

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA INSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Maira Gonçalves LOPES¹
Alessandra Santos NASCIMENTO²

■ **RESUMO:** Ao percorrer a literatura sobre o tema da participação institucional é possível identificar a existência de várias e distintas abordagens. Esse artigo busca realizar um sucinto balanço bibliográfico, refletindo sobre as possibilidades e os limites dessas produções teóricas no Brasil, desde o final da década de 1980, até os dias atuais. Resulta desse esforço interpretativo a organização desse artigo em quatro momentos: o primeiro, a contribuição de Carlos Estevam Martins, na década de 1990, ao tratar a participação no interior de uma teoria do Estado; o segundo, a problematização de alguns trabalhos que, inspirados pela teoria habermasiana, apresentaram grande entusiasmo com os caminhos institucionais, como forma de empoderamento e fortalecimento da sociedade; o terceiro, os subsídios que as pesquisas com viés empírico possibilitaram para evidenciar os descompassos entre a expectativa democrática e as lógicas internas dos novos espaços participativos; e por fim, a reflexão sobre alguns dilemas e contribuições dos debates sobre a efetividade das instituições participativas.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Participação. Representação. Pesquisas empíricas. Efetividade. Instituições participativas.

Introdução

No Brasil, o termo “participação” se popularizou, sobretudo, com a experiência de descentralização política, a partir da

¹ UNESP – Universidade Estadual Paulista. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Faculdade de Ciências e Letras/FCLAr. Araraquara – SP – Brasil – 14800-901. mairalopes_212@yahoo.com.br.

² IFSUDESTE – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais. Barbacena – MG – Brasil – 36205-018. alesantosnas@gmail.com.

promulgação da Constituição Federal de 1988. Logo, destacar as vantagens que a participação política pode trazer para o fortalecimento da experiência democrática tem sido recorrente, seja no discurso de autoridades públicas, seja nas reflexões acadêmicas.

Em decorrência dos dispositivos normativos dessa Constituição, inúmeros espaços participativos foram criados e institucionalizados. Com isso, várias pesquisas acadêmicas começaram a ser produzidas com o objetivo de descrever e sistematizar o que acontecia no interior desses espaços, como também, desenvolver uma fundamentação teórica capaz de explicá-los.

Por consistir em um termo polissêmico, o conceito de participação pode ser compreendido de diversas formas. Na área da Ciência Política não há um consenso sobre seu significado. Entretanto, existe certa aceitação da ideia de que a participação envolve uma relação ativa que o indivíduo estabelece com a política. Por compreender uma noção abstrata, intangível, esse conceito é, via de regra, especificado em termos de processos que visam objetivos e de instituições que atuam para alcançá-los.

Esses apontamentos colocam a participação num contexto de distintas ações e maneiras de abordá-la. Do ponto de vista teórico, a participação pode ser um referencial normativo a ser alcançado, como parte da administração pública e de regimes políticos descentralizados, quanto um instrumento para aprimorar as democracias.

Diante do exposto, torna-se relevante realizar um balanço bibliográfico, ainda que breve, da literatura especializada. O presente artigo aceita esse desafio e aborda distintos momentos da construção desse campo teórico, dedicado à análise e interpretação das experiências institucionais participativas, no Brasil.

O tema da participação no interior de uma teoria do Estado

Durante o processo de redemocratização da política brasileira, a partir dos anos de 1980, muitos trabalhos se dedicaram a entender como os impulsos sociais que chegavam ao Estado, no Brasil, poderiam ser organizados na forma de um regime mais participativo. À luz de experiências de outros

países, assim como, da literatura que buscou entendê-las, Carlos Estevam Martins apresentou, já no início da década de 1990, uma refinada discussão teórica sobre a participação no interior de uma teoria do Estado. No livro intitulado *O circuito do poder*, publicado no ano de 1994, Martins abordou essa temática como uma etapa no processo de aprimoramento do regime liberal e propôs alguns elementos analíticos que, ainda, recentemente, compõem a agenda de debates.

Em meio ao entusiasmo de vários autores com os arranjos e mecanismos participativos, Martins (1994) alertava sobre os riscos que a participação poderia causar ao fortalecimento da democracia no Brasil. Para esse estudioso, embora a participação fosse um instrumento democrático por natureza, ela só contribuiria, efetivamente, para fortalecer a democracia na medida em que fosse introduzida como um complemento aos demais componentes institucionais do Estado.

Da perspectiva da sociedade, é plausível sugerir que a participação sempre existiu. A participação é uma constante ao ser reconhecida como uma “[...] primitiva manifestação de insubordinação ao exercício do poder” (MARTINS, 1994, p. 178). Dessa forma, onde houver separação entre Estado e Sociedade, sempre haverá impulsos participativos. Ou seja, a democracia participativa não visa *inventar* a participação, mas sim ampliá-la. Em decorrência disso, o que define os diferentes tipos de participação são: os conteúdos que ela expressa, os sujeitos que a praticam e os modos pelas quais ela se efetiva (MARTINS, 1994).

O grande ponto de inflexão da produção teórica, dedicada a entender o novo cenário que emergiu com o processo de redemocratização no Brasil, foi a presença de setores populares nos processos decisórios do Estado, durante as décadas de 1970 e 1980. Essas experiências geravam interpretações que apresentavam a participação como o antídoto contra todos os males provocados pela política tradicional. O que significou que os espaços abertos a participação foram entendidos como instâncias capazes de irromper contra os vícios políticos gestados no interior do Estado.

Um contraponto a essa argumentação foi apresentado por Martins (1994), ao definir a participação como uma entre as demais instituições democráticas. Logo, longe de ser uma inovação institucional capaz de combater todos os vícios políticos do Estado, a participação consiste no próximo passo do

processo de amadurecimento do sistema democrático, isto é, ela compreende um elemento aditivo na organização da vida política. Dessa maneira, para que haja participação é preciso que o regime democrático já esteja amplamente instituído.

Em sua teoria do Estado, Martins (1994) descreve a atividade política a partir de três momentos básicos: o primeiro trata do funcionamento corriqueiro da estrutura do aparelho estatal, isto é, se refere às competências, ao conjunto de poderes, aos órgãos e recursos envolvidos, etc. O segundo diz respeito a representação política, que vincula Sociedade e Estado pelo lado dos *inputs*. Seu papel consiste em levar para o interior do Estado as demandas, as preferências e os interesses dos membros da Sociedade, sejam eles indivíduos ou coletividades. E o terceiro momento compreende a intervenção governamental, que liga a Sociedade e o Estado pelo lado dos *outputs*. Tal intervenção envolve as ações do Estado que afetam a vida social, logo, os interesses da sociedade. Esses três momentos conformam o que Martins (1994) chamou de “circuito do poder”, enquanto suas funções representam os seus pontos nodais. A relação entre cada uma dessas funções estabelece a maneira como o Estado e a Sociedade se relacionam. Esse “circuito” consegue levar, por meio da representação, as demandas da Sociedade para dentro do Estado, sem que haja, assim, a necessidade da participação.

A ideia expressa no fluxo do “circuito do poder” é que os *inputs* e os *outputs* retroalimentam-se mutuamente e, portanto, que a Sociedade e o Estado são colocados em contato sem que exista a necessidade da “participação”. Em virtude disso, os regimes democráticos devem entender a participação como uma medida paliativa, que se destina a corrigir problemas pontuais. Ou seja, ela precisa ser compreendida “[...] de modo contingente – por deficiência ou por conveniência, nunca por questão de essência” (MARTINS, 1994, p. 187). Embora a participação seja um instrumento de natureza democrática, ela não é o elemento constitutivo das democracias.

Ainda segundo Martins (1994), o grande problema em considerar a participação como um elemento fixo dentro do “circuito do poder” é que, por mais democrática que ela possa ser, as demandas encaminhadas por ela correspondem sempre a interesses de parcelas da sociedade. Logo, a participação, quanto a sua organização institucional, estabelece unicamente a “[...] relação imediata entre o portador pessoal do interesse particular

e o detentor oficial da autoridade pública. [Nessa relação,] [...] o interesse particular exclui o resto da Sociedade, bem como o resto do Estado" (MARTINS, 1994, p. 192). É por isso que a participação não deve causar danos à instituição representativa, pois a representação consistiria na única forma de garantir que a seletividade das demandas e dos interesses fosse corrigida.

Em virtude desse argumento, Martins (1994) insere a participação no interior de um sistema mais amplo, donde resulta que a introdução de experiências participativas requer, necessariamente, a reorganização dos demais elementos do "circuito do poder". Uma vez que a participação é introduzida, torna-se necessário remodelar a representação, as estruturas organizativas do Estado e suas políticas de intervenção. Essa remodelação é fundamental para que as demandas inseridas pelos canais participativos possam ser assimiladas pelo governo.

Martins (1994), ao situar a participação ao lado das demais instituições do poder, adiciona elementos de complexidade à análise desse conceito, se diferenciando das abordagens que assimilavam a participação como um fator decisivo para o aprofundamento da democracia. No modelo explicativo desse autor, as experiências participativas, que objetivam colocar em comunicação direta os membros da sociedade e os atores estatais, só terão êxito se vierem acompanhadas por políticas de articulação com os demais momentos do "circuito do poder". Caso contrário, a participação social pode gerar a "[...] diminuição da unidade interna do Estado, infligindo ao governo perda de eficiência e eficácia" (MARTINS, 1994, p. 206).

As demandas inseridas por meio dos canais de participação podem não ser assimiladas pelo governo em virtude de sua dificuldade, ou impossibilidade de execução; ou ainda, por se tratarem de pleitos que dependem de uma série de aprovações ou ratificações de diferentes órgãos públicos. Em casos assim, fica mais difícil para esses órgãos oferecerem devolutivas à população, o que acaba gerando uma situação de maior instabilidade e desconfiança política.

Além de inserir a participação em um sistema de poder, Martins (1994), tal qual vários estudiosos contemporâneos, chamou a atenção para a diversidade de formas que as ações participativas podem assumir.

Nem tudo é suscetível de tornar-se, a qualquer momento ou de qualquer maneira, objeto de participação. As decisões governamentais são muito diferentes umas das outras: variam quanto à origem, ao escopo, ao valor, à duração, à instrumentalidade, significado histórico [...] é perfeitamente possível confinar e graduar a participação, limitando-se a certos tipos de decisão, a certas etapas do processo decisório, bem como a certos segmentos do quadro social (MARTINS, 1994, p. 204-205).

Essa maneira de tratar a participação, destacando seus elementos condicionantes, tais como escopo, duração, atores participantes, recursos humanos e materiais disponíveis, etc., será encontrada na maioria dos estudos voltados a essa temática no Brasil, após a redemocratização. Também será recorrente o entendimento de que a participação social, como qualquer outro elemento de poder, provoca alterações profundas na condução da governabilidade do Estado. Isso exige que a participação não seja tratada de forma homogênea, tampouco desarticulada.

Embora a literatura especializada tenha abandonado certos pressupostos e adicionado novos elementos às análises sobre a participação, é possível apontar algumas continuidades entre a obra de Martins (1994) e os trabalhos atuais. Dentre suas contribuições se destaca a proposta de relacionar a participação à representação política. Essa relação continua sendo um dos problemas que a literatura recente ainda busca equacionar.

O entusiasmo com as novas formas de participação institucional

Após o estudo de Martins (1994), as pesquisas sobre participação, ambientadas no decorrer das décadas de 1990 e 2000, foram marcadas por amplas tentativas de defender os novos espaços de participação. Avritzer e Costa, principais expoentes dessas ideias, apostavam, à época, nos caminhos institucionais como forma de empoderamento e fortalecimento da sociedade. Esta última foi compreendida como uma esfera autônoma de poder. As produções teóricas de Avritzer e de Costa buscaram defender os espaços participativos institucionais, acreditando que eles seriam o instrumento para se alcançar determinados objetivos políticos-normativos (ROMÃO; MARTELLI, 2013; SILVA, 2011).

Inspirado, principalmente, pela teoria de Jürgen Habermas, Avritzer (1996) incorporou a teoria deliberativa e sugeriu uma concepção de democracia que articulou os papéis desempenhados pelo Estado e pelo Mercado com o fortalecimento de uma terceira arena autônoma, que seria capaz de proporcionar à sociedade um instrumento de defesa contra a burocratização e a mercantilização das relações sociais. O processo de luta dos atores sociais contra a predominância da burocratização estatal e monetarização das relações, Avritzer (1996) chamou de *democratização*. Ou seja, a sua concepção de democracia contemplava as ações práticas dos atores sociais, e não o funcionamento do sistema político institucional.

De acordo com Avritzer (1996, p. 130), para que a democracia se efetivasse enquanto “prática moral” seriam necessários dispositivos institucionais que possibilitassem aos atores sociais lutarem “[...] contra formas sistêmicas de ação no interior dos domínios societários”. Tais dispositivos seriam responsáveis por tornar as atividades desenvolvidas na esfera societária fortes, a ponto de elas influenciarem os processos de democratização.

No caso específico do Brasil, esses dispositivos teriam por finalidade dar vazão aos impulsos associativos que começaram a emergir ao longo dos anos de 1970. Este período, na leitura de Avritzer (1997), representou um ponto de inflexão no padrão de associativismo no Brasil e na América Latina. Tal transformação se caracterizou pela significativa renovação das práticas dos movimentos sindicais; pela construção de solidariedades locais; pelo aumento da participação de setores da classe média; e pelo surgimento de associações³ temáticas vinculadas, sobretudo, aos direitos humanos. Logo, as novas características do padrão de associativismo marcaram não só o surgimento de “[...] um conjunto de novos atores no espaço público”, como também, “[...] uma forma completamente distinta de ocupação do espaço público” (AVRITZER, 1997, p. 163).

Essas novas formas de ação coletiva se distinguem pela ocupação plural do espaço societário por diversos atores e associações, assim como, pela maneira que os novos atores passaram a se relacionar com a sociedade política. Diante do exposto, a grande insuficiência das experiências associativas, que emergiram nos anos de 1970 e permaneceram nos seguintes, está no fato delas não terem sido incorporadas pela sociedade

³ Tais associações estavam diretamente ligadas à luta contra a ditadura militar.

política. Essa hipótese parece plausível quando se observa que, mesmo com a multiplicidade de experiências associativas, certas práticas que agiam na promoção do “desequilíbrio societário” continuavam sendo reproduzidas.

Segundo Avritzer (1997), um dos grandes problemas dessas novas práticas associativas, que correspondem a um avanço democrático, está no fato de que elas estariam atuando num “vazio institucional”, isto é, sem o respaldo de nenhuma instituição, o que as impedia de serem controladas e organizadas segundo regras e normas reconhecidas socialmente.

Em virtude dessa percepção, para que o Brasil avançasse em direção a uma democracia, que pudesse ser entendida fora dos limites de uma concepção elitista, era necessário a criação de novas formas institucionais com o intuito de conferir “status público” às associações que, efetivamente, desempenhassem um papel público (AVRITZER, 1997, p. 169). Com isso, seria possível diferenciar as práticas de ação estratégica e particularista, daquelas que reivindicassem interesses gerais.

Desse modo, as experiências associativas da década de 1970 são interpretadas, por Avritzer (1997), como o principal elemento condutor da ação democratizante frente às atividades do Estado. Contudo, para que essas experiências fossem executadas como tal era preciso a sua institucionalização, somente esta última seria capaz de assegurar a perenidade e a publicidade das ações.

Se, por um lado, esse modelo elaborado por Avritzer (1997) ganhou adeptos, que passaram a estudar os novos espaços participativos com base nos pressupostos da teoria deliberativa, por outro lado, ele recebeu inúmeras críticas, que, no geral, denunciaram a sua excessiva simplificação analítica ao abordar a relação entre Estado e Sociedade Civil em termos de oposição. Um dos críticos desse modelo foi o intelectual Adrian Gurza Lavalle. Para ele, o conceito de Sociedade Civil, trabalhado por Avritzer, era insuficiente para responder as questões postas pela complexidade social. Esse conceito, que nasceu de um projeto político para refletir a respeito das experiências da América Latina e do Leste Europeu, teria perdido sua capacidade explicativa, restando-lhe, somente, um sentido simplificado da oposição entre Estado e Sociedade (LAVALLE, 1999).

Na compreensão de Lavalle (1999), ao incorporar a teoria habermasiana, Avritzer propôs um esquema teórico no qual a

sociedade foi entendida como uma esfera democratizante, em detrimento do Estado. A fragilidade desse esquema estava no abandono da premissa⁴ de que entre Estado e Sociedade Civil existia uma relação de “[...] constituição e mútua determinação recíproca e interativa” (LAVALLE, 1999). Desse modo, ao conceber a Sociedade Civil como algo sem qualquer relação com o Estado, a não ser o confronto, o esquema de Avritzer teria afastado o conceito de Sociedade Civil das evidências empíricas.

Segundo Lavallo (1999), essa interpretação de Avritzer suscitou um engessamento na forma de conceber a Sociedade Civil, pois só reconheceu como seus atores as organizações e associações com as seguintes características: não-estatais, tampouco econômicas; base voluntária; natureza coletiva e horizontal, assim como, adesão livre e espontânea de seus membros. Somam-se a essas exigências, que a legitimidade dessas organizações e associações fosse concebida em torno do “interesse geral” e que elas cumprissem a função de mediação entre a sociedade não organizada e os poderes econômicos e políticos (LAVALLE, 1999; 2003).

Lavallo (1999, 2003) ponderou que a adoção dessa estilização dos atores da Sociedade Civil excluía importantes organizações, a exemplo dos sindicatos, partidos políticos, cooperativas, igrejas, etc. Além disso, destacou que tal estilização colaboraria para superestimar as virtudes da Sociedade Civil frente às maledicências do Estado, ao desconsiderar no agir coletivo os jogos de interesses e a mobilização de grupos e instituições políticas tradicionais.

No debate com Avritzer, Lavallo (1997, 2002, 2003, 2011a) procurou demonstrar as insuficiências analíticas de seu modelo. Para isso, expôs que os quesitos normativos, propostos por esse modelo, abandonavam diversos grupos de interesses e chegavam a ponto de expulsar a própria Sociedade Civil, em situações que ela assumisse comportamentos inerentes a esfera política. Levando-se em conta tais considerações, é possível entender alguns dos sinais de esgotamento dessa literatura impetrada pela corrente deliberativa no Brasil.

A partir da década de 2000, a bibliografia sobre participação passou a registrar a influência de uma agenda de pesquisa mais pragmática e menos preocupada com as qualidades morais dos

⁴ Essa proposição era considerada fundamental pelos autores que, até então, tinham trabalhado a temática da sociedade civil.

atores sociais. Houve uma reorientação do debate teórico, a qual se caracterizou pelo abandono das potencialidades de transformação dos atores sociais e, também, pela dedicação as formas inéditas de participação, publicamente institucionalizadas, como o Orçamento Participativo e os Conselhos de Políticas Públicas. Com isso, a discussão intelectual se direcionou à investigação empírica dos processos de participação, identificando os limites e alcances de novas configurações entre Estado e Sociedade Civil.

Ainda que pesem as diferenças nas abordagens a respeito da participação, as pesquisas desenvolvidas, a partir de meados da primeira década do século XXI, trouxeram para essa discussão a questão da qualidade da participação. A postura entusiástica foi abandonada, e os pesquisadores começaram a explorar o funcionamento interno dos novos espaços participativos, ou seja, a relação que eles mantinham com o contexto político e social, assim como, os vínculos entre esses espaços e as instituições políticas tradicionais, a exemplo dos partidos políticos e movimentos sociais.

Em meados da década de 2000, as investigações procuraram identificar os impactos dos novos espaços participativos sobre a administração pública e entender se, e como, a participação exercia algum poder na formação ou modificação das agendas políticas. Enfim, o objetivo principal desses estudos foi interpretar quais eram os avanços e os limites democráticos dessas novas experiências, sem recorrer a um modelo rígido que separasse a política tradicional do Estado e as práticas da Sociedade Civil.

Pesquisas empíricas versus expectativas normativas sobre a participação

De forma sintética, as expectativas normativas sobre a participação, tão fortes nos anos de 1990, foram sendo, paulatinamente, substituídas pelo desenvolvimento de teorias mais pragmáticas, nas décadas seguintes.

A elaboração de teorias com viés pragmático propiciou avanços significativos na compreensão das especificidades dos novos espaços participativos. Na década de 2000, as pesquisas assumiram uma postura mais crítica, que se caracterizou pelo reconhecimento de que os espaços de participação não eram democráticos em si mesmos, mas dependiam de uma série de condicionantes contextuais e institucionais para se tornarem

mais ou menos exitosos. Nesse contexto, é oportuno realizar uma pequena digressão envolvendo alguns estudos de caso, e suas implicações teóricas, para o entendimento sobre os novos espaços participativos.

Em 2007, o trabalho sobre o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos (CGRH) e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) no Vale do Ribeira paulista, de autoria de Schattan e Favareto demonstrou o impacto que os diferentes desenhos institucionais podem ter sobre a participação. De acordo com essa pesquisa, as formas institucionais que organizavam ambos os espaços incidiram, diretamente, nos quesitos “inclusão” e “discussão”. Além de diferenças entre os perfis dos representantes do Comitê e os do Consórcio, Schattan e Favareto (2007) constataram a replicação do jogo partidário nesses espaços. Ao verificar esse quadro, tais autores afirmaram que as regras do jogo não podem ser entendidas, satisfatoriamente, fora de seus respectivos contextos políticos.

Constatou-se nessa investigação que os espaços de participação não estavam imunes às práticas políticas tradicionais. Semelhante percepção parece ter influenciado Schattan e Favareto (2007), assim como outros estudiosos dessa temática, a desenvolverem um consenso em torno da ideia de que a relação entre Estado e Sociedade não se configura como uma cisão entre dois mundos, regidos por dinâmicas e fins totalmente diferentes. Desse modo, vários pesquisadores passaram a “[...] enfatiza[r] o caráter politicamente construído das sociedades civis a partir das relações travadas ao longo do tempo entre ‘sociedade’ e ‘estado’; e organizações civis e instituições políticas” (LAVALLE, 2011b, p. 12).

Variáveis como “igualdade na participação”; “autonomia”; “influência partidária” e “representação” se tornaram parte do repertório das análises da literatura mais recente, isto é, da produção teórica preocupada com a dimensão efetiva dos espaços de participação.

Apoiado nas contribuições teóricas de Gramsci e Mouffe que, diferentemente da corrente habermasiana, entendiam a sociedade civil como um campo de ação política e o consenso como “[...] resultado temporário de uma hegemonia provisória”, o pesquisador Raul Burgos (2007) se dedicou ao estudo da organização da Sociedade Civil e da sua articulação com os espaços de participação e o Estado. Esse autor apresentou alguns

elementos que elevaram a complexidade das interpretações sobre os novos espaços participativos.

A pesquisa de Burgos (2007), sobre os movimentos sociais do Campeche, na cidade de Florianópolis-SC, propiciou refletir acerca dos dilemas organizacionais que podem estar presentes na relação entre Estado e Sociedade Civil. Ao analisar tal relação, esse estudioso permitiu apontar que ela não seguia uma única linha de negociação. Ou seja, as organizações internas aos movimentos eram constantemente realinhadas, sendo cada vez mais difícil manter o contato com a base (BURGOS, 2007).

Além de Burgos (2007), outros autores passaram a conceber a Sociedade Civil como uma esfera social plural. Tal constatação implicou em reconhecer que seus componentes, instituições e organizações articulavam ações e estratégias tão amplamente heterogêneas quanto aquelas dos atores estatais. Com isso, passou-se a aceitar a ideia de que a Sociedade Civil poderia assumir comportamentos inerentes à própria esfera política. Essa alteração no conceito de Sociedade Civil possibilitou que ele deixasse de exercer o que a literatura da década de 1990, inspirada na teoria habermasiana, acreditava ser o seu papel constitutivo, a saber: intermediar e tematizar publicamente os problemas coletivos, bem como canalizar as energias inovadoras dispersas na sociedade (LAVALLE, 2003).

Os anos de 2000 foram marcados por algumas mudanças importantes no horizonte conceitual sobre a temática da participação. Uma dessas alterações foi a preocupação em entender como a representação poderia se relacionar com a participação. Esse tipo de abordagem foi contemplado com a publicação, em 2007, do trabalho de Farias sobre o Orçamento Participativo, no estado do Rio Grande do Sul. Sua principal conclusão consistiu em apontar que a representação política não anulava a participação, pelo contrário, a complementava.

Semelhante abordagem teórica também esteve presente na pesquisa sobre os Conselhos Gestores de Curitiba, realizada em 2007, pelos autores Perissinotto e Fuks. Segundo suas análises existiu no interior desses Conselhos a reprodução de práticas da política tradicional. Dessa forma, as dinâmicas de poder, não apenas, permeavam os Conselhos, como também, as desigualdades de recurso e de influência entre os diferentes segmentos que os compunham. Somava-se a isso a ausência de debates públicos, algo que estava previsto pela teoria normativa.

Embora haja, na literatura de orientação pragmática, certo consenso de que os mecanismos de participação podem representar importantes ferramentas para a construção e o aprimoramento da democracia. Tais constatações costumam ser ponderadas diante dos riscos e desafios apresentados pelos dados empíricos. As análises desses dados sugerem cautela para interpretar as benesses da participação, ao perceberem, dentre outros aspectos, as assimetrias de poder entre os grupos que compõem os novos espaços participativos.

A inclusão de novos elementos analíticos, por intermédio das investigações empíricas, permitiu refinar o entendimento sobre os espaços participativos. Esses novos elementos contribuíram para esclarecer como os resultados gerados pela participação dependem de variáveis que estão relacionadas, tanto à organização da Sociedade Civil, quanto ao modelo da administração local. Consequentemente, a admissão de qualquer dispositivo de participação não garante, *ipso facto*, um incremento democrático na política local.

Sem descartar a perspectiva normativa, os trabalhos localizados nesse espectro propiciaram um novo patamar conceitual. Sob a responsabilidade de Dagnino e Tatagiba foi publicada, em 2007, uma coletânea reunindo diversos autores dedicados as pesquisas⁵ com viés empírico. Tais investigações contribuíram para propor abordagens mais críticas, onde a qualidade foi vista como uma questão importante para pensar as experiências participativas que estavam ocorrendo no Brasil. Assim, ao lado dessa empreitada investigativa, sobre as dinâmicas e o contexto da participação, emergiu a tarefa de realizar um aprofundamento teórico, cujo objetivo principal foi entender se, e até que ponto, a participação institucional era útil para elevar o patamar da democracia no país.

Partindo da ideia de que uma pequena digressão poderia contribuir para um refinamento conceitual sobre as mudanças e continuidades nas abordagens sobre o tema da participação, é necessário retroceder aos primeiros da década de 1990.

Nesse período, as pesquisas se orientavam, principalmente, pela preocupação em descrever os novos dispositivos institucionais de participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas (AVRITZER, 1997; NAVARRO, 1998; MARQUETTI, 2002; GOHN, 2001; DAGNINO, 2002). Acreditava-

⁵ Um desses trabalhos foi o de autoria de Perissinotto e Fuks (2007), já mencionado.

se, à época, que a multiplicação dos espaços de participação seria diretamente responsável por ampliar o aprendizado político; e conseqüentemente aprofundar a democracia. Já o processo de institucionalização das práticas associativas seria uma maneira de conferir status público às ações de seus participantes, fossem eles estatais ou sociais (AVRITZER, 1997).

Assim, a primeira geração de investigadores se concentrou na defesa das Instituições Participativas, doravante IPs, como meio de disputa por um campo legítimo de pesquisa, “[...] demarcando um espaço próprio perante outros campos mais consolidados e reconhecidos academicamente” (SILVA, 2011, p. 233). A participação foi tratada em termos de “existir” ou “não existir”; o que explicou a razão pela qual as pesquisas se voltaram para explicitar e contabilizar a multiplicação dessas experiências pelo Brasil (VAZ, 2011).

Embora o trabalho de Martins (1994), já citado, não tivesse por objeto as IPs, esse autor elevou o nível do debate, ao elencar problemáticas que a literatura especializada só viria a abordar quase vinte anos depois. Na contramão do que ocorreu com vários pesquisadores na década de 1990, Martins (1994) destacou a importância de considerar a participação como um elemento complementar as organizações políticas institucionais. Seguindo seu argumento, as análises acerca das inovações participativas não poderiam descartar o elemento primordial da representação.

A segunda geração de estudiosos se concentrou em mostrar os descompassos entre a descrição e a categorização dos pesquisadores da primeira geração e o que se observou com a realização das pesquisas empíricas. Assim, no final da década de 1990, as pesquisas foram sendo reorientadas para a organização e dinâmica interna das IPs, passando a tratar as dificuldades de implementação e funcionamento das políticas participativas.

O principal foco de contestação dessa segunda geração foram as apostas, quase apologéticas, nas virtuosidades da participação direta. Para Lavalle (2003), a literatura de base habermasiana, ainda que tenha trazido avanços para a temática da participação, foi pautada por um excesso de normativismo. Ao sustentar um modelo ideal de Sociedade Civil, essa literatura teria acabado por rejeitar um amplo universo de práticas, já que, em seu modelo analítico, a Sociedade Civil era tanto a contraposição ao Estado, quanto a esfera portadora e transmissora do interesse geral.

Segundo Lavalle (2003), o maior equívoco dessa produção normativa foi ter simplificado ao extremo a constituição e as formas de ação da Sociedade Civil e, ao mesmo tempo, inflacionado suas potencialidades democratizantes. Para compreender como o conceito de Sociedade Civil foi superestimado é importante observar que ele passou a lidar não com interesses particularistas, mas com consensos. A legitimidade destes consensos estaria assegurada por se encontrarem ancorados no “mundo da vida” e não almejarem propósitos particularistas. Além disso, a sua formulação obedeceria aos ditames da “ação comunicativa”, ficando blindados as manipulações e dissimulações, que são próprias do “mundo da política”. Portanto, o mundo da política ficaria preso nos seus limites institucionais de ação estratégica e particularista, enquanto a Sociedade Civil seria capaz de reivindicar os interesses gerais, potencialmente, democratizantes.

Diante do exposto, as limitações normativas dessa literatura começaram a dificultar a construção de interpretações sobre as práticas reais de associação no Brasil. Tais restrições obstaculizaram entender, por exemplo, a institucionalização permanente dos novos atores, já que a institucionalização significava a “desvirtuação [de seu] caráter cognitivo-moral” (LAVALLE, 2003).

Essa, e outras críticas colaboraram para que os trabalhos sobre participação fossem decantados. Tal processo representou um avanço considerável na literatura na medida em que revelou algumas dissensões fundamentais entre a expectativa altamente democratizante, depositada sobre os novos espaços de participação institucionalizada, e o seu real funcionamento. Isso colocou na pauta a efetividade da participação.

Dilemas e contribuições do tema da efetividade das IPs

A partir da segunda década do século XXI, o tema da participação tem sido marcado pela discussão sobre a efetividade das IPs. Em 2011, a compilação de artigos organizada por Roberto Rocha Pires ofereceu um amplo conjunto de ferramentas, estratégias e subsídios para o avanço e o aprimoramento dessa nova agenda.

Ainda que pesem as dificuldades de se analisar a efetividade da participação, os autores dessa coletânea optaram por discutir os problemas relativos a qualidade do processo participativo,

a partir de três dimensões distintas: 1) abordando os objetivos e resultados que cada IP podia gerar; 2) refletindo sobre as estratégias metodológicas que poderiam ser usadas para que o pesquisador conseguisse estabelecer as relações entre o processo participativo e seus resultados, e 3) discutindo a qualidade do processo participativo. Nesta terceira dimensão, os pesquisadores se dedicaram as variáveis que tornavam a participação mais ou menos efetiva.

Nessa coletânea se reconheceu a multiplicidade de objetivos e resultados que uma IP pode proporcionar. Seus textos abarcaram a fiscalização da gestão pública; a formação política e cívica dos cidadãos; a alocação distributiva de recursos e o bem-estar social. A hipótese que aproximou tais trabalhos foi a de que a participação é, por sua natureza, produtora de múltiplos efeitos e que estes podem ser aferidos. Partiu-se do pressuposto de que as IPs possuíam, além da capacidade de educar cívica e politicamente os cidadãos, o poder de produzir insumos adequados de alterar o conjunto de ações, programas e atividades desenvolvidas pelo Estado, no provimento de direitos. Com isso, a participação desempenharia duas funções: a de “fiscalização”, que visa aumentar a efetividade do funcionalismo público, e a “propositiva”, que dá aos cidadãos a possibilidade de interferência na formulação de políticas (WAMPLER, 2011).

No entanto, diante da multiplicidade de possíveis efeitos que a participação pode engendrar, um dos primeiros desafios que se coloca é o que se deve e/ou se pode esperar de uma IP. Com o foco nas políticas públicas, ou nas interrelações políticas, as abordagens realizadas expressaram as dificuldades de seus autores em delimitar, com clareza e precisão, as finalidades das diferentes IPs. Por serem muitos e variados, os resultados da participação precisam ser investigados de forma criteriosa, para se evitar relacioná-los num ciclo virtuoso (LAVALLE, 2011a).

Orientado por esse tipo de esforço analítico, ou seja, pela preocupação em definir os possíveis efeitos das IPs, o texto de Pires (2011)⁶ analisou a alocação de recursos públicos, a partir da experiência do Orçamento Participativo. Esse autor adotou enquanto hipótese que a abertura de canais participativos poderia incidir numa melhor distribuição de recursos na gestão de políticas públicas específicas, assim como diminuir as práticas de favoritismo.

⁶ Esse texto foi publicado na coletânea organizada por Pires em 2011.

Além desse tipo de abordagem, a IP pode ser entendida como uma importante fonte de acesso ao poder, ou seja, como um elemento de composição das disputas políticas e, não apenas, um mecanismo de interferência nas políticas públicas. Com isso, a efetividade manteria relação com a capacidade que a IP possui em fortalecer, ou enfraquecer, os governos e suas respectivas agendas (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

É possível sugerir que os efeitos das IPs são capazes de influenciar o processo de deliberação. Eles podem elevar o nível discursivo dos participantes na estruturação da representação, ou ainda, alterar os padrões de representatividade por meio das oportunidades que oferecem para criar elos entre os cidadãos comuns, os funcionários públicos, os líderes comunitários, os sindicalistas e as autoridades do Estado (WAMPLER, 2011).

Afora essas múltiplas esferas sobre as quais a participação pode incidir, os “tipos de benefícios”, gerados pelas tomadas de decisões em ambientes institucionais participativos, também podem variar. O trabalho de Borba (2011), publicado na compilação feita por Pires (2011), ao comparar as decisões políticas geradas pelo Orçamento Participativo (OP) e aquelas pelos Conselhos de Políticas, percebeu que elas resultaram em tipos diferentes de benefícios. Segundo Borba (2011), as decisões do OP seriam responsáveis por gerar “benefícios seletivos”, dada a sua configuração institucional que coloca determinado orçamento para ser disputado entre diferentes regiões de uma mesma cidade e beneficia apenas uma parcela da população. Enquanto que os Conselhos, devido a sua configuração institucional, produziram “benefícios públicos”, isso porque o impacto das suas decisões tende a afetar todos aqueles que utilizam a política setorial vinculada ao Conselho.

Esses exemplos, ainda que restritos, permitem que seja dimensionado o problema que envolve a falta de consenso acerca dos objetivos e resultados de cada IP. Os autores contemporâneos reconhecem a multidimensionalidade de tais objetivos e resultados. Esse diagnóstico se opõe, claramente, aqueles elaborados por parte das produções teóricas dos anos de 1990, cuja orientação analítica passava ao largo das buscas por relações causais entre a participação e seus efeitos, sendo estes imediatos, ou não.

Nesse sentido, as diferentes abordagens sobre a participação resultam, em boa parte, da maneira como se problematiza a relação entre Estado e Sociedade Civil.

Em linhas gerais, os trabalhos que se dispuseram a interpretar os novos mecanismos de participação, inaugurados no Brasil, após 1988, trataram o Estado e a Sociedade Civil como blocos homogêneos. A participação institucional foi entendida como um instrumento de democratização do Estado, ao permitir que o poder fosse compartilhado com a Sociedade Civil. Já esta última foi concebida como uma esfera autônoma e democrática (AVRITZER, 1997, 2008). Esse diagnóstico dificultou que diversos autores reconhecessem a heterogeneidade interna do Estado e da Sociedade Civil, assim como, a complexidade engendrada nas relações entre ambos. Ao lançar luz sobre essa heterogeneidade, a literatura especializada teve que ampliar seus esforços analíticos para entender o que de fato deveria decantar da participação política e o que poderíamos dela esperar.

Ainda que a metodologia, para aferir os nexos causais entre a participação dos cidadãos e os resultados gerados pela IP, seja bastante difusa, os trabalhos recentes têm refletido uma mudança substancial na forma de tratamento das IPs. Se, nos anos de 1990, os estudos foram pautados por premissas de fundo categórico, atualmente, eles se orientam por proposições de caráter qualificado, que se traduzem em termos da efetividade da participação nas diferentes instituições que ela opera (VAZ, 2011).

Essa preocupação com a efetividade está, em larga medida, diretamente relacionada com a ideia de que a percepção da eficácia das IPs, enquanto veículos que podem engendrar mudanças significativas, é determinante para que os atores continuem a participar, pois “[...] se elas não [forem] percebidas como propiciadoras de processos de mudanças, então, se torna menos provável que os participantes continuem a investir nelas” (WAMPLER, 2011, p. 43).

Diante da complexa tarefa de avaliar a efetividade das IPs, alguns pesquisadores têm proposto níveis distintos de análises e diversificadas dimensões para caracterizar a qualidade do processo participativo. Coelho (2011, p. 280), em trabalho publicado na coletânea organizada por Pires (2011), afirmou que “[...] o êxito dos mecanismos participativos depende da combinação dos seguintes fatores: gestores públicos

comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores”.

Na supracitada coletânea também é possível encontrar, alinhado com os argumentos de Coelho, o artigo das autoras, Almeida e Cunha (2011), sobre alguns princípios e variáveis relevantes para a análise da deliberação democrática. De acordo essas estudiosas, o processo deliberativo é uma das dimensões de análise que “[...] pode e deve ser associada a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que estas instituições operam” (ALMEIDA; CUNHA, 2011). Assim, ambos os artigos de 2011 corroboraram com a reflexão de Avritzer, publicada em 2008, sobre os tipos diferentes de IPs. Para esse autor, “[...] podemos diferenciar [os tipos de IPs] a partir de três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (AVRITZER, 2008, p. 46).

Em 2013, numa tentativa de organizar os esforços teóricos recentes sobre o tema da efetividade, os pesquisadores Romão e Martelli apontaram que as diferentes análises a respeito desse tema contemplavam dois fatores correlacionados: “[...] o desenho institucional – o formato do processo deliberativo – que se vincula à variável vontade política; e ao que se entende por capacidade deliberativa da sociedade civil no nível local [...]” (ROMÃO; MARTELLI, 2013, p. 5). Um apontamento semelhante ao desses autores foi proposto, em 2011, no trabalho de Silva.

[...] para uma efetiva avaliação das IPs torna-se necessário, de um lado, analisar como os diversos atores sociais (societais, estatais, do mercado) politicamente relevantes em cada contexto se relacionam com tais instituições [...]. De outro lado, é necessário também analisar qual a posição que as IPs ocupam na relação com outras esferas (institucionalizadas ou não) nas quais se desenvolve o processo de produção e implementação de políticas públicas (SILVA, 2011, p. 235-236).

Cabe ressaltar que várias investigações têm chamado a atenção para as dimensões da qualidade da participação. Ainda que seus autores não sejam unânimes sobre as variáveis a serem escolhidas, é possível identificar a existência de quatro eixos que condicionam a qualidade do processo participativo. O primeiro eixo se refere ao “Processo Deliberativo”; o segundo, ao “Desenho

Institucional”; o terceiro, às “Características da Sociedade Civil”; e, o quarto, às “Características da Sociedade Política”. Cada um desses eixos trabalha com diferentes tipos de variáveis e as correlaciona de acordo com a abordagem selecionada.

Os estudos que enfatizam o processo deliberativo, ou a “efetividade do momento deliberativo”, entendem que a efetividade está diretamente relacionada ao procedimento de tomada de decisão e a “[...] qualidade dos resultados internos produzidos pelos processos deliberativos que ocorrem nas IPs” (CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 299). Logo, o pressuposto que orienta essa análise permite conhecer a forma pela qual se dá a deliberação. Para isso, esses trabalhos observam “[...] quem participa do processo, quais são os temas debatidos, como ocorrem os debates e como são tomadas as decisões” (ALMEIDA; CUNHA, 2011). A preocupação desses estudos é a qualidade dos resultados internos produzidos pelos processos deliberativos, pois se entende que o bom funcionamento da deliberação pode produzir, além da formação do cidadão, políticas públicas mais eficientes, já que, todos os participantes sobre os quais recairiam as decisões tomadas coletivamente, estariam nelas envolvidos.

Nesses termos, a ideia normativa subjacente é a de que

[...] em sociedade plurais, em que há divergência de todo tipo, as decisões vinculantes devem ser sustentadas por argumentações públicas, quando são apresentadas razões que podem ser aceitas por todos que serão submetidos as decisões [...] (CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 301).

E a institucionalização desse processo é sumariamente importante porque

[...] as regras que balizam os procedimentos passam a ter importância no sentido de assegurarem alguns fundamentos e premissas da teoria como a inclusão, a publicidade, a igualdade deliberativa, a reciprocidade e a conclusividade (CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 301).

Os estudos preocupados com o desenho institucional estão voltados para as regras e os procedimentos decisórios, isto é, para o *modus operandi* que embasa as tomadas de decisões finais, levadas a cabo pelos participantes. Portanto, tais pesquisas

sustentam que as “instituições importam”, embora as formas de abordagem, do “porquê” e do “como” importam, possam ser divergentes. O que unifica essas abordagens é o reconhecimento de que as instituições possuem a capacidade de constranger, delimitar ou incentivar o comportamento dos atores. Essa interferência opera, como bem sintetizou Borba (2011, p. 68), “[...] pela internalização das regras por parte dos agentes”; pela dimensão de uma “dependência de trajetória”, ou ainda, pela “[...] forma como elas delimitam as escolhas, ao definirem um horizonte de possibilidades a tais atores”. Quando a literatura assume que as instituições delimitam possibilidades de ações, ela está diretamente assumindo que “[...] diferentes construções institucionais [...] definem oportunidades políticas distintas de participação”.

Se se reconhece o potencial que as instituições possuem em incidir diretamente no comportamento dos atores, também se admite que os diferentes desenhos que elas podem assumir são capazes de produzir distintas formas de ação. Justamente, por isso, diversos autores se debruçaram na descrição dos tipos de desenhos a fim de entender quais eram as potencialidades democráticas de cada um.

Alguns estudiosos têm buscado combater a literatura que discute a centralidade dos desenhos institucionais. Um desses é Fonseca (2011) que afirma que o enfoque institucional deixa de considerar alguns aspectos cruciais, como é o caso dos “mecanismos informais de decisão” e os “contextos”. Desse modo, a literatura voltada para os desenhos institucionais poderia subestimar a capacidade do contexto local de receber essas instituições, assim como, os interesses econômicos e políticos que estão por trás da implementação desses espaços participativos. Essa ideia torna-se significativa ao se reconhecer que as

[...] instituições participativas estão inseridas em um ambiente específico – construído histórica, política e juridicamente – que abre oportunidades, mas também impõe constrangimentos para os processos deliberativos (SÁ E SILVA, 2011, p. 188).

Na busca dos elementos que caracterizariam a dimensão da qualidade da participação, Avritzer (2008, p. 47) propõe o que denomina de “desenho participativo interativo”. Nessa nova categoria, ele condiciona o sucesso dos processos participativos a três questões: 1) a forma como se relaciona o desenho

institucional; 2) a organização da sociedade civil, e 3) a vontade política de implementar desenhos participativos.

Assim, o argumento de Avritzer (2008) consiste em afirmar que onde há uma forte tradição de organização da sociedade civil, haverá também maior possibilidade de uma IP ter sucesso. Ao chamar atenção para as características associativas da Sociedade Civil, esse autor insere uma linha de análise na qual estabelece que parte do sucesso da participação se deve a organização prévia da Sociedade Civil, isto é, a forma como ela se organiza fora da IP. Nesses termos, uma IP terá maior chance de tornar o governo mais democrático se ela estiver inserida em um contexto onde a Sociedade Civil já esteja fortalecida.

Seguindo esse viés analítico, que relaciona o sucesso do processo participativo com as características da Sociedade Civil, estão alguns outros autores que, diferentemente de Avritzer, chamam a atenção para a forma como a Sociedade Civil se organiza dentro da IP, isto é, para a maneira como os atores sociais se relacionam no interior desses espaços. Em larga medida, esses autores partem da tese da “heterogeneidade da Sociedade Civil”, como a pesquisadora Tatagiba (2011), que coloca em evidência as peculiaridades presentes nas relações entre os próprios atores sociais.

Dando sequência aos trabalhos que publicou em outros anos, Tatagiba (2011) analisou o Movimento de Moradia de São Paulo de forma a mostrar que os movimentos passaram a combinar ações radicais e ações institucionais. Segundo ela, tal estratégia teria garantido uma ampliação das possibilidades, recursos e oportunidades desse Movimento levar adiante suas reivindicações.

O tema da desigualdade de poder entre os atores sociais que ocupam os espaços institucionais de participação também foi tratado nas pesquisas sobre a efetividade das IPs. Partindo de pesquisas que se debruçaram sobre alguns Conselhos Municipais de Políticas, a exemplo da investigação de Fonseca (2011), foi apontado que a desigualdade de poder, que permeia as relações entre os participantes, se reproduz, independentemente, do desenho da IP. Essa visão pôs sob suspeita as abordagens participativas que tendem a tratar a comunidade como uma esfera harmônica, unida para percorrer um objetivo comum, como se os conflitos ali emergidos resultassem apenas das disparidades entre eles e os atores externos.

Uma outra dimensão para qualificar a IP se refere às características da “Sociedade Política”. Muitos autores quando avaliam uma IP trouxeram ao debate o papel fundamental desempenhado pelos governos, seja na proposição e criação de uma IP, seja na sua manutenção, incitação, aprimoramento, ou ainda, na forma como o poder eleito se relaciona com esses espaços.

Embora Avritzer tenha sido um dos primeiros pesquisadores a se debruçar sobre as novidades dos modelos institucionais participativos, suas análises, como já foi possível observar em seções anteriores, privilegiavam, quase sempre, as dinâmicas democráticas impulsionadas pela Sociedade Civil frente às práticas autoritárias do Estado. Assim, até a publicação do livro *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, em 2009, no qual Avritzer se dedicou a desenvolver uma “teoria das instituições participativas”, o tema da Sociedade Política e dos partidos políticos ainda não havia sido incorporado como uma variável-chave no tratamento dos modelos de participação (AVRITZER, 2009, p. 7).

Nesse livro, Avritzer (2009) explorou os modelos de IPs, relacionando três variáveis: as características da Sociedade Civil; o desenho institucional, e a sociedade política. A introdução dessa última variável se dá pelo reconhecimento do papel exercido pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Para esse autor, o PT teria sido o grande responsável pelo processo de formalização das IPs. Na sua leitura, as experiências associativas ganharam status político por meio da atuação desse partido político na condução e formalização das demandas por participação. Desse modo, o PT teria atuado como um “veículo” transmissor dos reclamos participativos da Sociedade Civil para dentro da Sociedade Política.

No entanto, para outros autores, a variável “Sociedade Política” é tratada em termos de “comprometimento dos governos com o bom funcionamento das IPs”. Este é o caso do trabalho de Wampler (2011), para quem o tratamento das IPs no seu ambiente político deve dedicar especial atenção aos interesses dos atores governamentais, em especial, das autoridades eleitas. Tal preocupação é fundamental porque em contextos onde os governos estejam comprometidos com as IPs; portanto, comprometidos com a ampliação de canais de comunicação com as Organizações da Sociedade Civil, há uma maior probabilidade

de que sejam elaborados projetos políticos baseados na “governança participativa” (WAMPLER, 2011, p. 155).

Embora de forma distinta, os trabalhos de Avritzer (2009) e Wampler (2011) sinalizam para a influência que a Sociedade Política exerce sobre a qualidade das diferentes IPs. Sumariamente, parte-se do pressuposto que as IPs não estão imunes às disputas políticas internas aos governos; portanto, que elas devem ser levadas em conta na hora de se analisar os processos participativos.

Assim, após elencar as dificuldades enfrentadas pela literatura, quanto ao tratamento das relações entre qualidade das IPs e a Sociedade Política, é importante apresentar as possibilidades metodológicas que a literatura recente sobre participação tem oferecido.

Um grande problema, enfrentado pelos autores que têm como objetivo avaliar a efetividade das IPs, é a escolha da metodologia adequada. As técnicas que vêm sendo aplicadas nas pesquisas sobre IPs são diferentes e correlacionam uma infinidade de variáveis. No entanto, parece que todas as investigações perseguem um objetivo comum: encontrar relações de causalidade que permitam aferir em que medida uma IP contribui para o avanço da qualidade democrática. O reconhecimento da multidimensionalidade dos resultados das IPs tem gerado aquilo que se poderia chamar de primeiro obstáculo metodológico na literatura recente.

Em virtude de os efeitos da participação serem múltiplos, as pesquisas podem facilmente incorrer no erro de relacionar um conjunto demasiado extenso de efeitos; e assim impossibilitar que o binômio causa/efeito seja passível de aferição. Nesses termos, decantar quais os efeitos se deseja aferir é o primeiro passo para a construção de uma explicação razoável sobre essa problemática (LAVALLE, 2011a).

Deriva dessa “operação de decantação”, a dificuldade em selecionar os mecanismos no interior das IPs, que sejam capazes de produzir o efeito esperado. Pires (2011, p.127), ao analisar a relação entre participação e exclusão, chamou atenção para esse problema, já que, “[...] o maior desafio da avaliação dos efeitos distributivos potencialmente provocados por tais instituições é discriminar e descrever os mecanismos que efetivamente induzem e operam a distributividade a partir das IPs”. Isso ocorre porque esses mecanismos podem ser muitos e de naturezas

diversas, com isso, sua seleção se torna dependente de um olhar mais perspicaz do investigador.

A relação de causalidade nas análises não pode ser atravessada por um “[...] longo espaço de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários” (LAVALLE, 2011a, p. 41), pois isso dificulta a criação de nexos causais entre a participação e as variáveis de análise. Trabalhos que tentaram, por exemplo, relacionar participação e redução da pobreza padeceram, segundo Lavalle (2011a), de “causalidade remota”, pois a redução da pobreza pode ser influenciada pela conjunção de inúmeros fatores. Além disso, as diminuições nos índices de pauperização só podem ser observadas num largo período de tempo. Logo, para que a interpretação possa ser construída sem distorções é preciso aproximar a causa dos efeitos diretos que a IP produz.

Um dos caminhos metodológicos adotados tem sido a presença da dimensão normativa como fonte de contraste com a empiria. Cunha e Almeida (2011) analisaram o nível de efetividade das IPs, baseando-se nos pressupostos da teoria da deliberação democrática. Segundo essa teoria, a legitimidade do processo político está centrada nos procedimentos de tomada de decisão. Assim, o ponto de partida de ambas as autoras compreende uma série de princípios fundamentais que dão corpo as correntes deliberativas: igualdade de participação; inclusão deliberativa; igualdade deliberativa; publicidade; reciprocidade; liberdade; provisoriedade; conclusividade; não tirania; autonomia e *accountability*. Com base nesses princípios, elas determinam as variáveis de observação para que, a partir dessas, seja possível medir a qualidade do processo deliberativo.

Além de buscar superar as dificuldades de se estabelecer quais são os efeitos e resultados de uma IP, a literatura especializada também tem se dedicado a construir variáveis e indicadores empíricos correlatos aos princípios teóricos normativos. Essas variáveis e indicadores mudam de autor para autor e, ao lado das múltiplas metodologias de análise, evidenciam o esforço que essa literatura tem feito para encontrar meios de aferir a qualidade da participação política em espaços institucionais.

A recente agenda de pesquisa, no campo da participação institucionalizada, tem sinalizado para um importante ponto de inflexão na produção teórica que, desde os anos de 1990,

tem se voltado à compreensão dos canais institucionais de decisões políticas que aproximaram Estado e Sociedade Civil. Aproveitando os estudos produzidos pelas gerações anteriores, os pesquisadores contemporâneos têm apontado para a necessidade de se conhecer o quão efetiva pode ser a participação dos cidadãos na política. Deixando de lado o forte otimismo que marcou os primeiros trabalhos nessa área, o debate atual tem buscado as explicações causais, que permitam aferir *se*, e *como*, os cidadãos por meio das IPs são capazes de influenciar nas decisões de políticas públicas; ou ainda, avaliar se há um ganho democrático para aqueles que utilizam esses canais e se esse pode ser mensurado.

Considerações finais

Embora recente, o debate sobre a participação política institucional no Brasil pode ser organizado em torno de alguns pontos de destaque. O primeiro deles é a falta de consenso que a literatura especializada apresenta acerca dos efeitos que tal participação pode gerar. Em linhas gerais, se reconhece a multiplicidade dos resultados e o potencial que as IPs têm para interferir no formato e na qualidade do acesso às políticas públicas e também para auxiliar no processo de aprendizagem política dos cidadãos participantes.

O segundo é o reconhecimento de que os efeitos das IPs não podem ser tratados como estritamente positivos e virtuosos. Desse modo, os trabalhos que buscam avaliar a efetividade da participação institucional precisam estar cientes, tanto dos seus efeitos não desejáveis, quanto daqueles que podem ser gerados por outros campos de atuação do governo e/ou da sociedade.

Como terceiro ponto se destaca a dificuldade que parte da literatura sobre participação tem em transformar os princípios normativos em indicadores observáveis. Com isso, as possibilidades de se aferir o quão próximo, ou distante, as IPs estão dos modelos normativos tornam-se limitadas.

Esses estudos também têm revelado que a qualidade da participação é determinada pela conjunção de quatro dimensões: 1) as “características da Sociedade Civil”; 2) as “características da Sociedade Política”; 3) o “desenho institucional”, e 4) o “processo deliberativo” (ALMEIDA; CUNHA, 2011; CUNHA; ALMEIDA; FARIA; RIBEIRO, 2011; AVRITZER, 2007, 2008, 2009;

SOUZA, 2011; SÁ E SILVA, 2011; TATAGIBA, 2011; ROMÃO, 2010; WAMPLER, 2011b). Dentro de cada dimensão tem operado uma infinidade de variáveis, o que colabora para transformar os efeitos da participação institucional em elementos de natureza conjuntural.

Por fim, há um consenso sobre a necessidade de se avançar nas definições de metodologias apropriadas para o estudo da efetividade das IPs, pois as diretrizes metodológicas são indispensáveis às pesquisas de qualquer natureza.

Ao propor esse sucinto balanço bibliográfico se buscou organizar o debate sobre a temática da participação institucional no Brasil, estabelecendo algumas interpretações acerca de suas possibilidades, limites e desafios, a partir dos anos finais da década de 1980, até meados da segunda década do século XXI.

LOPES, M. G; NASCIMENTO, A. S. Institutional political participation in historical perspective. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p. 107-137, jan./jun. 2016.

■ **Abstract:** *In the course traveled through the literature on institutional participation, it is possible to identify several different theoretical approaches. This article seeks to make a succinct bibliographical review, reflecting on the possibilities and the limits of these theoretical productions in Brazil, from the end of the decade of 1980 until the present day. The organization of this article results from this interpretative effort in four moments: the first, the contribution of Carlos Estevam Martins, in the 1990s, when dealing with participation within a theory of the State; the second, the problematization of some works that, inspired by the Habermasian theory, presented great enthusiasm with the institutional ways, as a form of empowerment and strengthening of the society; the third, the subsidies that research with an empirical bias made possible to highlight the mismatches between democratic expectations and the internal logic of the new participatory spaces; and finally, the reflection on some dilemmas and contributions of the debates about the effectiveness of participatory institutions.*

■ **Keywords:** *Participation. Representation. Empirical research. Effectiveness. Participatory institutions.*

Referências

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 109-123.

AVRITZER, L. *A moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo; Belo Horizonte: Perspectiva; Editora UFMG, 1996.

_____. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, São Paulo, v. 1, n. 39, p. 149-174, 1997.

_____. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 15-44.

_____. Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*, v. 14, p. 43-64, 2008.

_____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 65-76.

BURGOS, R. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 127-166.

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 279- 295.

CUNHA, E.; ALMEIDA, D. C. R.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 297-322.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____ . (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 9-15.

_____.; TATAGIBA. L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

FARIA, C. R. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA. L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 353-377.

FONSECA, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 159-169.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação política*. São Paulo: Cortez, 2001.

LAVALLE, A. G. A humildade do universal: Habermas no espelho de Rawls. *Lua Nova*, São Paulo, v. 42, p. 145-182, 1997.

_____. Crítica ao modelo da nova Sociedade Civil. *Lua Nova*, [online], 1999, n. 47, p. 121-135, 1999.

_____. Habermas: a virtualização da publicidade. *Margem*, São Paulo, v. 16, n. 16, p. 65-82, 2002.

_____. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos CEBRAP*, CEBRAP, São Paulo, v. 66, n. 66, p. 91-110, 2003.

_____. Participação, valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011a, p. 33-42.

_____. *O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo*. Brasília, DF: Cepal. Escritório no Brasil, 2011b.

MARQUETTI, A. O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. In: I Encontro de Economia Gaúcha. 2002, Porto Alegre. *Anais...*, Porto Alegre: FEE, 2002.

MARTINS, C. E. *O circuito do poder*. São Paulo: Editora Entrelinhas, 1994.

NAVARRO, Z. Affirmative democracy and redistributive development: the case of "Participatory Budgeting" in Porto Alegre, Brazil (1989-1997). *BID*, Cartagena, Colômbia, mar, 1998.

PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 45-76.

PIRES, R. R. C. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 263-277.

ROMÃO, W. M. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. Tese (Doutorado em Sociologia), São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010.

_____.; MARTELLI, C. G. Estudo sobre instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Revista Pensamento & Realidade*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 124-143, 2013.

SÁ E SILVA, F. De cada um conforme suas capacidades: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 187-196.

SCHATTAN, V. P. C.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 97-126.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 233-246.

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, p. 47-103.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In:

AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004, p. 323-370.

_____. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradias da cidade de São Paulo – primeiras reflexões. *Colômbia Internacional*, v. 7, p. 63-83, 2010.

_____. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 171-186.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 91-107.

WAMPLER, B. Instituições Participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância dos contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011a, p. 151-158.

_____. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011b, p. 43-51.

