

ESTUDOS SOBRE AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: O DEBATE SOBRE SUA EFETIVIDADE

Wagner de Melo Romão¹
Carla Giani Martelli²

RESUMO

O objetivo principal deste artigo é apresentar o debate sobre a efetividade das instituições participativas no Brasil. Primeiramente, desenvolve-se uma reflexão acerca das origens teóricas do debate sobre democracia participativa e democracia deliberativa. Num segundo momento, o artigo mostra como a literatura internacional impacta os estudos sobre a transição democrática no Brasil, procurando delinear os contornos, limites e avanços da literatura brasileira sobre a temática. No último tópico, serão apontados os principais eixos do debate sobre a efetividade das instituições participativas, relacionado ao que se pretende avaliar e às metodologias e instrumentais de pesquisa.

Palavras chave: instituições participativas, efetividade, democracia participativa, democracia deliberativa.

ABSTRACT

The main purpose of this article is to introduce the debate on the effectiveness of the participatory institutions in Brazil. At first, it will bring the very early debate about participatory democracy and deliberative democracy. Afterwards, the article will show how international literature impacts studies on the democratic transition in Brazil, trying to delineate the borders, limitations and advances of Brazilian literature about the theme. In the last part, the main topics of debate on the effectiveness of participatory institutions - methods and instruments of evaluation - will be pointed out.

Keywords: *participatory institutions, effectiveness, participatory democracy, deliberative democracy.*

Considerações iniciais

Este artigo tem como tema principal o debate sobre a efetividade das instituições participativas (IP) no Brasil. Trata-se de assunto relativamente novo, pois apenas recentemente a literatura acadêmica tem se dedicado a discutir o quanto essas instituições podem ser consideradas como realmente efetivas, ou seja, quais os resultados produzidos por

¹ Professor do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da Unesp, Campus Araraquara e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM-CEBRAP). Coordena o Grupo de Pesquisa Participação, Democracia e Políticas Públicas.

² Professora do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da Unesp, Campus Araraquara e membro do Grupo de Pesquisa Participação, Democracia e Políticas Públicas.

conselhos, conferências, orçamento participativo, audiências públicas e outras modalidades de instituições participativas.³

Alguns autores tem procurado definir *gerações* de estudos sobre as instituições participativas. Para Kunrath Silva (2011), a primeira geração teria ocorrido ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000 e se constituía numa tentativa de defender as IPs enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos subjacentes ao processo de democratização brasileiro. Houve, naquele momento, uma disputa pela construção do tema enquanto objeto científico legítimo, demarcando um espaço próprio perante outros campos mais consolidados e reconhecidos academicamente. O momento era de celebração e apologia da participação. A segunda geração de estudos dataria de meados dos anos 2000, quando se passa a observar os descompassos entre os objetivos político-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e as suas expressões empíricas. Nesse momento, muitos estudos são categóricos ao indicar os limites das IPs enquanto ampliadoras do acesso às tomadas de decisão. E, por fim, a geração atual de estudos que altera o foco do debate das duas gerações anteriores – centrado na defesa ou na crítica da própria existência das IPs com base em determinados parâmetros normativos –, para uma geração de estudos capaz de identificar e analisar de forma sistemática processos e resultados produzidos pela implementação de IPs em diferentes setores de políticas públicas (SILVA, 2011, p.233-4).

Entendemos que esse novo enfoque no debate sobre as instituições participativas ocorre por dois motivos principais: em primeiro lugar, há uma crescente associação entre participação e políticas públicas, uma vez que as formas de participação no Brasil democrático foram se disseminando em praticamente todos os setores de políticas públicas, de tal modo que as formas institucionais de ampliação da participação foram sendo crescentemente relacionadas às decisões em relação a essas políticas.

O segundo motivo leva em conta o debate mais teórico, em nível nacional e internacional, sobre a democracia deliberativa, que passou a mostrar uma crescente preocupação com a efetividade da própria deliberação. Se em um primeiro momento fazia-se

³³ Cortes identifica as instituições participativas como *mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira* (Cortes, 2011, p.137).

uma espécie de conexão natural entre as instituições participativas e os princípios da democracia deliberativa (como em Avritzer, 2002a), os termos do debate atual estão mais relacionados ao estudo das dinâmicas deliberativas e seus momentos deliberativos específicos (GOODIN, 2008; CUNHA, 2010; CUNHA et. alli., 2011; AVRITZER, 2011).

Ainda uma questão subjacente ao debate sobre a capacidade das IPs em ampliar a democracia permanece: o quanto a participação institucionalizada proporciona a ampliação da participação de grupos sociais excluídos dos ambientes da política tradicional. Estudos tem se aprofundado, sobretudo no que se refere aos conselhos e conferências nacionais de políticas públicas, à busca de respostas para essa indagação.⁴

Portanto, caminha-se para o estreitamento da distância que separava a própria experiências das instituições participativas e o conhecimento efetivo que temos produzido sobre seus efeitos. A agenda de pesquisa passa a se constituir na investigação sobre princípios teóricos e metodologias de mensuração da efetividade dessas instituições.

Além dessa apresentação, o artigo apresenta mais três tópicos, assim divididos. No primeiro, introduziremos as origens teóricas do debate sobre democracia participativa e democracia deliberativa na literatura norte-americana e europeia. No segundo, mostraremos como essa literatura impacta os estudos sobre a transição democrática no Brasil. Ainda no segundo tópico, serão delineados os contornos, limites e avanços da literatura brasileira, amparada que foi pela ampliação do debate público sobre as alternativas de democratização da gestão pública ocorrida ao longo dos anos 2000, culminando no amadurecimento da questão da efetividade. No terceiro tópico, com base na coletânea organizada por Pires (2011), apontaremos os principais eixos do debate sobre a efetividade das IPs, relacionado àquilo que se pretende avaliar e às metodologias e instrumentais de pesquisa. Concluimos esse artigo com um breve apontamento sobre os rumos da pesquisa na área.

1. Origens do debate: participação e deliberação na teoria democrática recente

No contexto do período de alta efervescência cultural e política que caracterizou o final dos anos 1960, sobretudo na Europa Ocidental e na América do Norte, os regimes democráticos baseados na eleição de elites reunidas em torno de partidos políticos (SCHUMPETER, 1976 [1942]) passaram a ser alvo de críticas. De maneira geral, haveria nas

⁴ O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA possui uma linha de pesquisas específica sobre essa temática. Ver Teixeira, Souza, Lima (2012); Souza et. al. (2012); Alencar et. al. (2013).
Ano XVI – v. 28 n° 1/2013

democracias representativas considerável déficit de legitimidade, demasiada distância entre representantes e representados, escassez de mecanismos do que se convencionou chamar, tempo depois, de *accountability*: a democracia carecia de mais participação dos cidadãos comuns nos assuntos governamentais. Essa crítica pode ser vista em autores como Carole Pateman (1970), C. B. Macpherson (1977) e Benjamin Barber (1984), com diversos matizes.

Entretanto, esta visão perdeu força no período seguinte, sobretudo em meio à *terceira onda de democratização* (HUNTINGTON, 1993). A década de 1980 foi o período de recolhimento das ditaduras militares na América do Sul e, no fim da década, caía a Cortina de Ferro no Leste Europeu. O centro do debate se transferiu para a análise dos processos de transição para a democracia. Predominam, então, trabalhos comparativos e analíticos sobre os diversos processos de transição e a ideia de que, nas democracias nascentes ou ressurgidas, o que importava era que as instituições democráticas estivessem em funcionamento (eleições periódicas, parlamento relativamente autônomo, sistema de justiça independente do poder executivo etc.). Sai de cena, temporariamente, o debate sobre a necessidade de ampliação dos canais de participação e os limites da democracia representativa.

Mas, logo viria uma nova onda crítica. Tendo como principal referência teórica os trabalhos de Jürgen Habermas publicados nos anos 70 e 80, autores como Bohman (1996) e Cohen (1997) passaram a pautar a retomada do debate sobre o aperfeiçoamento dos regimes democráticos com base na ideia de esfera pública e com ênfase em processos racionais de deliberação para a qualificação do processo decisório.

De início com trabalhos eminentemente teóricos, o debate sobre a democracia deliberativa logo avançou para estudos sobre experiências no “mundo real”. Conselhos, experiências de orçamento participativo, fóruns deliberativos de outras ordens: buscou-se – e ainda se busca – verificar a factibilidade empírica dos princípios da democracia deliberativa.

Embora haja especificidades teóricas entre a democracia participativa e a democracia deliberativa, no debate contemporâneo seus encontros são inevitáveis, sobretudo quando a literatura se encaminha para a análise de experiências reais de participação em processos de deliberação pública. Passa-se a considerar tais experiências como espécies de laboratórios sociopolíticos, analisados de maneira a se verificar as condições pelas quais tal ou qual experiência é mais ou menos exitosa, segundo os princípios afirmados pela teoria. Invariavelmente, tais estudos são eivados de uma considerável carga normativa.

Nesse sentido, os países do Sul – e aqui, mais especificamente, o Brasil – tornaram-se um enorme depósito de experiências que passaram a ser sistematicamente analisadas por pesquisadores brasileiros e do exterior, a partir de meados da década de 1990. Sobretudo motivadas por trabalhos críticos aos teóricos da transição democrática (O'DONNELL, SCHMITTER, WHITEHEAD, 1986; PRZEWORSKI, 1991; LINZ E STEPAN, 1996, e outros), aquela literatura habermasiana – acima citada – influenciou muitos autores que criticavam a visão fortemente calcada no bom funcionamento das instituições como fundamento explicativo para a transição das ditaduras para os regimes democráticos. O principal elemento de crítica será o apontamento do potencial democratizante da sociedade civil nos processos de transição (COHEN E ARATO, 1992; AVRITZER, 2002b). Essa linha se reforçará pela ampla divulgação das teses habermasianas sobre a esfera pública.

Da tensão entre as estruturas sistêmicas e o mundo da vida (Habermas, 1984) se conceitua o surgimento de uma esfera autônoma, de dimensão societária, pela qual se identifica a produção de ambientes democráticos. Segundo autores como Avritzer (1996), os movimentos sociais apareceriam como representantes das *formas de comunicação e de interação*, próprias do mundo da vida, no embate com as estruturas sistêmicas. Esta visão implicaria o (re)estabelecimento de um *significado normativo à democracia*, pois os processos de democratização seriam fruto da demarcação da especificidade do mundo da vida frente ao avanço das estruturas econômicas e administrativas (essas últimas burocráticas, próprias da lógica estratégica do poder, relativa ao Estado), o que originaria a uma *esfera de autonomia social*.

2. Avanços na literatura e o caminho para o debate sobre a efetividade das IPs

Pari passu a esse movimento teórico, no Brasil as experiências iniciais dos conselhos locais de saúde e de orçamento participativo municiavam as pesquisas que identificavam nesses processos um *democratizar a democracia*, com a passagem de uma relação autoritária entre Estado e sociedade civil para uma situação marcada pela inserção de novos atores na cena política, instaurando uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social (SANTOS, 2002).

Contrariando o ceticismo de boa parte da análise política referente ao papel da sociedade civil no Brasil, Avritzer (2002b, 2008) irá afirmar que o país teria passado de um

caso de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda para um país exemplar para o continente e para o mundo em termos de ações coletivas com vistas à transformação social e do aparato estatal.

No entanto, a agenda de pesquisa que se vai perseguir até pelo menos meados da década de 2000 penderá para um dos termos do duo Estado x sociedade civil.⁵ Tal ocorre pois, o referencial teórico pelo qual se ampara essa agenda é o da transformação do Estado pela sociedade civil, uma vez que se supõe que a sociedade civil é portadora do elemento democratizante do Estado. Esse elemento está relacionado a toda a concepção habermasiana de esfera pública societária e da ação comunicativa, assimilada em maior ou menor intensidade por autores brasileiros como Avritzer (1994) e Costa (1994).⁶

Assim, de maneira geral, os trabalhos produzidos ao longo da década buscam resolver a seguinte questão: como a sociedade civil conseguirá – se é que está conseguindo – democratizar o Estado autoritário brasileiro? Essa questão iluminará trabalhos que encontrarão iniciativas de sucesso amparadas, no caso do orçamento participativo, pelos casos de Porto Alegre e de Belo Horizonte (AVRITZER, 2002c) ou experiências próximas do fracasso – ainda no OP, como o caso de Barra Mansa (NEVES, 2008), pequenos municípios (TEIXEIRA, 2003) ou o primeiro ciclo da experiência de Recife (SILVA, 2003).

Mais recentemente, no entanto, são tematizadas as condições da relação que se estabelece entre as instituições políticas tradicionais e as próprias instituições participativas que se coloca em pauta, de maneira menos normativa do que os trabalhos anteriores. Um dos principais achados da literatura tem sido a verificação da *replicação do jogo político partidário na esfera participativa*, para usar a feliz expressão de Coelho e Favareto (2007). A participação institucional produzida ao longo de três décadas de redemocratização teria reposto, de certa maneira, os vícios – e talvez, por que não?, as eventuais virtudes – do sistema político partidário no Brasil. É o que encontramos em trabalhos recentes como a pesquisa dos autores citados sobre conselhos no Vale do Ribeira, no estado de São Paulo,⁷ em que se verificou que esses têm se constituído em espaços restritos às entidades próximas dos

⁵ Uma importante exceção a essa visão é a que estabelece Nogueira (2004). Em uma perspectiva mais crítica, atentar-se para o fato de que, além de uma participação cidadã – de sentido cívico e universalista – estaria se instalando também uma *participação gerencial*, atualizando as relações entre governantes e governados na base da *troca* e, portanto, de uma participação administrada que a impede de ser radical ou de produzir efeitos incômodos ao Estado.

⁶ Com Gurza Lavalle (2003).

⁷ Os autores pesquisaram o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Ribeira (CGRH) e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (Consad). Ambos abrangem cerca de 20 municípios da região.

gestores de ambos os conselhos, ou seja, há uma *forte dependência das relações previamente estabelecidas entre os gestores dos foros e os agentes locais que estão mobilizados* ou, em outros termos, *o processo de recrutamento e seleção de conselheiros (...) vem se prestando mais à mobilização das coalizões previamente existentes do que à inclusão de novos agentes na discussão sobre políticas públicas*” (COELHO e FAVARETO, 2007, p.114).

Ainda nesse contexto das conexões entre o ambiente de participação das IPs e os seus vínculos com as dinâmicas da democracia tradicional representativa citamos os trabalhos de Tatagiba e Blinkstad (2011) sobre o Conselho Municipal de Habitação (CMH) em São Paulo – em que as autoras percebem o quanto o ambiente do CMH é construído e reconstruído com base na dinâmica político-partidária do município – e o de Romão (2011), que ao analisar o caso do Orçamento Participativo de Osasco verifica a reprodução das hierarquias do interior dos partidos na relação entre os participantes do OP filiados a partidos políticos e os vereadores e deputados nas instâncias do Legislativo (vereadores, deputados) ou do Executivo (no âmbito local, o prefeito, seus assessores mais próximos, secretários etc.).

Ainda mais recentemente, autores como Szwako (2012) têm apontado que no próprio seio dos movimentos sociais há uma queda na credibilidade dos conselhos e em sua capacidade de trazer ganhos à sociedade civil no sentido da implementação de suas demandas ou mesmo na geração de canais comunicantes mais democráticos entre Estado e sociedade civil. Avalia-se que as instituições participativas parecem mais ter um efeito retórico que efetivo, de modo que entendemos que a maturidade do debate sobre as chamadas instituições participativas apontou seus limites como propiciadores de uma alternativa à democracia representativa.

É nesse contexto paradoxal em que as IPs se disseminam por todo o território nacional e fazem inveja aos participacionistas de todo o mundo, mas ao mesmo tempo, a literatura aponta com cada vez mais ênfase seus limites como alternativa à democracia representativa, que se coloca o debate sobre a efetividade das instituições participativas (PIRES, 2011). Entende-se que, depois de mais de vinte anos de vigência pós-Constituição de 1988 – que é altamente incentivadora da gestão compartilhada das políticas públicas, entre Estado e sociedade civil –, as IPs devem se haver com as expectativas que recaem sobre elas, em um sentido amplo. Defende-se, por um lado, a necessidade de se observar em que medida tais instituições, emaranhadas nos processos decisórios de políticas públicas de vários setores nos três níveis federativos, efetivamente contribuem ou influenciam as decisões. Esse é um campo

de estudos que deverá se desenvolver no intercâmbio entre as teorias de análises de políticas públicas – incorporando os conhecimentos relacionados às investigações sobre formação de agendas políticas, formulação e implementação de políticas públicas – e o acúmulo da literatura sobre as instituições participativas. De qualquer modo, é bastante provável que esse intercâmbio viabilize o amadurecimento dos estudos no campo.

Por outro lado, trata-se de investigar a capacidade dessas instituições em se constituírem, de fato, em espaços de ampliação da democracia, seja na perspectiva da *inclusão dos excluídos* nos processos democráticos tradicionais, seja no sentido de reforçar os aspectos relacionados ao modo como as decisões são tomadas ou, nos termos da literatura, à *efetividade deliberativa* (AVRITZER, 2011). Vejamos mais de perto como o debate está posto.

3. Por que e como avaliar as instituições participativas

Uma das discussões que permeia o debate sobre a efetividade da avaliação é a que diz respeito ao próprio sentido da avaliação. Avaliar para quê? A associação entre avaliação e aperfeiçoamento é consensual na literatura, embora nem sempre seja verdade que processos avaliativos conduzam a melhorias. Mas não há dúvida a respeito do fato de que avaliações devem ser bem planejadas e executadas para que seus resultados possam ser úteis para melhoria dos processos, especialmente tratando-se de instituições públicas e considerando que processos avaliativos envolvem recursos e tempo, geralmente escassos. Nesse caso, avaliar passa a ser uma obrigação e um compromisso ético (CAMPOS, 2011, p.54).

Para os adeptos da tese de que as pessoas participam em busca de resultados objetivos de melhoria para suas vidas, a importância de se avaliar os resultados das instituições participativas está clara: entende-se que, na medida em que os cidadãos identificam mudanças ou atendimento de suas demandas por mecanismos de participação, está justificada a importância das IPs. E os cidadãos tendem a continuar participando por acreditarem que esta participação fortalece a conquista de melhores condições de vida (WAMPLER, 2011, p.151). A consolidação ou não das IPs dependerá, portanto, do conhecimento que os envolvidos no processo terão dos resultados que tais instituições produzem e, nesse sentido, é de fundamental importância para os militantes da participação – sejam eles agentes

governamentais ou líderes de movimentos sociais ou comunitários – comprovar objetivamente os resultados da participação.

No entanto, a aferição de resultados é uma das empreitadas mais difíceis nas ciências sociais e no estudo das políticas públicas, existindo grande distância entre postular efeitos e aferi-los. No caso das IPs, isso se torna mais dramático a começar pela recente história do objeto, o que resulta num debate pouco desenvolvido entre participação e o campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas.

As maneiras de se abordar a questão são múltiplas. Gurza Lavallo (2011), na coletânea citada, o faz tendo como mote o próprio sentido do termo *participação*. O autor chama atenção para a polissemia do termo que pode, a um só tempo, significar categoria nativa da prática de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática (aqui também com pesos variáveis segundo vertentes teóricas e autores) e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. Por sua multidimensionalidade o conceito torna-se *fugidio* assim como se tornam *escorregadias* as tentativas de definir seus efeitos. Além disso, sequer há consensos quanto aos efeitos esperados da participação ou se se deve avaliá-la por seus efeitos. O autor observa que *a avaliação dos efeitos da participação depende tanto da diferenciação entre efeito e valor em si quanto da clara especificação das consequências esperadas e dos mecanismos causais que as tornarão possíveis* (GURZA LAVALLE, 2011, p.34). Como *valor em si*, a participação aparece como encarnação de dois valores fundamentais da democracia: autodeterminação e inclusão, sendo valiosa em si, independentemente dos conteúdos específicos que eventualmente possa assumir. Já se for avaliada em função da sua *utilidade* para produção de consequências julgadas valiosas, seria necessário observar alguns efeitos, tais como efeitos de socialização e psicológicos; efeitos agregados em maior ou menor medida intencionais: distributivos, racionalização de procedimentos e/ou eficiência das próprias políticas sujeitas ao controle social; efeitos agregados indiretos ou não intencionais, como externalidades positivas capazes de gerar um bem público, tal como *capital social*.

Feitas essas considerações, Gurza Lavallo (2011, p.40-1) resume os passos que considera essenciais na difícil tarefa de proceder à avaliação da participação: 1) *suspender seus significados como valor em si* (pois que a participação como valor opera como conceito conotativo que define um bem, não passível de pesquisa empírica e de mensuração), de forma a ser possível uma avaliação que assumindo um conceito denotativo, afira efeitos empíricos

específicos; 2) proceder à *escolha de redução*, ou seja, postular com precisão o efeito ou o conjunto restrito de efeitos de interesse a ser aferido; 3) livrar-se da tentação de uma *causalidade remota*: aquela em que a relação causa e efeito é atravessada por espaços longo de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediáveis, pois que quanto mais distante for a causa do efeito, mais difícil é mostrar que existe conexão. Por isso propõe *fixar os olhos nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: as decisões*. Seria, então, por meio das decisões tomadas que se poderia medir o poder das IPs.

Essa abordagem joga luzes para um aspecto extremamente relevante do debate sobre a efetividade, mas que tende a ser subdimensionado quando o que está em jogo são os resultados ou impactos das IPs: a questão do ambiente mais ou menos democrático acerca da tomada de decisões.⁸ Trata-se, portanto, de relacionar as decisões tomadas com o debate sobre a questão do exercício do poder no contexto das IPs. A literatura tem apontado que, contrariando as esperanças dos deliberacionistas, a tomada de decisões nas IPs ocorre em contextos de desigualdade de poder entre os atores sociais que as compõem. Fonseca (2011) aponta os seguintes fatores: a) domínio da linguagem técnica e dos conhecimentos especializados necessários para a deliberação em políticas públicas; b) facilidade em manter o *status quo* desigual, uma vez que nos modelos solidários de comunidade, típicos das abordagens participativas, as comunidades são vistas como internamente harmônicas e socialmente igualitárias o que contribui para manter as desigualdades existentes; c) intermediários ou facilitadores – atores sociais responsáveis por organizar a população local e instruir ou tutelar a formação e o debate nas IPs – concentram em torno de si grande quantidade de poder podendo utilizá-lo tanto em prol de benefícios pessoais quanto para atender à sua comunidade ou a interesses externos. Se é assim, defende-se a ideia de que, desde o desenho inicial da pesquisa até sua conclusão, o pesquisador mantenha um olhar bastante crítico sobre todo o processo que envolve a tomada de decisão, de forma a trazer à luz a desigual força dos atores envolvidos.

Além de apontarem para a desigualdade de poder entre os múltiplos atores, pesquisas têm alertado para o perigo da *elitização da participação* na medida em que as IPs não teriam conseguido superar a distinção entre uma minoria de cidadãos politicamente ativos e a

⁸ Lembremos também que essa discussão se remete à questão colocada por Avritzer (2011), sobre os *momentos deliberativos*.

maioria passiva, como já indicamos no tópico anterior. A partir dos conselhos gestores⁹ mostram que, no que se refere à renda, escolaridade e engajamento político, os conselheiros estão bem acima da média nacional o que demonstraria a pouca eficácia dos conselhos na generalização da cultura participativa (TATAGIBA, 2005; FONSECA, 2011). Se um dos resultados esperados para medir a efetividade das IPs for a generalização de uma cultura participativa, os estudos parecem apontar para a não efetividade com relação a esse resultado.

Tentemos, afastando-nos um pouco da temática da ampliação da democracia, indicar as conexões entre as metodologias utilizadas e os achados de pesquisa relacionados ao debate sobre os resultados das IPs.

Dois tipos de metodologias vêm sendo utilizadas com o objetivo de aferir a capacidade das IPs em realizar (ou não) seus objetivos: de um lado, trabalhos que analisam as práticas participativas a partir dos atores sociais e políticos, priorizando, então, entrevistas, questionários, observação participante etc. E de outro, estudos que priorizam a análise sobre as regras de funcionamento das IPs, ou seja, querem mostrar que as variáveis referentes às normas e, conseqüentemente, ao desenho institucional, interferem no desempenho dessas instituições, em geral recorrendo à análise documental, sobretudo as atas das reuniões dos conselhos.

Esse segundo grupo tem atraído muitos estudiosos da participação, os quais têm mostrado interesse em perceber como as variáveis institucionais podem impactar as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas das IPs. Borba (2011, p.68) afirma que as configurações das IPs produzem formas de participação distintas, mostrando que

as instituições constroem/delimitam comportamentos e que tal constrangimento opera seja pela internalização das regras por parte dos agentes (perspectiva sociológica), pela dimensão de uma “dependência de trajetória”, seja, por fim, na forma como elas delimitam as escolhas, ao definirem um horizonte de possibilidades a tais atores.

Sem negar a importância do desenho institucional, mas aproximando-a às conexões com a dimensão dos atores, outro grupo de trabalhos aponta a relevância de outras variáveis

⁹ Tatagiba (2005) remete-se às conclusões da pesquisa realizada nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém, por Santos Júnior; Azevedo e Ribeiro (2004); à pesquisa realizada por Labra e Figueiredo (2002) junto aos conselheiros de Saúde da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e às análises de Tótoro e Chaia (2004) sobre os Conselhos de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente dos municípios da região metropolitana de São Paulo. Fonseca (2011) utiliza exemplos de pesquisas que analisaram diversos Conselhos: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, por Sayago (2007) e Olival; Spexoto e Rodrigues (2007); o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Assistência Social, ambos de Curitiba, estudados por Fuks e Perissinotto (2006) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente, pesquisado por Fonseca; Bursztyn e Moura (2010).

para compreensão da participação nas IPs, como por exemplo, os mecanismos informais de decisão e as condições contextuais locais que transcendem a própria IP. Por essa direção segue Fonseca (2011) que ao estudar os conselhos gestores afirma que a análise das relações de poder nesses espaços precisa ir além de elementos como o desenho institucional e focar as relações sociais. Também Wampler (2011, p.49), tomando como exemplo o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, observa que uma parte importante da deliberação e das mudanças no discurso ocorre fora da estrutura formal das IPs: são as conversas, as negociações e a construção de alianças fora dos espaços formais das IPs que fornecem os meios para permitir que o trabalho do Congresso avance. Daí a conclusão de que as IPs funcionam como *enxertos* na estrutura do Estado e da democracia representativa, uma vez que atuam como canal de ligação de funcionários governamentais e líderes comunitários. Elas podem forjar *novos elos entre atores diversos, como os cidadãos 'comuns', os funcionários públicos, as lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços*, funcionando como peças fundamentais na construção e manutenção de *laços de solidariedade*.

Engrossando a corrente dos que defendem a necessidade de ir além da determinação da variável institucional na avaliação da efetividade das IPs, coloca-se Kunrath Silva (2011, p.235) propondo as seguintes considerações: 1) que se parta de uma perspectiva contextual, já que afirma haver extremas diversidades regionais, de nível de governo ou de setor de política pública nos quais as IPs (também diversas) estão difundidas hoje no Brasil; 2) levar em conta as relações internas e externas às IPs. Assim, rejeita a ideia de *receitas institucionais replicáveis*, enfatizando que *tanto o funcionamento quanto os resultados das IPs são parte de um processo político que acontece tanto internamente quanto externamente às mesmas e que envolve uma multiplicidade de atores e arenas*. Deste modo, torna-se necessário avaliar como os diversos atores politicamente relevantes – societais, estatais, do mercado –, relacionam-se, em cada contexto, com tais instituições. E também analisar qual a posição que a IP ocupa na relação com outras esferas (institucionalizadas ou não) nas quais se desenvolve o processo de produção e implementação das políticas públicas.

A conclusão a que se parece chegar remete-se à necessidade de se considerar o caráter multidimensional das IPs, e, então, do processo de avaliação, o que significa dizer que há muitas variáveis a serem trabalhadas. Deve-se considerar os fatores sistêmicos (exógenos), tais como a dinâmica associativa da cidade, o projeto político de seus governantes, a capacidade administrativa e fiscal dos municípios, e as características das políticas públicas de

um dado local. Mas, também, e não menos importante, é preciso partir dos fatores intrassistêmicos (endógenos), que dizem respeito ao desenho institucional, pois se acredita que regras e procedimentos importam para a qualidade das práticas participativas e deliberativas no interior das IPs (CUNHA *et al*, 2011).

Ainda que enfatizem uma ou outra variável como determinante, os recentes estudos sobre avaliação das IPs parecem concordar que se trata de aprofundar técnicas e metodologias de análise para tratar de um objeto complexo, porque envolto em uma multiplicidade de relações e de interações de poder. Nesse sentido, Campos (2011, p.56) alerta para o risco de se distanciar as práticas avaliativas de todo o conjunto de ações que compõem a produção de significados presente em uma experiência participativa. Para avaliar as práticas participativas com vistas a não perder a riqueza dos significados ali produzidos, propõe duas perspectivas: 1) fazer uma espécie de *anamnese* (rememorar) da experiência participativa em questão, buscando organizar o conhecimento amplo produzido a partir de minuciosas análises e comparações; 2) buscar desestabilizar a identidade da prática participativa, fazendo uma genealogia da própria prática avaliativa, deixando emergir as relações de poder; por aqui, abrir-se-ia espaço para se analisar o casual, o aleatório e o não racional. Deve-se tomar cuidado na avaliação das experiências participativas, pois existe uma dimensão avaliável, mas não passível de quantificação. Daí a necessidade da utilização de métodos qualitativos sensíveis às complexas dinâmicas subjetivas que se desdobram politicamente nestes processos, por exemplo, no que diz respeito às *dimensões não comunicáveis* dessas experiências. Por isso a valorização do fator presencial, do vivenciar os espaços de copresença.

A contribuição desses estudos vem no sentido de sublinhar o cuidado que se deve ter para olhar cada experiência participativa na sua singularidade. Mas algumas conclusões de ordem mais geral podem ser apontadas. Coelho (2011), a partir das conclusões de um estudo sobre governança participativa na área da saúde, na cidade de São Paulo, aponta duas considerações gerais importantes: 1) o êxito dos mecanismos participativos depende da combinação de três fatores: gestores públicos comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores; foi observado que, isoladamente, cada um desses fatores seria insuficiente para superar as enormes dificuldades envolvidas nos esforços de integrar grupos sociais marginalizados ao processo de elaboração das políticas públicas; 2) o estudo corrobora a tese da desigualdade entre os atores envolvidos nos processos

participativos, apontando para a necessidade de que uma ampla gama de atores deve ser representada nesses espaços – cidadãos comuns, representantes de ONGs, representantes de associações de bairro, membros de entidades coletivas como sindicatos e movimentos sociais, além de grupos marginalizados ou não organizados (COELHO, 2011, p.280-2). A autora, então, propõe um modelo para avaliar e comparar experiências participativas a partir de quatro dimensões: *inclusão*, relativa à heterogeneidade social, política e associativa dos participantes; *participação*, relativa ao processo participativo em si; *debates*, relativa à temática em pauta; *conexões*, relativa às ligações entre a IP e outras instâncias de poder e entidades públicas ou privadas (COELHO, 2011, p.284).

Uma das reclamações recorrentes entre os pesquisadores da participação é o fato de haver pouca documentação detalhada sobre as experiências participativas. Nesse sentido, o modelo acima se propõe a funcionar como um guia a orientar o pesquisador sobre as variáveis importantes de observação e documentação. A partir de então, poder-se-ia partir para a comparação de experiências participativas e avançar na investigação sobre como a participação social e a gestão participativa se relacionam com a democratização da política e das políticas públicas.

Considerações finais

O que pretendemos nesse artigo foi apontar os termos do debate atual sobre a efetividade das instituições participativas. Para isso, indicamos como o debate sobre a participação institucional no Brasil evoluiu do início do final dos anos 1980 até nossos dias. Ao longo desses anos, procedeu-se a um amadurecimento dos estudos realizados. De um momento inicial em que o *deslumbramento* com a novidade da participação deu lugar a uma situação de *perda das ilusões* – esse o sentido de trabalhos mais normativos sobre as IPs –, passamos à situação atual, em que se busca aprimorar metodologias de análise que possam explicar: 1) se as IPs promovem uma ampliação da democracia; 2) se elas atuam para o aperfeiçoamento das políticas públicas, em seus vários sentidos (redistribuição, eficácia, melhoria geral da qualidade de vida etc. etc.).

Longe de sermos exaustivos, a proposta do artigo foi buscar nos textos reunidos por Pires (2011) os elementos mais candentes do debate, em um primeiro momento sobre a pergunta *o que avaliar?*, para em um segundo momento discutirmos estratégias sobre *como*

avaliar?. Certamente está além dos limites desse texto construir um balanço mais adequado da literatura atual – mesmo porque esse é um tema que tem mobilizado centenas de pesquisadores no Brasil. Mas, nossa intenção foi contribuir para uma iniciação ao tema e, de certo modo, uma notícia sobre como temos avançado nessa discussão.

Por fim, gostaríamos de salientar a necessidade de que os futuros trabalhos atentem para os seguintes aspectos, conectados a preocupações que vão além das políticas públicas – e, portanto, da dimensão mais restrita sobre os resultados mensuráveis das IPs – e que retomam os aspectos relacionados à teoria democrática e às interfaces entre Estado e sociedade: 1) nem toda influência da sociedade sobre os processos decisórios em políticas públicas se dá pelas instituições participativas. Aliás, talvez seja necessário considerá-las, em princípio, como elementos marginais nesses processos. Essa afirmação deve nos levar a evitar uma sobrevalorização do peso das IPs na constituição de agendas e demandas da sociedade civil frente aos governos; 2) a ação societária nas instituições participativas não se dá imune aos mecanismos próprios dos ambientes de competição eleitoral e/ou das instituições próprias da democracia representativa. Portanto, o debate sobre sua efetividade também deve considerar o estudo sobre a influência de tais mecanismos em seus processos internos; 3) o foco nas instituições participativas já consolidadas – como os conselhos, conferências, audiências públicas, ouvidorias e orçamento participativo – não pode ofuscar outras formas de controle social, movimentos pela modificação de normas, prioridades e agendas de interesse público como, por exemplo, os observatórios cidadãos que têm pululado por municípios brasileiros, ou os movimentos espontâneos de reação a ações impopulares de câmaras de vereadores e prefeituras, sob pena de um engessamento da literatura sobre formas alternativas de participação.

Referências

ALENCAR, J. et. al. *Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais*. IPEA, 2013.

AVRITZER, L. Modelos de sociedade civil: uma análise específica do caso brasileiro. In: AVRITZER, L. (org.), *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B.S. *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

_____. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2002b.

_____. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002c.

_____. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n.1, junho, p.43-64, 2008.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

_____. Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

BARBER B. R. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 2003 [1984].

BOHMAN, J. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.

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, v.7.

CAMPOS, G. A. G. Participação e representação não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

- 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.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.
- COELHO, V. S.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó-SC: Argos, 2007.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (eds.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge (MA): MIT Press, 1992.
- CORTES, S. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.
- COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estados*, n. 38, março de 1994.
- CUNHA, E. S. M. *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.
- CUNHA, E. S. M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação social no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 93-128, 2010.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.
- FONSECA, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.
- FONSECA, I.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. Institucionalização da participação social nas políticas ambientais: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. In: *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade*, n. 5, Florianópolis: Anppas, 2010.

- 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.
- GOODIN, R. E. *Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn*. Oxford: Oxford University, 2008.
- GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, n. 66, p. 91-109, 2003.
- 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*. Vol. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.
- HABERMAS, J. *Theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1984.
- HUNTINGTON, S. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1993.
- LABRA, M. & FIGUEIREDO, I. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002.
- LINZ, J.; STEPAN, A. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- MACPHERSON, C. B. *The life and times of liberal democracy*. Oxford, London, New York: Oxford University Press, 1977.
- NEVES, A. *Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o Orçamento Participativo*. Rio de Janeiro: Gramma, Faperj, 2008.
- NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. e WHITEHEAD, L. (eds.). *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore/London, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- OLIVAL, A.; SPEXOTO, A.; RODRIGUES, J. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. *RER, Revista de Sociologia e Economia Rural*, v.45, n.4, p.1013-1035, out./dez. 2007.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 [1970].
- PIRES, R. R. C. *et al.* Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C.

- (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.
- PRZEWORSKI, A. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- ROMÃO, W. M. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, 84, 219-244, 2011.
- SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. & AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. & AZEVEDO, S. (orgs.). *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SANTOS, B. de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SAYAGO, D. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v.3, n.4, p.9-21, 2007.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. London: George Allen & Unwin, 1976 [1942].
- 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, v.7.
- SILVA, T. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 297-334, 2003.
- SOUZA, C. et. al. Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Relatório de Pesquisa. IPEA-DIEST, 2012.
- SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas... In: *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista Sociologia Política*, v.25, p.209-213, 2005.

TATAGIBA, L.; BLINKSTAD, K. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. *Lua Nova*. Vol. 84, p. 353-364, 2011.

TEIXEIRA, A. C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 189-215, 2003.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C.; LIMA, P. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *Texto para Discussão*, n. 1735. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

TEIXEIRA, E. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TÓTORA, S. & CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. & AZEVEDO, S. (orgs.). *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

VAZ, A. C. N; PIRES, R. R. C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

WAMPLER, B. 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, 2011, v.7.