguntar como os representantes da sociedade civil se articulam para ser consequentes. Se existem canais que permitem a construção dos interesses de uma maneira congruente com os interesses dos representados. Neste

sentido, a efetividade da representação é dependente da comunicação e articulação dos representantes com suas bases – organizações e movimentos – mas principalmente com o público – atores beneficiários das políticas por eles defendidas. Este último ponto é fundamental para uma agenda de pesquisa preocupada com a democratização da representação, haja vista a crescente distância entre grupos organizados e mobilizados e a sociedade em geral (Tatagiba, 2010a; Romão, 2014).

### *Efetividade na articulação*

A última dimensão da efetividade diz respeito aos problemas de articulação entre os mecanismos existentes e os diferentes órgãos do Estado, níveis de governo, áreas de políticas públicas, principalmente aquelas relativas à política econômica, e outras arenas e atores da participação (Moroni, 2012; Pires & Vaz, 2012; Pires *et alii*, 2012; Cunha *et alii*, 2011; Teixeira, Souza & Lima, 2012). Nas palavras de Tatagiba (2010a: 46), é preciso “conhecer a rede” que compõe a política pública em cada área e o lugar que as instituições participativas ocupam nela para ler de forma adequada sua capacidade de exercer poder ativando conexões e vínculos. Esta questão reúne um conjunto de trabalhos e enfoques teóricos diversos. Há que se ressaltar que os estudos sobre participação, desde a década de 1990, já alertam para os problemas de articulação da sociedade civil com o Estado, em termos de partilha de poder, para que os espaços não apenas influenciem, mas sejam consequentes – produzam decisões e tornem os governos mais efetivos. Mas pouco se investigou acerca da pluralidade do Estado, da visão estatal sobre os processos participativos e suas interações com os atores sociais. O olhar privilegiado para o Estado e seus vínculos com organizações e movimentos sociais começa a ser reforçado por uma literatura que repensa a pluralidade das organizações civis e seus distintos vínculos com o Estado e sua burocracia, para além das instituições participativas.

O desdobramento desta literatura é vasto: críticas à visão homogeneizante da sociedade (potencialmente virtuosa em relação aos vícios do Estado); atenção para os diferentes repertórios de interação dos movimentos com o Estado, formais e informais, para além da lógica dual cooptação *versus* autonomia; pesquisas sobre a relação entre organizações civis, partidos políticos e instituições políticas, para citar alguns (Dagnino, 2004; Silva & Oliveira, 2011; Romão, 2011; Carlos, 2014; Abers, Serafim & Tatagiba, 2014; Gurza Lavallo & Szwako, 2015). Não cabe aqui o detalhamento das propostas, apenas mostrar que estes estudos evidenciam o desafio de compreender como se articulam atores políticos, sociais e instituições participativas na elaboração de políticas públicas. Contudo, ainda faltam esforços no sentido de compreender a capilaridade do Estado e sua adesão diferenciada aos processos participativos. Nas teorias sobre o Estado, a importância das capacidades estatais e

sua heterogeneidade é um debate antigo, desde a visão de Poulantzas (1978), sobre a ocupação dos órgãos do Estado por diferentes frações de classe e sua autonomia relativa perante elas, até os debates neoinstitucionalistas que retomam a ideia do Estado como ator político independente, com estruturas organizacionais e capacidades diferenciadas internamente (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985). Evans (1995) avança nesta discussão ao mostrar que as capacidades estatais se constroem na mútua relação Estado-sociedade. A partir do conceito de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*), a efetividade do Estado é dependente de uma burocracia autônoma, eficiente e coerente internamente, e, ao mesmo tempo, da manutenção de laços com grupos sociais organizados. Em Migdal (2001: 19-20), a imagem de um Estado unitário e com fronteiras definidas em relação à sociedade é profundamente rompida, mostrando que, na prática, existem múltiplas partes e fragmentos, contestação sobre qual é a melhor forma de agir e diversas alianças e coalizões com a sociedade, que desafiam a demarcação restrita entre o Estado que faz as regras e a sociedade que é simplesmente recipiente das mesmas.

Esta literatura tem sido pouco explorada nos estudos sobre participação, mas aparece na pesquisa de Abers e Keck (2013) sobre os comitês de bacia hidrográfica de maneira muito rica, a partir do olhar para o Estado brasileiro e o processo de construção institucional de uma política pública. O conceito de “*entangled state*”<sup>3</sup> é mobilizado para explicar a presença de redundâncias, sobreposições e confusão jurisdicional entre as instituições políticas brasileiras, que funcionam de acordo com diferentes lógicas. A heterogeneidade do Estado se expressa na coexistência entre burocracias capazes e com fortes laços com organizações sociais e uma cultura profissional dominada pela patronagem; na coexistência de partes fracas e fortes do Estado, no que tange ao cumprimento da lei e efetivação das políticas, e na presença de diferentes padrões de interação Estado/sociedade. Na produção de uma política pública, os atores operam em múltiplos níveis, local, estadual e federal; lidam com diversos partidos e suas conexões com o Legislativo; atuam em áreas com diferentes capacidades técnicas e, por isso, precisam navegar e muitas vezes construir redes dentro da burocracia, e interagem não apenas com os atores estatais, mas ainda com uma ampla variedade de organizações privadas envolvidas no processo de política pública (Abers & Keck, 2013: 40). Esta diversidade nas relações entre Executivo Federal, burocracia, coalizões partidárias e sociais impacta na articulação entre participação e políticas governamentais e precisa ser estudada em sua complexidade.

Alguns estudos recentes buscam compreender a heterogeneidade dos órgãos de governo e o lugar que o processo participativo ocupa nas distintas áreas e nas trajetórias dos funcionários públicos (Pires & Abers, 2014). Não é novidade que os espaços institucionalizados de participação geralmente estão associados à área

3. No português poderia ser traduzido como Estado entrelaçado.

4. Por exemplo, com Humberto Costa (01.01.03 a 08.07.05) e José Gomes Temporão (16.03.07 a 31.12.10).

social e não se integram ao ciclo mais amplo de gestão das políticas públicas. Isto é verdade mesmo com a introdução do Partido dos Trabalhadores no governo federal, a partir de 2003. De um lado, é possível encontrar alguns ministérios comandados por lideranças “aliadas” ou com histórico de participação, como nas áreas de saúde (em alguns momentos)<sup>4</sup>, assistência social, reforma agrária e direitos de minorias. De outro lado, existem ministérios marcados pelo domínio de setores do agronegócio, por exemplo, Ministério da Agricultura, ou de perfil marcadamente técnico, como as áreas de Planejamento e Fazenda. Análise de Faria (2010), sobre o primeiro mandato de Lula (2003-2006), mostra que, apesar dos avanços nas metodologias participativas, como os Fóruns de Discussão do Plano Plurianual (PPA) ou a criação de conselhos e conferências no nível nacional, a participação não se transformou em uma política de governo majoritariamente sustentada. Além disso, ministérios e secretarias têm se apropriado da metodologia da participação de forma diversa, sendo que há avanços diferenciados conforme a área. De acordo com Pires e Vaz (2012), apesar do crescimento relevante de espaços de participação no governo federal, existe uma associação entre tipos de interfaces Estado e sociedade e áreas temáticas de políticas públicas. Experiências coletivizadas e mais institucionalizadas, como conselhos e conferências, apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de proteção e promoção social, enquanto experiências mais pontuais de participação ou individualizantes, como audiências, ouvidorias e reuniões com grupos de interesse, estão mais presentes nas temáticas que envolvem infraestrutura e desenvolvimento econômico. A baixa adesão à participação em áreas estratégicas do governo que lidam com o planejamento e o orçamento federal são obstáculos para pensar a articulação com o sistema político. Além das características do Estado destacadas por Abers e Keck (2013), esta variação na permeabilidade do Estado à participação é também resultado dos laços históricos construídos entre novas organizações civis que emergiram na redemocratização e partidos políticos de esquerda, os quais lutaram em conjunto pela introdução de direitos na Constituição de 1988, principalmente nas áreas de saúde, assistência social e meio ambiente. Estas áreas têm sido mais permeáveis à participação social e os atores sociais investiram muito tempo e recurso na militância para execução destas políticas, até mesmo mediante a ocupação de cargos no governo para promover suas causas (Abers & von Bülow, 2011; Dowbor, 2012).

Além da articulação diferenciada dos atores sociais no Estado, deve-se considerar a própria heterogeneidade das instituições de participação, desde que não se perca de vista a interdependência entre elas. Cunha *et alii* (2011) e Almeida e Cunha (2016) destacam a necessidade de verificar a interação das instituições participativas com outros espaços deliberativos que tratam da mesma política pública e que constituem um complexo sistema em diferentes áreas, tendo em vista a variedade

de resultados empreendidos nos conselhos. Côrtes (2009) também argumenta que os conselhos não podem ser vistos isoladamente, uma vez que seu processo decisório é influenciado pela criação de outras instituições na área de política pública, como ocorreu na saúde. A criação das comissões intergestoras bipartites e tripartites, de composição exclusivamente governamental, progressivamente retiraram do Conselho Nacional de Saúde o protagonismo nas decisões importantes da área. Pires *et alii* (2012) lembram que falta articulação entre os espaços, além de existir sobreposição entre eles, no que tange às funções que desempenham, aos temas abordados e às pessoas que participam. Esta conexão entre as áreas tem sido realçada, muitas vezes, pelo exercício da militância múltipla de alguns indivíduos que atuam em distintos espaços sociais e políticos e contribuem para o trânsito dos assuntos de um lugar a outro (Mische, 1997; Silva & Oliveira, 2011; Almeida & Cunha, 2016). Todavia, a prática revela também uma dificuldade de as instituições participativas promoverem uma articulação sistêmica entre os espaços que produzem políticas públicas transversais, de maneira menos dependente de ações pontuais dos indivíduos.

## A Política Nacional de Participação Social e os desafios da efetividade

A Política Nacional de Participação Social, lançada via Decreto n.º 8.243/2014, embora cercada por polêmicas devido às declarações contrárias expressas na mídia e por parlamentares e à sobrevivência jurídica ameaçada<sup>5</sup>, ainda não recebeu a atenção devida quanto às suas inovações para lidar com os desafios de efetividade da participação historicamente levantados pelas pesquisas acadêmicas. A reapresentação da política, na forma de Projeto de Lei n.º 8.048/2014, confirma a importância de compreensão dos seus termos. Ademais, deve-se levar em conta que a PNPS se apresenta como “resposta” às demandas de qualificação da participação que se iniciam no governo Lula, em face das expectativas de aprofundamento da interação Estado e sociedade, as quais são fruto de uma aproximação histórica pessoal e partidária do presidente com os movimentos sociais, e do partido com as experiências de participação progressistas nas administrações municipais (Teixeira, 2013).

A PNPS surge no final do terceiro mandato do PT no governo federal e após anos de discussão e reavaliação da participação social no Brasil. O processo histórico em torno da Política que envolveu, desde 2003<sup>6</sup>, atores da sociedade e do Estado, situados em diferentes ministérios, mas especialmente na Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR)<sup>7</sup>, com distintas intensidades de envolvimento dos atores e influência no seu texto final, oferece diferentes caminhos e material para análise (Magalhães, 2016). Contudo, o objetivo aqui é avaliar o texto final a fim de não per-

5. Até o início do ano de 2017, havia dois projetos de lei sobre a matéria. O Projeto de Decreto Legislativo 147/2014, do PDS, que susta os efeitos do Decreto 8.243/2014, aguardando votação no Senado, e o Projeto de Lei 8.048/2014, apresentado pelo PSOL, que retoma o projeto da PNPS e aguarda parecer da Comissão de Finanças e Tributação, cujo relator é o deputado Kaio Maniçoba (PMDB/PE).

6. Levantamento do processo de formulação da PNPS mostra que a discussão formal em torno do tema remete ao Fórum Governamental de Participação Social, criado pelo presidente Lula, para discutir a ampliação da participação no governo federal. Outros eventos importantes foram o seminário “Os sentidos da democracia e da participação no Brasil”, promovido por ONGs e movimentos sociais, em 2004, e o Seminário Nacional de Participação Social, promovido pela Secretaria Geral da Presidência da República, em 2011 (Magalhães, 2016).

7. A Secretaria Geral da Presidência da República foi criada em 1990, durante o governo

de Fernando Collor, e suas atribuições eram concentradas na coordenação política do governo, relacionamento com o Congresso Nacional e interlocução com os entes federativos. A Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, transformou as atribuições da SG-PR, passando esta a ser responsável pelo relacionamento do governo federal com a sociedade civil (Cayres, 2015).

8. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/compromisso-passo-a-passo>>. Acesso em 04 Mar. 2016. Vale lembrar que a Secretaria Geral foi incorporada a uma nova Secretaria de Governo, criada pela então presidente Dilma Rousseff, por meio de Medida Provisória n.º 696, em outubro de 2015.

der o que o decreto traz de novo para pensar a arquitetura de participação no país, quando se considera as quatro dimensões de efetividade elencadas.

### *O Decreto n.º 8.243/2014*

O primeiro artigo do decreto expressa a preocupação com o fortalecimento e a articulação sistêmica dos mecanismos de participação no âmbito da administração pública federal. Estabelece sete diretrizes, as quais tratam de uma noção mais ampla do que é participação e cidadania, da complementaridade entre participação e representação, da necessidade de transparência e controle social, da preocupação com a pluralidade de visões na construção da democracia e da ampliação dos mecanismos (artigo 3º). Os objetivos são mais diretos, apontando, especialmente, para os dilemas da articulação. Dos nove objetivos elencados, cinco deles dizem respeito à promoção da participação de maneira articulada com as áreas de políticas e programas do governo, incluindo planejamento e orçamento com entes federados, com a sociedade civil e com outras instâncias de participação (artigo 4º). Dois objetivos estão diretamente relacionados aos problemas de representação – ampliar a inclusão de grupos e as linguagens e formas de expressão. Vale lembrar que o objetivo de incentivar a participação nos entes federados estava sendo realizado por meio do Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS), em que os estados e municípios que optassem por aderir ao compromisso, por meio da assinatura de um termo de adesão<sup>8</sup>, seriam integrados à implementação da PNPS e à coordenação do SNPS. Se as diretrizes da PNPS apontam para o valor normativo em si da participação para a democracia, com os objetivos tem-se o começo do desenho sistêmico da política.

Para dar conta da ampliação da interação entre Estado e sociedade, o artigo 6º estipula nove instâncias

- I. conselho de políticas públicas;
- II. comissão de políticas públicas;
- III. conferência nacional;
- IV. ouvidoria pública federal;
- V. mesas de diálogo
- VI. fórum interconselhos;
- VII. audiência pública;
- VIII. consulta pública; e
- IX. ambiente virtual de participação social.

É importante observar que a definição dada a cada um destes espaços (artigo 2º) põe em relevo a pluralidade, no que diz respeito à inclusão de atores diversos – definição ampla do que significa sociedade civil –, e aos propósitos: consulta, diálogo, fiscalização, negociação, articulação entre os mecanismos, interação e decisão. O ambiente virtual de participação aparece como a novidade do decreto em relação às experiências existentes, mas é importante lembrar que, com exceção de algumas áreas de políticas sociais para as quais a formação de conselhos é obrigatória para repasse de recursos, não há legislação que garanta a presença de todas estas instâncias nos mais diversos órgãos do governo federal. As mesas de diálogo, por exemplo, têm sido adotadas no âmbito da SG-PR, mas como política específica de governo. Outra novidade apresentada no decreto é o acompanhamento do processo de implementação da política e a prestação de contas por parte de todos os órgãos da administração pública direta e indireta sobre a implementação em seus programas e políticas.

O grande peso dado ao problema da articulação das instâncias de participação se confirma na definição também do SNPS, definido no interior da própria política. Porém, o sistema é composto apenas pelas instâncias previstas nos incisos I a IV, notadamente, conselhos de políticas, comissão de políticas públicas, conferência nacional e ouvidoria pública federal. Ficam de fora mecanismos mais individualizados de participação e consulta, que poderiam contribuir para a oxigenação dos demais processos de representação coletiva e, principalmente, o Fórum Interconselhos que em si representa uma instituição sistêmica, pois é uma instância voltada para articulação entre os conselhos. É curioso também que, apesar da sistematização de nove instâncias de participação social, uma décima proposta surja ao longo do texto de maneira desconectada às demais. O artigo 19 institui a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais,

instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.

Mas destes espaços apenas participam secretários-executivos dos ministérios relacionados ao tema. A ideia de sistema é muito vaga, sem especificação do que ele representa para a PNPS.

Os Quadros 1a e 1b apresentam a sistematização das propostas encontradas na PNPS a partir do levantamento de variáveis de efetividade elencadas pela literatura. Em caso de menção do mesmo ponto para diferentes instâncias – por exemplo, a questão da publicidade – o tema foi agregado em um único tópico. Além disso, o quadro descreve quando os assuntos dizem respeito apenas a um ou mais mecanismos de participação.

QUADRO 1A  
DIMENSÕES DA EFETIVIDADE E A LEI N.º 8.243/2014

	Literatura	Decreto
Dinâmicas internas	Divisão de poder entre Estado e sociedade	1. Autonomia e livre funcionamento das organizações
	Paridade	1. Paridade (preferencialmente) nos conselhos 2. Participação tripartite das partes afetadas nas mesas de diálogo
	Igualdade discursiva	
	Capacitação	1. Incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação
	Definição de pauta	1. Divulgação ampla e prévia dos temas das conferências e audiências 2. Disponibilização prévia de documentos nas conferências e consultas
	Debate e decisão	
	Definição clara de funções	1. Definição das competências dos conselhos por meio de consulta à SG
	Controle sobre deliberação de recursos	
Representação	Pluralidade de representantes e espaços de representação (inclusão de grupos não organizados e mobilizados)	1. Desenvolver mecanismos de participação acessíveis a grupos excluídos 2. Garantia de diversidade na composição dos conselhos, comissões, conferências e ambientes virtuais 3. Rotatividade nos conselhos, máximo de 3 reconduções consecutivas 4. Livre acesso aos sujeitos afetados pelos temas das audiências 5. Incentivar desenvolvimento de novas metodologias por meio da internet 6. Criar mecanismos que permitam participação virtual nas decisões do governo 7. Ambiente virtual de participação 8. Utilizar a internet e TICs nas consultas 9. Inserir o cidadão na PNPS
	Regras de seleção	1. Eleição ou indicação pela sociedade civil para conselhos, comissões 2. Critérios transparentes de escolha nos conselhos, comissões, conferências
	Prestação de contas para a base	
	Relacionamento com sociedade – prestação de contas	1. Publicidade dos atos de todos os espaços 2. Divulgação ampla dos objetivos, etapas e realização das conferências e audiências públicas 3. Definir estratégias de mobilização e disponibilização de subsídios para diálogo em rede 4. Utilizar redes sociais

Fonte: Elaboração própria a partir da leitura do decreto e comparação com a literatura apresentada.

Os Quadros 1a e 1b mostram que, em geral, o decreto apresenta respostas para as diferentes dimensões da efetividade, propondo lidar especialmente com a representatividade dos mecanismos. Pode-se perceber que o documento evitou tratar de temas específicos que impactam o funcionamento dos espaços, haja vista a dificuldade que poderia enfrentar ao utilizar uma estratégia *top-down* para regular a dinâmica deliberativa e participativa. Ao considerar o princípio deliberativo que preza pela liberdade e igualdade das partes nas escolhas dos procedimentos discursivos,

QUADRO 1B  
DIMENSÕES DA EFETIVIDADE E A LEI N.º 8.243/2014

	Literatura	Decreto
Implementação	Influência nas decisões das secretarias e órgãos do governo responsáveis pela implementação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar relatório anual sobre processo de implementação da PNPS (não das políticas que foram implementadas)</li> <li>2. Elaborar Relatório anual da SG sobre processo de implementação da PNPS</li> <li>3. Definir a SG como instância responsável pela implementação da PNPS</li> <li>4. Criar o CGPS</li> <li>5. Apreciar em órgãos jurídicos competentes as resoluções de caráter normativo dos conselhos</li> <li>6. Determinar modelo de acompanhamento das resoluções das conferências</li> <li>7. Acompanhar a implementação das soluções pactuadas nas mesas de diálogo</li> <li>8. Produzir recomendações nos Fóruns Interconselhos</li> <li>9. Estabelecer compromisso de resposta às propostas recebidas nas audiências públicas e consultas públicas</li> <li>10. Sistematizar resultados das audiências e consultas públicas e do ambiente virtual</li> </ol>
Articulação	Rever sobreposição de funções e articulação em geral	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação</li> <li>2. Definição de quatro instâncias que compõem o SNPS</li> </ol>
	Articular com outras áreas, como infra-estrutura e planejamento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento</li> </ol>
	Articular com Estado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incentivar a participação social nos entes federados</li> </ol>
	Articular com outras IPs	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integrar as etapas das conferências nos diferentes níveis da Federação</li> <li>2. Fomentar a integração entre ambiente virtual e instâncias presenciais</li> <li>3. Considerar calendário de realização de conferências de outras áreas de políticas</li> <li>4. Compromisso dos conselhos com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência</li> <li>5. Criação do Fórum Interconselhos</li> </ol>

Fonte: Elaboração própria a partir da leitura do decreto e comparação com a literatura apresentada.

a PNPS reforça o princípio da autonomia das organizações e estabelece a consulta à sociedade para a definição das competências dos conselhos. Os conselhos também merecem atenção no item referente à paridade, que não é obrigatória, mas opção a ser considerada. A divisão paritária (tripartite) foi igualmente mencionada no caso das mesas de diálogo. Por fim, destacam-se o incentivo à qualificação e formação dos atores e a divulgação prévia dos temas e documentos das conferências e audiências, o que vai ao encontro dos problemas de divisão de poder na elaboração da pauta. Vale destacar que não há menção à previsão de recursos para a participação ou ao papel das instâncias no gerenciamento ou fiscalização dos fundos. A questão dos recursos apenas aparece para firmar a importância da participação não remunerada (artigo 10, inciso VII, § 1º). Tampouco há menções diretas sobre o caráter deliberativo e decisório, reconhecendo o caráter deliberativo de alguns conselhos, sem especificação de quais áreas.

O problema da baixa implementação ou capacidade decisória das instituições participativas aparece em vários artigos da PNPS, embora o texto seja tímido no que diz respeito aos efeitos que possam produzir na participação. Como pontos relevantes do decreto, destacam-se a instituição da SG-PR como instância de fiscalização de implementação da política e proposição de seu aperfeiçoamento, bem como de um Comitê Governamental de Participação Social (CGPS), para assessorar a SG-PR no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS (artigos 8º e 9º). A Secretaria Geral já tem atuado em direção à articulação e coordenação dos mecanismos de participação formais e institucionalizados, bem como daqueles mais informais, como as conversas entre os movimentos sociais e o governo e, neste sentido, há um reforço deste papel do órgão (Cayres, 2015). No que se refere aos problemas de implementação mais diretamente relacionados com as decisões das instituições participativas, é possível encontrar a referência de que a legalidade dos atos normativos em forma de resoluções dos conselhos seja avaliada por órgão jurídico competente, o que mantém a função dos conselhos considerados deliberativos de produzir decisões que tenham impacto na agenda governamental. A determinação de modelo de acompanhamento das resoluções emanadas das conferências; de acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas nas mesas de diálogo; e de compromissos de respostas e sistematização dos resultados nos demais mecanismos revelam a sensibilidade dos formuladores da política ao problema da baixa efetividade da participação em termos de consequências e influência nas políticas públicas. Apesar de não ser o mesmo que “dever de obedecer”, a ideia de compromissos de respostas em si é um ponto positivo do decreto.

É na dimensão representativa que o decreto mais investe, o que é importante também para o aperfeiçoamento de alguns indicadores que afetam diretamente a dinâmica interna dos espaços e a própria articulação destes com outros atores não organizados ou tradicionalmente mobilizados. Vale lembrar que é crescente a sensação de que os espaços não são flexíveis o bastante para absorver o que parece ser uma sociedade civil cada vez mais mobilizada e abrangente, ainda que difusamente organizada (Abers & von Bülow, 2011). Os protestos massivos ocorridos em junho de 2013 são um exemplo de dinâmica participativa que surge desconectada das chamadas instituições participativas. Com isso, não estou afirmando que as instituições participativas deveriam lidar com as demandas difusas colocadas nas práticas de protesto, mas que as organizações que delas fazem parte precisam se aproximar deste público que demanda cada vez mais por melhores serviços públicos e que se mantém longe das instâncias de tomada de decisão (Romão, 2014). Sendo assim, é preciso considerar – conforme alerta Romão (2014) – como democratizar e aproximar o mundo da política institucional da sociedade, de maneira a contribuir para a

disseminação da informação para o público e o fortalecimento de sua capacidade reivindicativa e fiscalizatória, tendo em vista o acesso privilegiado que os organizados dispõem sobre procedimentos, processos e acontecimentos antes sob a égide da burocracia estatal.

Neste ponto, o decreto propõe mecanismos para oxigenação dos espaços e pluralização da representação. O tema da inclusão de grupos marginalizados e excluídos da política, muito presente na literatura da década de 1980 e 1990, aparece amplamente, mas sem indicações específicas sobre como a inclusão ocorreria. Desse modo, parece remeter apenas à expectativa normativa de inclusão que se processaria em face da abertura de oportunidades de participação, o que já se mostrou insuficiente ao longo de três décadas de experimentos no país. A PNPS cita, de forma geral, a exigência de diversidade na composição de quatro dos nove mecanismos estipulados. Não há maior atenção ao tema da diversidade, que vem sendo trabalhada sob diferentes enfoques teóricos, por exemplo, a ideia de representação por perspectivas sociais, a qual teria maior impacto na inclusão de mulheres e negros geralmente excluídos dos espaços de poder (Young, 2000). Mesmo que os espaços de participação venham se mostrando mais inclusivos do ponto de vista da inserção da mulher quando comparados a espaços tradicionais da política (Lüchmann & Almeida, 2010), tal inserção é diferenciada nas políticas públicas e nos distintos níveis de participação, local, estadual ou nacional. A pluralização dos atores também seria afetada pela presença de paridade, como se viu quando se tratou da efetividade das dinâmicas internas e pela rotatividade dos atores nos conselhos – demanda reiterada nas pesquisas sobre participação diante da perpetuação de lideranças nestes espaços.

A inclusão de ambientes virtuais de participação e a aposta nas tecnologias de informação e comunicação (TICs) parecem responder pela grande aposta da PNPS de diversificação dos espaços. Em tese, os desenhos virtuais teriam o potencial de inserir o cidadão na política, atraindo outro perfil de participante. Há que se considerar, porém, que a literatura especializada tem chamado a atenção para o descompasso entre oportunidades de participação digital e inclusão efetiva por motivos variados, como a atração de indivíduos politicamente ativos e a diferença entre acesso à informação e oportunidade de participar e engajamento político (Leston-Bandeira, 2014). Vale lembrar que o governo federal já utiliza plataformas digitais, como o Participa.br<sup>9</sup> e o Dialoga Brasil<sup>10</sup>, cujos objetivos são ampliar o conhecimento sobre os principais programas e as agendas do governo federal, abrir o diálogo direto com as pessoas e a possibilidade de emissão de propostas para programas e reformulação dos mesmos. Ainda não se sabe, porém, qual é o perfil dos atores individuais e coletivos que se engajam neste processo.

9. Ver <<http://www.participa.br/>>.

10. Ver <<http://www.dialoga.gov.br/>>.

11. A eleição para conselheiros em conferências permitiria que o processo de escolha dos representantes da sociedade civil fosse ampliado para a comunidade de política e também para a população participante. Geralmente, os conselhos adotam eleição por entidades. Neste caso, pode ocorrer um primeiro momento em que o conselho abre um processo seletivo para as entidades concorrerem a partir de algumas regras predefinidas (existem conselhos que não permitem esta escolha, pois no regimento interno já está estipulado qual organização tem assento garantido), e um segundo momento de indicação pela entidade do representante (esta indicação pode ser fruto de uma decisão da direção da entidade, ou de um processo eleitoral interno).

No que se refere às regras de seleção ou mecanismos autorizativos, são estabelecidos critérios transparentes de escolha nos conselhos, nas comissões e nas conferências, mas o tema da eleição não ganha prioridade, tampouco a eleição para conselheiros em conferência<sup>11</sup>, permitindo mesmo a indicação pela sociedade civil, o que pode prejudicar a pluralização da representação pretendida. Por fim, no que se refere à prestação de contas, tema que tem dominado as leituras representativas da atuação dos atores sociais, não há menção explícita sobre relacionamento dos representantes com suas bases, apenas a exigência de publicidade de todos os espaços. Talvez a aposta seja que a utilização de redes sociais e de estratégias de mobilização e disponibilização de subsídios para participação no diálogo em rede possa contribuir para o conhecimento do processo representativo para além dos muros das instituições participativas.

A última dinâmica estudada – a articulação sistêmica –, além de influenciada pelas expectativas de pluralização dos atores e espaços da representação – pois trata, como se viu acima, de integrar representantes a ambientes diversos de participação e à sociedade –, foi contemplada no decreto por meio de uma arquitetura de interação entre mecanismos. A articulação entre as instituições participativas é sugerida especialmente na relação entre conferências e conselhos ou entre diferentes conferências: importância de os conselhos acompanharem os processos conferenciais relativos ao tema; de integrarem os diferentes níveis de realização das conferências; de considerarem o calendário de realização das diferentes conferências e de fomentarem a integração entre mecanismos presenciais e ambiente virtual de participação. Além disso, a regulamentação do Fórum Interconselhos no decreto estabelece uma instância própria para articulação entre temas transversais das áreas de políticas públicas, questão central para o processo deliberativo dos conselhos.

Um ponto que parece caro à sociedade civil e à efetividade decisória dos mecanismos – a articulação com o Estado e com outras áreas de políticas – é apenas marginalmente tratado no decreto. Esta articulação se daria pelo incentivo à participação nos entes federados. Vale ressaltar, ainda, que a previsão de desenvolvimento de mecanismos no ciclo do planejamento e orçamento federal aparece no decreto e tem sido praticada pelo governo federal, participação no PPA (Faria, 2010), mas, assim como ocorre em outros artigos, esta previsão não está inserida dentro de uma proposta detalhada sobre como ocorreria a participação no planejamento e orçamento, quais agentes estariam envolvidos e qual seria o papel da sociedade.

## Política Nacional de Participação Social: qual legado?

A ideia de efetividade é central no debate acadêmico e está presente com diferentes intensidades nos trabalhos sobre participação no Brasil. Após décadas de estudos, é possível e necessário se perguntar, mas qual efetividade? O balanço da literatura sobre efetividade mostra que existe pelo menos um conjunto de quatro dimensões que precisam ser consideradas em um modelo baseado no aperfeiçoamento da participação. Primeiro, há uma preocupação com o funcionamento interno dos espaços de participação e deliberação. Apesar das diferenças nos enfoques teóricos, tanto a agenda da participação quanto a da deliberação apontam dificuldades de se estabelecer um processo discursivo e decisório no interior das instituições participativas, que envolva atores ativos e considerados iguais, independentemente do segmento ao qual pertencem – governamental ou não governamental – e com capacidade contestatória e propositiva. Além disso, espera-se que os espaços expressem e decidam sobre a diversidade de temas relevantes para a política pública. Em segundo lugar, destaca-se a efetividade representativa dos espaços e, nesse sentido, a investigação se centra na forma em que os atores acessam estes canais, na pluralidade da sociedade civil e no relacionamento que os representantes estabelecem com os representados, o que, em última instância, também dependerá da efetividade de articulação com a sociedade, outras instituições participativas e o Estado. Em terceiro lugar, o problema da implementação é visceral e perpassa as distintas dimensões. Ele foi percebido, num primeiro momento, nas pesquisas que se preocupam com o poder decisório interno dos atores e para o qual contribuiu a agenda deliberativa, ao descortinar o que decidem e como decidem. Mas também perpassa o impacto da participação na agenda governamental e nas decisões dos órgãos responsáveis pela política pública. Neste campo pouco se avançou no conhecimento de variáveis explicativas, para além daquelas já mobilizadas para a compreensão das dinâmicas internas, como vontade do governo ou força do associativismo. Recentemente, os problemas da baixa capacidade de influência das instituições participativas no governo começam a ser relacionados com a fraca articulação dos mecanismos, em termos sistêmicos, o que nos direciona para o quarto conjunto de dilemas da efetividade. A articulação das instituições participativas com um conjunto de atores, governamentais e da sociedade civil, bem como com outras áreas de políticas e instituições de participação, é um dos sinais de que é preciso avançar numa compreensão macro da política, que dê conta de perceber a participação institucionalizada como um dos distintos repertórios de interação dos movimentos sociais ou como parte de um ciclo mais amplo de políticas públicas. Ou seja, neste caso, apesar de a articulação ser tratada como um problema em si de efetividade, ela também pode ser considerada condição para a efetividade da participação nas dimensões supracitadas: dinâmicas internas, representação

e implementação. O problema é que, neste campo, ainda carecemos de pesquisas empíricas que sejam capazes de testar a articulação e seus impactos nas distintas dimensões, além dos seus possíveis *trade-offs*. Esta é uma questão, entretanto, que extrapola o escopo deste artigo. Além disso, vale lembrar que o balanço aqui apresentado sobre o tema da efetividade não esgota o debate sobre participação nas instituições participativas no Brasil, apenas busca organizá-lo a partir de algumas linhas analíticas e sentidos gerais da efetividade na literatura acadêmica.

A análise qualitativa e de conteúdo da PNPS, à luz destes indicadores de efetividade, revelam que a PNPS responde em diferentes graus às quatro dimensões apresentadas. Pelas dificuldades de regular as dinâmicas internas de participação e deliberação, considerando a importância de autonomia dos atores e espaços, a política lida muito pouco com problemas relativos à paridade e dinâmica de debates, e não chega a tratar do dilema dos recursos e das competências das instituições participativas. Não se quer dizer com isso que a participação deva ser regulada inteiramente por leis ou que processos institucionalizados em si garantam a sua qualidade, mas a ausência de tratamento dos temas revela o baixo consenso em torno do problema, especialmente quando se pretende formular uma política para as diferentes áreas do Estado, até mesmo aquelas que não têm tradição de participação. Como mostrou Magalhães (2016), a PNPS fez parte de um longo processo de negociação do Estado com a sociedade, mas também da SG-PR com os diferentes ministérios, tendo que se adequar às diferentes realidades e interesses das áreas. A mesma estratégia de avanços e recuos pode ser vista na questão da representatividade, embora esta seja a que mais recebeu atenção da PNPS. Fica o questionamento também acerca das potencialidades das ferramentas digitais para oxigenar os trabalhos das instituições participativas e aproximá-las da sociedade.

No que se refere à implementação, é importante adicionar um elemento a sua fragilidade, para além da timidez dos artigos já destacada anteriormente. O modelo de implementação da participação no nível federal estava fortemente centrado na Secretaria Geral, órgão que ganhou força como instituição de interlocução entre Estado e sociedade no início do primeiro mandato do presidente Luís Inácio da Silva. Após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, há muitas incertezas acerca da condução da relação Estado-sociedade no governo de Michel Temer. Além das mudanças ministeriais nas diversas áreas de políticas, a antiga SG-PR, agora Secretaria de Governo<sup>12</sup>, retoma como uma de suas funções centrais o relacionamento com os entes federativos, os partidos políticos e o Congresso Nacional, apesar de manter o relacionamento com a sociedade por meio da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) e da Secretaria Nacional de Juventude. É importante destacar também que há inseguranças acerca do funcionamento e da continuidade de

12. A SG-PR já tinha se transformado em Secretaria de Governo pela presidente Dilma Rousseff, por meio do Decreto n.º 8.579, de 26 de novembro de 2015, incorporando a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa. Embora tratasse também da relação com partidos, Congresso e entes federados, estas funções estavam expressas apenas nas atribuições gerais. O Decreto n.º 9.038, de 26 de abril de 2017, Anexo I, reestrutura a Secretaria do Governo, criando um órgão específico para este fim, a Secretaria Nacional de Assuntos Federativos.

alguns conselhos nacionais, devido à grande reestruturação nas políticas, como de Igualdade Racial e Direitos das Mulheres, e reestruturações nas próprias instituições participativas, por exemplo, o Fórum Nacional da Educação<sup>13</sup>, a partir da exclusão de entidades da sociedade civil e incorporação de outras na representação governamental. Estes são problemas que também atingem a dimensão da efetividade da articulação com as arenas estatais, pois sem uma sinalização por parte do governo a respeito do papel da participação no projeto governamental, até mesmo a articulação entre conselhos e conferências e outras instituições participativas pode estar comprometida, a depender do que as diferentes áreas de políticas serão capazes de processar.

Embora não tenha sido alvo do artigo estudar os conflitos em torno da aprovação do decreto, vale citar, a título de enquadramento da PNPS no momento político atual, que o embate em torno do decreto revelou uma clivagem antiga na teoria política em termos da compreensão do papel da participação social na política. Os debates apresentados em veículos de comunicação de massa e de grande circulação e por alguns parlamentares repõem a tensão entre representação e participação no processo democrático. No Congresso Nacional, expressou-se uma ideia geral que a PNPS afronta o Poder Legislativo e faz uma mudança de regime por decreto (do representativo para a participação direta). Já o editorial do *Estadão*, de 29 de maio de 2014, chegou a dizer “ora, a participação social numa democracia representativa se dá através dos seus representantes eleitos no Congresso, legitimamente eleitos”. Certamente estes debates aparecem em um momento de intensa polarização e de conflitos entre Executivo e Legislativo e não expressam um discurso hegemônico e coeso na população ou no Congresso contra a participação social. Nos termos de Dagnino (2004), existem disputas entre projetos políticos<sup>14</sup> acerca de qual deve ser o escopo da participação e os atores a serem incluídos no processo decisório de políticas públicas<sup>15</sup>. Vale acrescentar que as disputas não são apenas entre projetos, mas no interior do próprio projeto democrático-participativo que também orienta as ações do Estado, já que burocracias, partidos e representantes governamentais têm posturas distintas acerca da participação (Pires & Vaz, 2012). Contudo, os conflitos em torno do projeto revelam a limitada compreensão acerca da complementaridade entre participação e representação democrática e a dificuldade de estabelecer a centralidade da participação no interior do sistema político. Tal disputa impediu que a participação fosse fortalecida por meio de um arranjo jurídico, gerando um impasse que parece não será resolvido, já que o partido que propôs a política foi deposto do governo. Neste sentido, não há no horizonte próximo propostas de renovação e aprofundamento da participação, ficando a mesma dependente dos arranjos governamentais e das disputas políticas que se processarão no seio da sociedade civil e no interior do Estado.

13. Portaria n.º 577, de 27 de abril de 2017. *Diário Oficial da União*, n.º 81, sexta-feira, 28 de abril de 2017.

14. Na época analisada pela autora, os dois projetos em disputa eram o projeto político neoliberal *versus* o projeto democrático-participativo. O conceito de projetos políticos designa “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006: 38).

15. Para a autora, tais disputas geraram, na década de 1990, uma confluência perversa entre dois projetos distintos, neoliberal *versus* democrático participativo, que apontavam para a defesa da participação, mas com objetivos distintos: redução da responsabilidade do Estado, no primeiro, e ampliação da cidadania, no segundo.

## *The challenges of effectiveness and the legal status of participation: the national policy of social participation*

*Abstract: This article analyzes the National Policy of Social Participation, launched via Decree N. 8243/2014, in order to map their innovations, limitations and capabilities to meet the challenges of the effectiveness of social participation in the country. Its proposals will be contrasted from four dimensions of effectiveness, which, I argue, have guided the academic debate on the experiences of interaction between state and society: participation and deliberation, representation, implementation and articulation. Despite the large limits of the Policy, the paper concludes that the NPSP focuses on the four dimensions presented, but the dilemmas of implementation and articulation of participatory institutions with different state arenas are superficially treated. The difficulty of dealing with these issues and the conflicts around the Policy approval process show that social participation in Brazil remains dependent of the nuanced understanding that each government has on the role of the State-society interactions.*

*Keywords: effectiveness, participation, National Policy of Social Participation.*

## Referências bibliográficas

ABERS, R. *et alii*. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacia hidrográfica no Brasil. In: ABERS, R. (Org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*, p. 213-241. São Paulo: Annablume, 2010.

ABERS, R. N.; KECK, M. Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics & Society*, v. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.

———. *Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*. New York: Oxford University Press, 2013.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, R.; Von BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Ano 13, v. 28, p. 52-84, 2011.

ALENCAR, J. *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa*. Brasília: Ipea, 2013.

ALMEIDA, D. R. *Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

———. Instituições participativas, accountability e mídias sociais: o Conselho Nacional de Assistência Social. In: SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Orgs.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*, p. 277-309. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, v. 10, p. 284- 304, 2016.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas nas últimas décadas. *Lua Nova*, n. 94, p. 255-294, 2015.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*, p. 29-39. São Paulo: Cortez, 1998.

AVRITZER, L. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

———. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.

——— (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

———. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*, p. 13-25. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, p. 39-82. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BÄCHTIGER, A.; HANGARTNER, D. When deliberative theory meets empirical political science: theoretical and methodological challenges in political deliberation. *Political Studies*, v. 58, p. 609-629, 2010.

BAIOCCHI, G.; HELLER, P. Representation by design? Variations on participatory reforms in Brazilian municípios. In: TÖRNQUIST, O. *et alii* (Orgs.). *Rethinking popular representation*, p. 119-140. New York: Palgrave Macmillan. 2009.

BENHABIB, Seyla. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, Seyla. *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*, p. 67-94. Princeton: Princeton University Press, 1996.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS – e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. *Diário Oficial da União*, p. 6-8. Poder Executivo, Brasília/DF, 26 Maio 2014.

BUTTON, M.; RYFE, D. M. What can we learn from the practice of deliberative democracy? In: GASTIL, J.; LEVINE, P. (Eds.). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the 21st century*, p. 20-33. San Francisco (CA): Jossey-Bass, 2005.

CARLOS, E. Engajamento institucional, mudanças e continuidades na ação coletiva: o movimento popular e o ambientalista no Espírito Santo. In: CARLOS, E.; PORTO DE OLIVEIRA, O.; ROMÃO, W. M. (Orgs.). *Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*, p. 29-82. Chapecó: Argos, 2014.

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. Rethinking democratic representation: eight theoretical issues. In: Rethinking Democratic Representation Workshop. Columbia. *Anais...* Columbia: University of British Columbia, 2006 (paper).

CAYRES, D. C. *Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*, p. 279-296. Brasília: Ipea, 2011.

——— *et alii*. Mobilização e participação: um estudo sobre a dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*, p. 366-393. São Paulo: Cortez, 2010.

COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

CORNWALL, A.; COELHO, V.S.P. (Eds.). *Spaces for change? The politics of citizen participation in New Democratic Arenas*. "Claiming Citizenship Series". London: Zed Books, 2007.

CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Orgs.). *Democracia: teoria e prática*, p. 167-210. Rio de Janeiro; Curitiba: Relumbre Dumará; Fundação Araucária, 2002.

——— (Org.). *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

CUNHA, E.S.M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*, p. 135-161. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

——— *et alii*. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*, p. 297-322. Brasília: Ipea, 2011.

DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

———. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, n. 5, p. 137-161, 2004.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica; Ciesas; Universidad Veracruzana, 2006.

DIAS, M. R. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DOWBOR, Monica, *Arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitistas (1974-2006)*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DRYZEK, J; NIEMEYER, S. Discursive representation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 4, p. 481-493, 2008.

EVANS, P. B. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. *A participação social no Nordeste*, p. 111-133. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

———. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 187-204, 2010.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 67- 81, 2006.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, n. 84, p. 13-23, 2011a.

———. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*, p. 33-42. Brasília: Ipea, 2011b.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 44-66, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, n. 84, p. 95-139, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. L. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 157-187, Abr. 2015.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

LESTON-BANDEIRA, C. The pursuit of legitimacy as a key driver for public engagement: the European Parliament case. *Parliamentary Affairs*, v. 67, p. 415-436, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. Inclusão, accountability e representação nas instituições de controle social: dimensões da deliberação democrática. In: GURZA LAVALLE, A. *et alii* (Orgs.). *O papel da teoria política contemporânea: justiça, constituição, democracia e representação*, p. 359-393. São Paulo: Alameda, 2015.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas. *Revista Katálises*, v. 13, n. 1, p. 86-94, 2010.

MAIA, R. C. M. *Mídia e deliberação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MAGALHÃES, A. *Ativismo institucional e os desafios do Estado: uma análise sobre a Política Nacional de Participação Social*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MANSBRIDGE, J. Rethinking representation. *American Political Science Review*, v. 97, n. 4, p. 515-527, 2003.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, p. 129-156. São Paulo: Cortez, 2003.

MELVILLE, K.; WILLINGHAM, T. L.; DEDRICK, J. National issues forums: a network of communities promoting public deliberation. In: GASTIL, J.; LEVINE, P. (Eds.). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the 21st century*, p. 37-58. San Francisco (CA), Jossey-Bass, 2005.

MENDONÇA, R. F. Teoria crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis. *Opinião Pública*, v. 19, n. 1, p. 49-64, 2013.

MIGDAL, J. S. *State in society: studying how states and societies transform and constitute one another*. New York: Cambridge University Press, 2001.

MISCHE, A. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5/6, p. 134-150, 1997.

MORONI, J. Agendas para a participação. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (Orgs.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*, p. 45-48. São Paulo: Pólis, 2012.

PAPADOPOULOS, Y.; WARIN, P. Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, v. 46, n. 4, p. 445-472, 2007.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Eds.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.

PIRES, R. R. C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

———. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: MARX, V. (Org.) *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Porto Alegre: UFRGS; Cegov, 2014.

PIRES, R.; ABERS, R. *Relatório de pesquisa trajetórias e práticas políticas no serviço público (1ª fase)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB); Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2014.

PIRES, R. R. C. *et alii*. *Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação*. Nota Técnica Ipea, n. 3. Brasília: Ipea, 2012.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*, p. 253-304. São Paulo: Cortez, 2010.

———. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. *Texto para discussão Ipea*, n. 1707. 2012.

POULANTZAS, N. *State, power, socialism*. London: New Left, 1978.

ROMÃO, W. M. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 219-244, 2011.

———. As manifestações de junho e os desafios à participação institucional. *Boletim de Análise Político-Institucional*. Ipea, n. 1, p. 11-20, 2014.

ROSANVALLON, P. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial, 2009.

SANTOS JÚNIOR, O. *et alii* (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*, p. 223-248. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, p. 13-28. London: Lynne Rienner, 1999.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Ano 13, v. 28, p. 86-125, 2011.

SOUZA, L. Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas locais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 245-285, 2011.

STEENBERGEN, M. R.; BÄCHTIGER, A.; SPÖRNDLI, M.; STEINER, J. Measuring deliberation: a discourse quality index. *Comparative European Politics*, v. 1, n. 1, p. 21-48, 2003.

STEINER, J. Measuring deliberation: a Discourse Quality Index. In: STEINER, J. *et alii* (Eds.). *Deliberative Politics in Action: analysing parliamentary discourse*, p. 43-73. Cambridge: Cambridge University, 2005.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, p. 17-45. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

———. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Orgs.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*, p. 27-50. Salvador: Editora UFBA, 2010a.

———. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. *Revista Colombia Internacional*, n. 71, p. 63-83, 2010b

TEIXEIRA, A. C. *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

———. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2013.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. *Argumentum*, v. 4, p. 152-172, 2012.

URBINATI, N. *Representative democracy*. Chicago: University of Chicago, 2006.

URBINATI, N.; WARREN, M. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, n. 11, p. 387-412, 2008.

WAMPLER, B. Participation, representation, and social justice: using participatory governance to transform representative democracy. *Polity*, v. 44, n. 4, p. 666-682, 2012.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative Politics*, v. 36, n. 3, p. 291-312, 2004.

YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University, 2000.