

DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS:

UMA REVISÃO SOBRE OS MODELOS ANALÍTICOS E SUAS
PERSPECTIVAS

Allison Haley dos Santos, Universidade Federal da Paraíba |
UFPB

RESUMO

O presente trabalho teve como escopo responder a questão sobre quais as variáveis são utilizadas nas agendas de pesquisa sobre a participação, cujo objeto de análise são os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais, para evidenciar a efetividade do ponto de vista da sua produção. A pesquisa é de caráter qualitativa, constituindo-se numa revisão de literatura e consulta a fontes secundárias. Inicialmente foi feito um balanço histórico sobre o processo de institucionalização da participação no Brasil, especialmente a partir da CF/88 e uma breve exposição dos principais aportes teóricos sobre efetividade das instituições participativas. A partir do livro do IPEA de 2011 foram selecionados trabalhos sobre a efetividade da participação nas conferências nacionais e nos conselhos gestores de políticas públicas, apontando os principais aspectos metodológicos e analíticos das pesquisas. Procedeu-se com uma sintetização das propostas de agendas de pesquisa sobre a efetividade da participação e foi apresentada uma breve compilação sobre sugestões para futuras agendas sobre a efetividade a partir da análise dos conselhos e conferências em nível nacional.

Palavras-chave: participação; institucionalização; efetividade.

A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS:

UMA REVISÃO SOBRE OS MODELOS ANALÍTICOS E SUAS PERSPECTIVAS

SANTOS, Allison Haley dos

INTRODUÇÃO

A participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões sobre assuntos públicos sempre foi uma busca constante nas democracias liberais, cujo modelo de organização político sobre a forma de representação pelo voto foi amplamente difundido pelo mundo.

Os problemas que circundam o debate teórico sobre as fraquezas do sistema democrático representativo geralmente apontam para uma baixa representatividade, insulamento dos agentes políticos e da burocracia, e desconsideração das demandas externadas pelos cidadãos.

Como alternativa a fragilidade do sistema político-representativo, difundido pelos defensores da democracia liberal, diversos atores sociais e movimentos civis organizados, descontentes com os agentes políticos, foram construindo novas formas de se relacionar com o Estado, de maneira a poder levar suas demandas e serem atendidos através de políticas públicas redistributivas.

O modelo liberal acumulou críticas contundentes contra o seu formato reducionista da participação, em que os cidadãos apenas externavam suas preferências por meio do voto, cujos processos eleitorais eram realizados em lapso de tempo muito longo, não permitindo uma constante avaliação dos governantes e, além do mais, não permitiam o exercício direto da cidadania, pois pregava que os processos decisórios deveriam ser tomados a partir de um sistema deliberativo restrito, de forma a racionalizar o processo político.

Com o aprofundamento da crise do sistema representativo, diversos teóricos da democracia apontavam para a necessidade de se construir novas alternativas de participação e exercício da cidadania, porém, foi a prática mobilizatória da sociedade civil que impulsionou uma revolução no campo teórico-analítico através do surgimento de mecanismos extraparlamentares para o exercício da participação cidadã.

Nesse sentido, o associativismo foi se expandido, onde partidos políticos, associações de bairros e movimentos populares foram se organizando para agregar os diversos atores excluídos dos processos decisórios sobre assuntos coletivos, formando verdadeiras coalizões populares para dialogar com governantes, apresentando-lhe as demandas, cobrando resultados e fiscalizando as ações.

O exercício da participação nos processos de debate e decisão sobre assuntos públicos não foi iniciado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), já que a experiência do orçamento participativo no Brasil, a partir do caso de Porto Alegre, implementando por meio da gestão de um partido de esquerda e a ocorrência de conferências nacionais na área da saúde, se deram antes mesmo deste marco já tinham

se destacado e feito emergir o ideal participativo.

Porém, outros mecanismos de participação foram sendo estruturados e incorporados as dinâmicas estatais, como os conselhos de políticas públicas e as conferências, que foram pensados para corrigir o problema da crise de representatividade, diante do não retorno às demandas por bens e serviços públicos da população ou diante da sua distribuição desigual e seletiva.

Esses novos arranjos participativos carregam em si o fundamento da participação ampla e irrestrita, porém, desafiam os teóricos da democracia liberal que apontam dificuldades de se estabelecerem preferências num contexto de ampla diversidade política e cultural, bem como, de se estabelecerem consensos em escala territorial muito alargada.

Surgiram os conselhos gestores, instituições participativas, definidas por lei, que tem como funções propor, discutir, acompanhar, deliberar, avaliar e fiscalizar a implementação da política de saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros, sendo um órgão de gestão participativa e compartilhada entre os governos e a sociedade civil.

As conferências não são concebidas a partir de um regramento próprio, mas são formatadas a partir da vontade política e realizadas conforme regimentos internos elaborados pelos órgãos governamentais em conjunto – geralmente – com representantes da sociedade civil, tendo como principal objetivo deliberar sobre diretrizes para as políticas públicas que serão implementadas pelo poder público.

Porém, a institucionalização e ampliação da participação são apenas um passo para se alcançar um nível de democracia que ao mesmo tempo em que amplia canais de interação Estado x Sociedade também consiga distribuir melhor os recursos públicos e ofertar serviços públicos universalmente e com qualidade, especialmente àqueles mais necessitados.

Portanto, a literatura vem se debruçando sobre o problema da efetividade da participação e assim desenvolvendo pesquisas que possam trazer repostas sobre as seguintes questões: o que as instituições participativas produzem atendem as expectativas depositadas nelas? Os resultados das deliberações têm impacto sobre a agenda governamental? Como mensurar a efetividade a partir da análise do que produzem os conselhos e conferências nacionais? As respostas a essas questões ainda estão sendo desenvolvidas e são o foco deste trabalho.

A presente pesquisa tem uma abordagem qualitativa, se constituindo em uma revisão da literatura sobre a efetividade das instituições participativas, partindo de uma abordagem teórica até a seleção de trabalhos empíricos que buscam identificar as variáveis para aferir a efetividade da participação.

O referencial de base foi a pesquisa do IPEA de 2011 e os trabalhos acadêmicos de Petinelli (2013) e Pereira (2013), que foram selecionados a partir de consulta ao banco de dado Scielo, tendo como critérios: ter como objeto conselho nacional de políticas públicas e conferência nacional, que apontassem as variáveis para mensurar a efetividade da participação.

Além da presente introdução, o trabalho é composto de três seções. Na primeira fez-se um recorte histórico sobre o processo de institucionalização da participação, apontando sua inserção no arcabouço constitucional e infraconstitucional, destacando a criação, expansão e consolidação das instituições participativas, especificadamente os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais.

A segunda seção é composta de uma revisão da literatura sobre efetividade da participação, apontando referenciais teóricos que destacam a questão da efetividade participativa e identificando as variáveis que podem medir essa efetividade.

Na terceira seção são apresentados dois estudos sobre a efetividade da participação que tiveram como objeto de análise os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais, onde se buscou destacar os modelos analíticos e as variáveis selecionadas pelos pesquisadores. Por fim, foi feita uma breve compilação de sugestões para futuras agendas de pesquisa sobre a efetividade da participação com foco em conselhos e conferências nacionais a partir do referencial teórico revisado.

1. O processo de institucionalização da participação no Brasil: um balanço histórico

A construção de modelos de democracia pelo mundo é marcada pela luta constante entre os teóricos que defendem uma forma pragmática de escolhas políticas por meio do mecanismo do voto, onde as maiorias decidem e fazem prevalecer sua vontade sobre a minoria derrotada, e outros que advogam uma participação mais ativa e informada dos cidadãos nos processos de escolha, que impreterivelmente não devem se resumir ao processo eleitoral ancorado no voto, pregando o estabelecimento de canais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil que permita uma interação simétrica – mesmo que imperfeita –, a responsabilização dos representantes e o controle social da administração pública.

Os modelos de democracia têm suas variações desenhadas a partir de duas concepções: uma que é a democracia liberal representativa, onde o voto é o principal mecanismo a disposição da sociedade para proceder com as escolhas dos representantes de forma periódica e uma outra corrente de democracia que é a participativa, que articula o argumento da necessidade de participação da sociedade em todos os processos de debate e escolhas públicas, expandindo a prática da cidadania para além das formas representativas hegemônicas e excludentes do sistema representativo político-partidário.

Um dos principais argumentos na defesa do sistema representativo político-partidário como fundamento para consolidação e evolução da democracia é que as dimensões geográficas e populacionais são obstáculos ao exercício da democracia direta, ou seja, o problema de escala é o argumento chave (LAVALLE; VERA, 2011, p. 125).

O modelo de democracia liberal amplamente difundido pelo mundo e replicado também no Brasil, se

constituiu num ambiente conflituoso de tomada de decisões, onde partidos e representantes políticos eleitos por meio do voto, buscam posição de poder para barganhar e impor seus interesses – muitas vezes privatistas ou corporativos – não sendo permeáveis à participação dos principais avalistas dos mandatos: os cidadãos.

A mobilização contra-hegemônica pelo mundo recebeu forte influência histórica da Revolução Francesa de 1789, onde se assentaram os princípios fundamentais da soberania popular e da igualdade de todos diante do poder absoluto concentrado nas monarquias. Esses princípios guiaram a ação mobilizatória, que defendia a participação efetiva dos atores, individuais e coletivos, nas instâncias governamentais de decisão, como elemento fundamental para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da democracia (TEIXEIRA, 2015, p. 210).

Diante desta situação, a luta das classes sociais excluídas, especialmente através de sindicatos e associações de trabalhadores, urbanos e rurais, intelectuais, igreja católica, partidos políticos de oposição e demais atores imbuídos do espírito revolucionário e de solidariedade social, lutaram para a volta das democratização do Estado (DAGNINO, 2002) e por uma ruptura ao modelo procedimentalista de tomada de decisões públicas (SCHUMPETER, 1961; DOWNS, 1999; BOBBIO, 1987) e concentrador do poder nas elites minoritárias, marcado por forte autoritarismo. Essas concepções teóricas foram o fundamento da democracia deliberativa decisionística.

No Brasil vários atores e movimentos sociais tencionaram junto as elites políticas dominantes para estabelecer um canal de diálogo com o aparato técnico-burocrático, cobrando a participação como elemento imprescindível para a introdução da cidadania e da democracia num contexto de autoritarismo, coronelismo, patrimonialismo e privatismo que marcaram e ainda se fazem presente na história brasileira.

Segundo Teixeira (2015, p. 213), a participação dos cidadãos nos momentos de discussão e deliberação públicos seria importante na capilarização da luta pela democratização da democracia através da ampla participação social nas instâncias estatais, na medida em que:

[...] o sistema partidário competitivo levaria a conflitos políticos e adoção de práticas menos reguladas de participação e conquista de espaços políticos nos movimentos sociais, seriam abertos espaços para transcender as premissas institucionais da organização social da democracia representativa.

Nesse mesmo sentido, Habermas (1995, p. 48) afirma – a partir de sua teoria do discurso – que um modelo de democracia social com viés participacionista deve proporcionar a integração dos diversos atores sociais, ser desenvolvida em espaços públicos autônomos amplamente diversificados e amparada por procedimentos de formação da opinião e da vontade políticas, institucionalizados numa concepção de Estado de Direito.

Essa visão já reporta a uma concepção da participação do cidadão nas esferas públicas de debate e

decisão como direito fundamental, através da qual os indivíduos poderiam desenvolver suas capacidades para discutir assuntos de interesse coletivo nas instâncias competentes (HELD, 1987), funcionando ao mesmo tempo como ferramenta pedagógica de aprendizado da participação e conscientização para o exercício da cidadania (PATEMAN, 1992).

A crítica em torno do sistema representativo, que apenas reproduz um modelo mercadológico de escolha dos representantes, que muitas vezes não decidem conforme os anseios dos representados, se sustentaria na necessidade de que o sentido da democracia participativa deveria recuperar a relação entre os conceitos de cidadania e de soberania popular, de forma a não se contentar com o reducionismo à política e a lógica individualista como preceitos normativos de um sistema democrático (LUCHMANN, 2006).

Luchmann (2006, p. 21) afirma que, não obstante as diferenças e variações teóricas sobre as características da democracia participativa/deliberativa, pode-se destacar entre as principais: a necessidade de resgate da soberania popular, por meio do reconhecimento de que cabe aos cidadãos não apenas influenciar mas decidir sobre assuntos de interesse público; “ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos enquanto formadores da opinião e da vontade”; “reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social”, tendo em vista o impacto das deliberações em contextos distintos; destaque ao “papel do Estado e dos atores políticos para a criação de esferas públicas deliberativas e a implementação das medidas advindas de processos deliberativos”; e pensar o formato e a dinâmica institucional dos processos deliberativos, observadas suas potencialidades e riscos.

Portanto, o modelo de democracia participativa ou deliberativa como proposta teórica que coloca o cidadão como elemento central nos processos de tomada de decisões nos diversos âmbitos da vida social, com especial atuação no sistema político e nas esferas governamentais (ALCÂNTARA; BEZERRA, 2013, p. 09), se constituiu em fonte inspiradora para a luta dos movimentos sociais, intelectuais e instituições não-governamentais que se mobilizam, contribuindo decisivamente para o surgimento de novas interfaces socioestatais.

Em consequência das lutas pela redemocratização e pela constituição de instâncias de participação que dialoguem com o aparato burocrático do Estado, possibilitando aos cidadãos tratarem dos assuntos de interesse da coletividade e influenciem no momento da tomada de decisões, foram surgindo espaços públicos que proporcionassem debate amplo sobre temas até então excluídos da agenda governamental e a inclusão de atores culturalmente diversos.

Neste sentido, esses novos públicos nascem com o intuito de ampliar a participação e democratizar a gestão pública, assumindo as formas de conselhos gestores para definição e fiscalização de políticas, conferências, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos para definição de prioridades e alocação de recursos públicos, ouvidorias, observatórios, comitês de bacia hidrográfica, audiências

públicas (DAGNINO, 2002; LAVALLE; VERA, 2011; ALMEIDA, 2013), entre outras instâncias participativas.

Essas inovações institucionais se constituem em modalidades diversas de “pluralização institucional da democracia”, consubstanciadas em novos canais de representação extraparlamentar, que se situam em posição além das fronteiras tradicionais da representação político-partidária e tem potencial para exercer funções antes não abordadas pela teoria democrática liberal clássica (LAVALLE; VERA, 2011, p. 111).

Ainda, estes espaços seriam fundamentais para a superação da crise de representatividade das democracias, incapazes de incluir a complexidade e pluralidade de um povo, tornando possível a “inserção da sociedade no processo político” (ALMEIDA, 2013, p. 11).

Mas cabe pontuar que essas novas forma de participação podem, em determinado grau, terem suplantado a representatividade dos partidos políticos perante a população, mas não tomaram o lugar deles, pois estes ainda são a única via legítima de acesso ao poder do, não obstante inexistam fontes de dados que permitam inferir tal afirmação com propriedade.

No entanto, pode-se, em tese, confirmar em parte a afirmação acima por meio dos dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral¹ que registram até o mês de meio de 2017 um total de 16.623.411 pessoas filiadas a partidos políticos, o que representa aproximadamente 8% da população brasileira². Se comparado esse número de filiados com os dados que se referem a outubro de 2002 – início da divulgação pelo TSE – se percebe uma queda, já que naquele ano eram 16.668.589 filiados, representando 9,5% da população³.

Inversamente, a uma tendência constante de crescimento dos espaços participativos no Brasil, conforme dados do IBGE (2015), exemplificada no caso dos Conselhos Municipais de Saúde, que no ano de 2009 estavam em 97,3% dos Municípios, enquanto em 2014 alcançaram 99,7%; com relação a Conselhos de Municipais de Educação, os dados apontam 67,6% em 2006, 79,1% em 2009, 84,8% em 2011 e 87,5% em 2014; Conselhos Municipais de Direitos Humanos estavam presentes em 1,4% dos municípios em 2009, saltando para 5,8% em 2014; a quantidade de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente cresceu de 91,4% em 2009 para 98,4% em 2014; e outro exemplo mais recente é a quantidade de Conselhos de Segurança Pública, que existiam em 8% dos municípios em 2006 e saltaram para 12,4% em 2014.

Esses dados revelam não apenas uma expansão dos espaços participativos institucionalizados, mas podem evidenciar uma mobilização de grupos e movimentos sociais em torno de pressionar os entes

¹ Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>.

² Fonte: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Posição de 02/07/2017

³ Fonte da estimativa da população em 01/07/2002: http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm?caminho=/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2002/

federados a criaram esses espaços para poderem apresentar suas demandas em substituição a representação partidária combalida.

As mobilizações em torno da institucionalização de mecanismos participativos permanentes e estáveis para intervenção nas políticas públicas, não ficaram restritas a campos específicos, mas permeiam todas as formas de articulação entre organizações governamentais e não-governamentais atuantes nas políticas públicas setoriais (NASCIMENTO, 2014, p. 279), onde ganham relevo os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos (LUCHMANN, 2006, p. 23), estes últimos criados nas esferas locais por governos de esquerda.

Essas experiências de participação tiveram início antes mesmo da constituinte que culminou na Carta Política de 1988, tendo como exemplo marcante o orçamento participativo em Porto Alegre (RS), Vitória e Vila Velha (ES), que datam da primeira metade dos anos 80 com governo democráticos e populares, os conselhos de políticas e os planos diretores municipais, sendo esses últimos já provenientes da constitucionalização da participação (AVRITZER, 2008; ALBUQUERQUE, 1998).

Destacam-se também, como movimentos anteriores a constituinte, as frentes em prol da infância e juventude que envolveram organizações não-governamentais, igreja católica, professores, técnicos do sistema de justiça e organizações governamentais com atuação na área, e até de profissionais de organismos internacionais, especialmente a UNICEF, que reivindicavam espaços para participação social que rompessem com a forma tecno-autoritária de gestão pública praticada no período ditatorial (NASCIMENTO, 2014, p. 277).

Ainda, as lutas pela reforma sanitária na década de 60, onde profissionais da saúde, grupos populares emergentes e sindicatos de trabalhadores da saúde contribuíram decisivamente para a criação do Sistema Único de Saúde, cujos princípios preveem mecanismos de gestão participativa e controle social; as frentes populares pela reforma urbana, com foco também na gestão participativa e planejamento das políticas urbanas com ampla participação da sociedade; e as mobilizações realizadas pelos assistentes sociais em prol da constituição de espaços de diálogo com o Estado, possibilitando a formulação e decisão sobre políticas sociais com a participação de setores da sociedade civil organizada e entidades profissionais (ALBUQUERQUE, 1998).

Dessas mobilizações resultaram conquistas importantes que foram introduzidas no texto constitucional de 1988, como a previsão das práticas já tradicionais de participação direta dos cidadãos (referendo e plebiscito), passando pela ampliação das preexistentes (conferências, conselhos, audiências públicas e orçamento participativo), chegando até a implementação de outras menos exaltadas como ouvidorias (ALMEIDA, 2013).

Essas experiências de inserção dos cidadãos excluídos das discussões políticas, foram uma alternativa para a superação da crise de representatividade das democracias liberais, que se tornaram incapazes de considerar a pluralidade e a complexidade do povo (ALMEIDA, 2013), e que tem, ainda, o voto como

única forma de manifestação social legitimador dos interesses dos cidadãos.

Assim, essas experiências se tornaram um marco na inovação da gestão pública, dado o caráter potencialmente transformador e democratizante, aliados a capacidade de aumentar a eficiência e a legitimidade dos projetos eleitos (ALBUQUERQUE, 1998), dotando a sociedade de instrumentos político-institucionais com funções de controlar, pressionar e julgar as ações estatais, impulsionam a sociedade civil a participar coletivamente das decisões sobre as políticas públicas (ALMEIDA, 2013).

Também existem críticas quanto aos modelos de participação institucionalizada, especialmente dúvidas sobre a capacidade destes processos estimularem a aprendizagem e a inovação, como elementos de desenvolvimento; a ausência de abertura para novos participantes e demandas; a cultura do patrimonialismo e clientelismo que marcam a história das instâncias de negociação pública no Brasil (ABRAMOVAY *et al.*, 2010); e necessidade de superar o problema da legitimidade, em virtude da ausência de autorização para representação (GURZA LAVALLE; ISUNZA, 2011).

Por outro lado, a quem afirme que os atuais espaços institucionalizados proporcionaram um canal de interlocução entre Estado e sociedade civil que permite proteger as conquistas e implementar inovações (NASCIMENTO, 2014, p. 281).

Sobre a importância de se estabelecer conexão entre as formas de democracia representativa tradicionais e os espaços de participação institucionalizados, Albuquerque (1998) destaca:

A articulação da democracia representativa parlamentar com canais institucionais de gestão participativa tem contribuído para desprivatizar a gestão pública, alterando os arranjos institucionais formadores de políticas, contribuindo para desestabilizar tradicionais relações simbióticas entre Estados e grupos de interesse, para publicizar e democratizar as políticas sociais.

Além do mais, as diversas e geograficamente esparsas experiências participacionistas no Brasil, com caráter consultivo e ou deliberativo, passaram a ser importantes mecanismos complementares da dinâmica do sistema representativo, contemplando hodiernamente diversos campos setoriais e ampliando ainda mais a participação, incluindo a interação com segmentos sociais antes não presentes nestes espaços de discussão e argumentação (MAGALHÃES; LADEIRA; BRASIL, 2015).

No caso das conferências nacionais⁴, a literatura sobre sua gênese destaca o seu uso já na década de 30 pelo governo federal, mas tão somente como “instrumento para articulação federativa e aumento da racionalidade administrativa” – o que denotava da característica centralizadora e o viés weberiano do governo à época. Somente a partir dos anos 80 que “as conferências começaram a ser utilizadas para ampliar a escala de participação em diferentes áreas de política”, destacando-se a concentração de suas realizações no período entre 2003 e 2012, representando aproximadamente 70% das ocorrências

⁴ As conferências nacionais são espaços institucionalizados de participação social nos quais sociedade civil e Estado mobilizam-se, dialogam e deliberam sobre determinada política pública, produzindo resultados a serem incorporados nas agendas e ações governamentais (Souza et al, 2013, p. 33 apud Oliveira, 2011, p. 4).

(AVRITZER *et al.*, 2013, p. 11-25).

Em um primeiro momento as conferências tinham caráter eminentemente técnico-burocrático, servindo como instrumento para fortalecer o controle e o poder do governo central, não dialogando efetivamente com a sociedade, mas tão somente com estados e municípios, num movimento de aparente descentralização; após, passaram a adotar uma sistemática mais descentralizada, ampliando a participação e estabelecendo um conjunto de etapas interconectadas e progressivas (SOUZA *et al.*, 2013). O IPEA (2013, p. 09) define os conselhos como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas.

Em relação ao fenômeno dos conselhos pós-88 (febre conselhistas)⁵, observou-se a mesma trajetória de expansão a partir da década de 90, destacando-se o período até 2009, quando surgiram 26 novos conselhos na esfera federal (IPEA, 2013), enquanto na esfera municipal a quantidade de conselhos municipais aumentou: educação (87,5%), saúde (99,7%), do idoso (61,9%), da criança e do adolescente (98,4%), num universo de 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2015).

Pensar na participação institucionalizada requer uma reflexão não apenas quanto a inclusão da diversidade cultural, social e política, ou apenas como uma alternativa à crise de representação e a descrença no sistema político-partidário, mas também como forma de ver as demandas apresentadas aos governos atendidas, pois se os resultados desta participação são evidenciados se criará um ambiente de confiança nas instituições participativas extraparlamentares, o que impulsiona o exercício da cidadania, potencializa a inserção de novos atores nas discussões e decisões, trazendo impactos positivos na formulação de políticas públicas e sua implementação pelos agentes estatais.

Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem se caracterizado nos últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas experiências e suscitando alguns questionamentos por parte de grupos e movimentos sociais e até daqueles que fazem parte das instâncias de participação, como: o que está sendo feito dentro dos espaços participativos? Qual projeto de sociedade e de nação está sendo fortalecido? Será que outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade não traria melhores benefícios, ao invés de atuar junto com o Estado?

Os estudos acadêmicos sobre os efeitos dos arranjos participativos institucionalizados começaram a se debruçar sobre as questões acima, buscando apresentar algumas evidências para testar a seguinte hipótese: se a ampliação da participação e consolidação dos espaços institucionalizados de deliberação democratizaram o Estado, tornando-o mais permeável às demandas da sociedade, os bens e serviços

⁵ Os conselhos de políticas públicas são aqui entendidos como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas (IPEA, 2013, p. 09).

públicos seriam redistribuídos de forma mais justa às populações, especialmente de baixa renda e classes sociais excluídas ou marginalizadas do debate público (AVRITZER, 2010).

Para confirmar essa hipótese, são necessários estudos que construam modelos analíticos capazes de explicar o fenômeno e a sua relação entre causa e efeito, o que demanda estudos de casos e comparações. Por isso que é importante perquirir sobre o que seria como se mensuraria a efetividade da participação, fazendo surgir agendas de pesquisas que buscam responder as questões: os espaços participativos são efetivos? De que efetividade estamos falando? Como medi-la? Quais as variáveis devem ser analisadas?

2. Efetividade da participação: aspectos analíticos sobre conferências e conselhos gestores de políticas públicas na esfera federal

A Constituição de 1988, foi fundamental para a implementação dos espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade e por ampliar o leque de mecanismos de indução da cidadania ativa, não obstante, tenha mantido o sistema político-partidário como elemento fundamental da democracia brasileira, moldando um sistema híbrido de participação e deliberação, onde por um lado os cidadãos delegam poderes aos representantes eleitos pelo voto para decidirem sobre os mais diversos assuntos de interesse público e do outro possibilita que os mesmos cidadãos participem dos debates públicos e influenciem as decisões governamentais e parlamentares, através de mecanismos de exercício da cidadania ativa (ex. conselhos, conferências, fóruns, ouvidorias, entre outros).

O arcabouço constitucional prevê diversas forma de participação do cidadão no controle e fiscalização do Estado e dos governantes, destacando-se: o direito fundamental de acesso a informação (art. 5º XXXIII), legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que vise anular ato lesivo ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII), direito assegurado a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10), direito de qualquer cidadão de denunciar irregularidades ou ilegalidade perante o Tribunal de Constas (art. 74, § 2º).

É importante também destacar alguns dispositivos da CF/88 que preveem a participação na gestão das políticas públicas, possibilitando o diálogo entre Estado x Sociedade no seio da administração pública. Assim tem-se a obrigatoriedade de o sistema de seguridade social ser democrático, com gestão quadripartite (art. 194, VII), a gestão participativa na saúde (art. 198, III), na assistência social (art. 204, II), na educação (art. 206, VI), e na cultura (art. 216-A, X).

A última década, especialmente nos governos capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores, adotou-se uma postura mais clara acerca de uma política voltada para criação, ampliação e fortalecimento de canais de diálogo entre sociedade e Estado, na medida em que se investiu politicamente na disseminação de novos conselhos nacionais de políticas públicas e no incentivo e apoio à realização de

conferências nacionais, com temáticas diversas que contemplassem grupos sociais marginalizados do debate público.

O caso brasileiro é emblemático, sendo as diversas experiências objeto de estudos empíricos por diversos pesquisadores das correntes democráticas, de movimentos sociais, das políticas públicas e das formas de representação e controle, que buscam entender essas instâncias de representação político-social e sua potencialidade para incidir nas políticas públicas (LAVALLE; VERA, 2011).

Algumas questões importantes que permeiam as agendas de pesquisas sobre as instâncias participativas ainda permanecem sem respostas nítidas ou se encontram em fase de consolidação das evidências que comprovem sua efetividade, ou seja, se essas instâncias participativas são de fato inclusivas, geram propostas e diretrizes para políticas públicas que atendam as demandas da sociedade e se os efeitos das políticas gestadas nesses espaços estão provocando resultados no que se refere a melhoria de vida das pessoas.

Nesse contexto, e para fins de atingir os objetivos deste trabalho, é importante a delimitação conceitual do termo participação, pois o mesmo comporta uma “multidimensionalidade ou polissemia de sentidos práticos”, segundo Lavalle e Vera (2011, p. 101). Para esses autores o termo comporta três tipos de categorias: no sentido de prática política para os atores de movimentos sociais; comporta variações teóricas a partir da teoria democrática; e numa visão positivista, representa um procedimento predeterminado por normas de caráter legal e regimental.

Ainda, o termo participação, concebido a partir dos princípios basilares da democracia (autodeterminação e igualdade política) e intrinsecamente ligado ao fundamento da soberania popular, coloca como centro das críticas a teoria democrática, porém, evidencia a necessidade de analisar os seus efeitos sob diversos prismas políticos (LAVALLE; VERA, 2011, p. 102).

Sobre o conceito de instituições participativas, Pires e Vaz (2010) afirmam que o exercício de construção deve ser feito a partir da junção de elementos numa perspectiva de operacionalizá-lo da forma mais genérica possível, evitando a especificação e delimitação dos estudos, ou seja, “instituições participativas como conceito abrangente que permita concebermos e analisarmos conjuntamente os diferentes processos institucionais por meio do qual cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas” (PIRES; VAZ, 2010, p. 15).

Avriter (2011, p. 13) já chama atenção para a necessidade de análise quanto a operacionalidade da democracia por meio das instituições participativas, denominando essa questão de efetividade da participação, que tem sido uma das vertentes de pesquisa em maior profusão entre os estudiosos da participação e da democracia deliberativa.

O debate sobre a efetividade da participação vem sendo ampliando por dois motivos principais: um é que cada vez mais as políticas públicas estão relacionadas aos espaços participativos e segundo – que seria um elemento da primeira – que a deliberação no interior dos espaços públicos recoloca o

problema da qualidade da democracia no centro das análises (AVRITZER, 2011).

A importância do debate sobre a efetividade da participação deve ser pautada por algumas questões que ainda estão em aberto: quais os impactos que as instituições participativas produzem? De forma esses impactos podem ser avaliados e ponderados numa relação de causa e efeito? A procura de respostas tem como um objetivo a validação do apoio político, governamental e social em torno de arranjos que surgem com o desiderato de melhorar a qualidade dos serviços públicos, o bem-estar social e a democracia (WAMPLER, 2011, p. 43).

Diante desse quadro teórico, surgem dois aspectos que passaram a compor os elementos de análises empíricas sobre a efetividade da participação: a qualidade deliberativa e os modelos institucionais. Nesse sentido, os estudos sobre participação e sua efetividade focaram suas lentes analíticas em dois momentos dentro do processo e participação deliberativa: um é verificar de que forma ocorre a discussão e deliberação no interior dos espaços participativos institucionalizados, cujas variáveis analisadas, prioritariamente, seriam o desenho institucional e os critérios de participação e representação; e o segundo, seria verificar de que forma o poder público recebe as deliberações e as implementa, sendo as variáveis recorrentemente analisadas os próprios atores estatais, estrutura governamental, vontade política e formas de interação (AVRITZER, 2011).

Segundo Avritzer (2011, p. 17) “o debate sobre efetividade das IPs tem sua origem na questão dos efeitos e/ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas”, mas pensando a democracia deliberativa como um conjunto de subsistemas deliberativos, onde cada momento seria analisado para então aferir se o mesmo produziu os resultados desejados para o processo momento.

O principal referencial analítico sobre efetividade da participação, que buscou apontar quais são os elementos que devem ser considerados na análise dos momentos deliberativos a partir de cada arranjo participativo institucionalizado foi publicado pelo IPEA (2011), onde se fez uma coletânea dos principais estudos sobre efetividade da participação.

Tomamos como critério definidor dos efeitos esperados da participação o pressuposto da utilidade empregado por Lavallo (2011, p. 37), mas sem descuidar da atenção chamada por Wampler (2011, p. 45), de que é muito difícil identificar quais mudanças políticas sofrem impacto direto das instituições participativas, salvo as tentativas realizadas a partir dos orçamentos participativos (AVRITZER; NAVARRO, 2003).

Sobre a efetividade da participação, tendo como objeto de análise os orçamentos participativos e entendendo a efetividade como o resultado produzido em comparação ao que se espera do arranjo, parece mais viável proceder com análise dos impactos das decisões tomadas no âmbito nos orçamentos participativos sobre a alocação e recursos públicos, diferentemente quando os objetos de pesquisa são conselhos e conferências. Isso se dá porque essas últimas instâncias produzem resultados

difusos e sofrem com o contraste gerado pelas suas próprias atribuições de controle/fiscalização e formulação de políticas públicas (WAMPLER, 2011).

Numa perspectiva mais geral, Cortes (2011, p. 78) buscou analisar não os aspectos que envolvem a participação em si, mas se existe e de que forma é a relação entre o formato participativo nos diferentes fóruns deliberativos e quais os indicadores de funcionamento e de acesso a bens e serviços públicos.

Segundo Borba (2011, p. 71) as decisões tomadas pelos conselhos gestores de políticas públicas tem caráter de bens públicos, já que dizem respeito a um conjunto de questões amplas, com potencial de atingimento de toda a coletividade, fator que demonstra a importância de analisar o conteúdo dessas decisões e a forma de construí-las para fins de verificar a efetividade da participação nestas instâncias participativas.

Esse critério adotado se baseia na concepção do autor de que a demonstração de que a participação através de conselhos e conferências gera resultados que impactam ou têm potencial de impactar positivamente nas políticas públicas, melhorando a qualidade de vida das pessoas, contribui para afastar os ceticismos, estimular a ampliação da participação, criar um ambiente de interação entre os atores sociais e deixar evidenciado a importância de se criar ferramentas procedimentais que conectem o produto da participação e o fazer governamental, o que de certa resultará na melhoria do controle social e no amadurecimento da democracia deliberativa (BORBA, 2011).

O momento é bastante oportuno para que se aprofundem as reflexões sobre as potencialidades dos arranjos participativos quanto a produção de efeitos nas políticas sociais e na distribuição de bens e serviços as comunidades mais carentes (AVRITZER, 2010, p. 162).

Essas questões passam por um processo de amadurecimento metodológico, impondo novas ferramentas de mensuração e técnicas inovadoras de análise acerca da efetividade dos produtos gerados nas instâncias participativas, de forma a apontar a necessidade de reestruturação das formas de participação e a reinvenção das formas de organização social que consigam interagir de forma satisfatória com a gestão pública, no sentido de dá retorno as demandas da sociedade.

Neste sentido, afirma-se ser necessário examinar os sistemas de gestão das próprias organizações e as modalidades de participação na gestão pública (ABRAMOVAY *et al.*, 2010, p. 275), detectando as falhas e apontando as virtudes que possam definir um formato que incentive os comportamentos coletivos e dê efetividade à participação institucionalizada.

O que se pode ter de concreto na atual conjuntura é que:

O controle (“accountability”) vertical materializado nas eleições e o controle (“accountability”) horizontal expresso no sistema de checks and balances, constituído pelas relações entre os diversos poderes do Estado e do Governo são nitidamente insuficientes para promover a participação democrática. (ABRAMOVAY *et al.*, 2010, p. 277)

Assim, diante da insuficiência dos mecanismos existentes para controlar os governos, exigir deles a devida prestação de contas e obter repostas satisfatórias as demandas da sociedade – seja de cidadãos que pagam os impostos e das empresas que são responsáveis por gerar empregos e receita para o Estado, seja dos grupos excluídos e dos movimentos sociais organizados – os espaços públicos de participação institucionalizados tornam-se uma alternativa capaz de “interferir diretamente nos procedimentos por meio dos quais o Governo decide usar e alocar os recursos e os quadros técnicos de que dispõe” (ABRAMOVAY *et al.*, 2010, p. 278).

Um efeito desejado seria o de influenciar as agendas governamentais, cujas políticas públicas e a alocação dos recursos públicos atenderiam as demandas da sociedade, gerando efeitos distributivos equânimes e universais (LAVALLE; VERA, 2011).

Inexistem evidências empíricas consistentes e generalistas que explicitem quais os efeitos que as decisões oriundas dos arranjos participativos têm gerado nas políticas públicas e da ausência de pesquisas que expliquem as variações dos efeitos (PETINELLI, 2013, p. 208), bem como, não se sabe ainda com clareza “se as pessoas que participam detêm informações necessárias para tal e se o processo de decisão é fortemente influenciado pelo governo ou não”, assim como, “se as decisões tomadas são implementadas, e de que forma” (AVRITZER, 2013, p. 133), é que alguns estudos foram realizados com o objetivo de verificar se as instituições participativas são efetivas, como elas influenciam a agenda governamental e parlamentar e de que maneira conseguem ver as suas demandas incorporadas pelo governo.

2.1. A efetividade das conferências nas políticas do Governo Federal: lentes analíticas, resultados e novas perspectivas

As conferências foram criadas já na década de 30, apesar de serem consideradas uma inovação no Brasil, haja vista que só vieram a ser apoiadas de forma sistemática a partir de 2002, sendo formatadas para ampliar a participação, já que grupos excluídos e minorias tolhidas do debate público apenas encontravam guarida para suas demandas nos orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas e discussão dos planos diretores – experiências situadas fortemente em âmbito local (AVRITZER; SOUZA, 2013).

Na sua gênese funcionavam como mecanismos de articulação interfederativa e foco na racionalidade administrativa, objetivando o fortalecimento do poder e do controle do governo central, e somente na década de 80 foram remodeladas, adotando um modelo similar ao atual onde se ampliou a escala de participação territorialmente e em diversas áreas temáticas das políticas públicas (SOUZA *et al.*, 2013).

A partir de 2003 vigorou a diretriz governamental pautada na ampliação da participação com a inserção de grupos e movimentos nas discussões e deliberações sobre políticas públicas e na consolidação de instituições participativas, havendo forte expansão dos conselhos de políticas públicas

e a ampliação no uso das conferências nacionais, tendo sido realizadas 74 somente no período de 2003 a 2010, de um total de 115 contabilizadas a partir de 1940 (AVRITZER, 2013).

Segundo Avritzer (2013), a partir dos dados extraídos de uma pesquisa realizada pela Vox Populi no mês de junho de 2011 com 2.200 pessoas, dentre àquelas que participaram de conferências (143), 35,7% reconhecem que há um esforço em se implementar as decisões das conferências, se não todas, mas a maioria ou um número médio das deliberações, enquanto que na percepção de 27,3% o governo implementa pouco ou nenhuma das orientações emanadas das conferências nacionais.

No entanto, o autor afirma que estes dados devem ser interpretados com cautela, tendo em vista que a percepção sobre a efetividade encontra obstáculos analíticos, pois enquanto no plano local pode se evidenciar de forma mais clara uma mudança na implementação de determinada política pública setorial posteriormente ao processo participativo, na esfera federal tal constatação é deveras complexa, já que uma decisão tomada em âmbito nacional promove alterações mais visíveis na dimensão normativa e não diretamente sobre os resultados das políticas, hodiernamente com alto grau de descentralização.

O trabalho de Petinelli (2013) buscou verificar de que forma se poderia aferir o grau de efetividade de uma conferência nacional, analisando não apenas o aspecto quantitativo, através da comparação entre o que foi aprovado e o que foi incorporado pelo governo, mas as variações que são decorrentes de variáveis independentes (contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional).

Assim, a autora imprimi uma primeira tentativa de mensurar os efeitos que as decisões tomadas na 2ª Conferência Nacional da Aquicultura e Pesca em 2006, 3ª da Ciência, Tecnologia e Inovação em 2005 e 1ª das Políticas para as Mulheres, geram sobre os conteúdos das políticas públicas formuladas pelo governo federal após os encontros, explicando as suas variações.

Para proceder com a análise a autora coletou os dados a partir dos cadernos de recomendações das conferências e os planos de ação dos respectivos ministérios competentes sobre as políticas públicas que foram tema das deliberações. Buscando aferir os efeitos das recomendações, a autora classificou as provadas como de competência compartilhada, competência exclusiva do respectivo ministério e competência exclusiva de outro ministério ou ente federado. As recomendações que se enquadraram no último caso foram excluídas do bando de dados.

No segundo momento foi criada uma escala para comparar as recomendações e os programas de políticas públicas, sendo atribuído: 0, no caso de o conteúdo da diretriz não ter sido incluído; 01, quando o conteúdo da diretriz foi parcialmente incluído; 02, quando o conteúdo da diretriz foi integralmente incluído nos programas.

Por fim, para aferir a efetividade foram consideradas as médias obtidas e enquadradas na seguinte classificação: NULA, nenhum das recomendações foi inserida pelo governo; BAIXA, entre 01% e

30% das recomendações foram introduzidas pelo governo; MÉDIA, de 31% a 70% das recomendações foram consideradas pelo governo; ALTA, de 71 a 100% das recomendações foram introduzidas pelo governo.

Apresentando os resultados de forma individualizada, a autora aponta que com relação a 2ª CNAP das 328 recomendações aprovadas 132 foram incorporadas de alguma forma pelo governo em programas (70 integralmente e 62 parcialmente), o que produz um grau médio de impacto sobre as políticas formuladas após o encontro. No que se refere a 3ª CNCTI, das 212 recomendações aprovadas 54 foram incorporadas integralmente e 31 parcialmente pelo governo, o que se traduz num grau médio de impacto sobre as políticas formuladas após o encontro. Com relação a 1ª CNPM, não obstante tenham sido aprovadas 134 recomendações, devido ao grau de intersectorialidade das proposições foram consideradas 54 de competência exclusiva da SPM ou compartilhada com outros ministérios ou entes da federação. Deste total, 27 foram incorporadas integralmente e 12 parcialmente, gerando um efeito de grau alto quanto ao impacto sobre a política para as mulheres.

A igualdade em relação a 2ª CNPA e 3ª CNCTI e a diferença destas em relação a 1ª CNPM, no que pertine ao grau de efetividade, são variações que precisam ser explicadas, o que demonstra o ineditismo desta pesquisa. Neste sentido, são apropriadas algumas contribuições trazidas por investigações sobre efetividade das instituições participativas (OP, Conselhos de Políticas e Plano Diretor), tendo em vista que três aspectos são comuns: a combinação de elementos de representação, participação e deliberação num único espaço; vontade política do governo, assim como no OP e alguns conselhos; e finalização do processo deliberativo no próprio Estado, conforme os planos diretores (PETINELLI, 2013, p. 219).

A autora faz uma análise individual das variáveis em cada conferência objeto do estudo, atribuindo (+) quando essas variáveis operam um alto grau de impacto sobre a efetividade, (-) para um baixo grau e (+-) para um médio grau de impacto. Os resultados são agregados, atribuindo pelo 0 para o impacto negativo, 0,5 para o médio impacto e 01 ao efeito positivo, assim “quanto maior o valor do impacto esperado total, maior tende a ser o efeito das recomendações das conferências e a efetividade destes encontros”.

Os resultados aferidos demonstram que a 1ª CNPM tem um alto grau de impacto sobre a efetividade, enquanto que a 2ª CNAP e a 3ª CNCTI tem graus idênticos de impacto. A autora afirma que só é possível explicar as variações sobre a efetividade das instituições participativas através da consideração dos quatro aspectos: contexto político, natureza da política pública, organização da sociedade civil e desenho institucional. Importante pontuar que questões técnicas e ou burocráticas, presentes no ciclo das políticas públicas, podem dificultar a inserção das recomendações provenientes das conferências nos programas governamentais.

Quanto as limitações da pesquisa reconhecidas pela autora, não foi considerada a existência de

conselhos de políticas públicas, que bem estruturados e organizados podem fazer gestão junto aos órgãos governamentais no sentido de ver incluídas as recomendações emanadas das conferências. Outra limitação é que se trata de um estudo exploratório, necessitando da replicação da metodologia empregada para análise comparativa e tentativa de generalização dos resultados encontrados.

Por fim, caberia investigar a origem das recomendações emanadas das conferências e incorporadas pelo governo, de forma a evidenciar se de fato surgiram dos debates ou apenas foram oriundas do governo e ratificadas nas conferências, o que caracterizaria esse mecanismo de participação como de caráter ratificar e não propositor de diretrizes para políticas públicas.

É importante mencionar que a constatação de que os resultados das conferências no plano federal gerariam efeitos sobre as políticas públicas, ainda sofrerá com a lacuna de inexistir “arranjos capazes de integrar participação e gestão” (AVRITZER, 2013, p. 138-139).

2.2. A efetividade da participação nos conselhos nacionais de políticas públicas: lentes analíticas, resultados e novas perspectivas

As agendas de pesquisas realizadas para aferir a efetividade da participação nos conselhos nacionais de políticas públicas ainda são incipientes se comparadas as análises feitas das conferências nacionais. A maior parte dos trabalhos tem como objeto os conselhos municipais, justificando-se essa situação por um fator histórico que é o surgimento e disseminação de experiências participativas em âmbito local e por outro lado uma questão que diz respeito a ausência ou limites na disponibilização de informações e dados na esfera federal.

A pesquisa de Pereira (2013) sobre a efetividade da participação que teve com objeto de pesquisa o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) analisou a dimensão institucional, para entender de que forma as regras de funcionamento determinam a simetria ou assimetria entre os representantes do poder público e sociedade civil e quais as condições para inclusão de novos atores, levando em consideração a diversidade.

O autor levantou dados a partir do regimento interno do CNPC, extraindo informações sobre “as condições oferecidas pelo desenho institucional” para mensurar o potencial de efetividade, tendo como unidade de análise apenas o Plenário do Conselho (PEREIRA, 2013, p. 79).

No trabalho o autor faz um resgate histórico sobre a construção da política para a cultura no Brasil a partir da criação do ministério em 1985, enfatizando que as políticas nesta área estiveram marcadas por um viés neoliberal, onde os financiamentos beneficiavam apenas uma pequena parcela de artistas e na grande maioria promoviam grande empresas e se limitavam aos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, revelando ausência de projeto de inclusão participativa (PEREIRA, 2013).

A trajetória de mobilização de atores e movimento sociais ligados a cultura somente veio a ser decisiva para mudança daquele contexto a partir de 2003, chegada do PT ao governo, sendo

estabelecida uma pauta para a cultura por meio do Ministério da Cultura (MinC) comandada por dois burocratas com origens em movimentos culturais e artísticos. Após a realização de diversas atividades que promoveram a participação, discussão e deliberação de representantes dos diversos setores da cultura, se construiu uma pauta que priorizou a criação de um Sistema Nacional de Cultura (SNC), do Plano Nacional de Cultura (PNC) e Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), processos efetivados durante o governo Lula 2003-2010 (PEREIRA, 2013).

Esse quadro evidencia a importância do contexto político na construção da agenda de políticas públicas que pautem temáticas em comum, estabelecida num ambiente amplamente participativo e permeável a troca de ideias entre sociedade e Estado.

A partir da análise do regimento interno, Pereira (2013) afirma que a composição do plenário do conselho é heterogênea e equilibrada entre sociedade civil e governo, com uma pequena margem superior de ocupações por representantes da sociedade civil – o que pode ocasionar a imposição da pauta governamental; o poder é concentrado – já que somente o Ministro é que preside, não havendo eleição.

Com relação a escolha dos membros representantes da sociedade civil não há regra que discipline a forma de indicação pelas respectivas entidades e algumas cadeiras são fixas, o que pode prejudicar a pluralidade representativa; ainda, as regras de elegibilidade são definidas pelo órgão ministerial, o que pode ampliar ou restringir a participação e a inclusão, deixando ao alvedrio do gestor a adoção de critérios de elegibilidade.

Sobre a representatividade do poder público, a presença de representante das esferas federal, estadual e municipal revelam uma pluralidade democrática, porém, com baixo nível de compartilhamento de poder em virtude da maioria das cadeiras serem de representantes do governo federal. Importante perceber que a simples existência de espaços institucionalizados de deliberação não é garantir de haverá efetividade democrática, sendo preciso observar e compreender de que forma as condições normativas estabelecidas induzem ou restringem o potencial efetivo do conselho (PEREIRA, 2013, p. 98).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou fazer uma revisão da literatura sobre a participação da sociedade nos processos de debate e discussão públicos, apontando o processo de disseminação de práticas participacionistas antes mesmo da CF/88 e por ela institucionalizadas, ampliadas e ou redefinidas.

Pode-se constatar que o processo de institucionalização foi determinante para ampliação dos espaços de participação no âmbito da gestão pública, bem como, para o surgimento de formas interfaces entre Estado e sociedade, contribuindo para se contornar os problemas da representatividade e da qualidade

da democracia.

Na literatura sobre participação foram surgindo questões que ampliaram as lentes analíticas sobre os fenômenos participacionistas, no sentido de alargar o escopo de análise sobre variáveis que pudessem explicar de que forma essas instâncias participativas promovem uma cultura de cidadania, mais responsividade dos representantes eleitos e redistribuição equitativa dos recursos e bens públicos pelo Estado.

Evidente que não basta apenas ampliar ou redefinir os arranjos participativos de forma a torná-los permanentes nas estruturas administrativas, é preciso verificar de que forma essas instâncias, especialmente os conselhos gestores e conferências, produzem resultados condizentes com suas atribuições, influenciando a agenda estatal, ampliando a participação dos diversos segmentos sociais e demais atores que possam contribuir para construção de políticas públicas que concretizem direitos fundamentais básicos.

Diante desse contexto o problema da efetividade da participação assume importante papel na definição de modelos analíticos que possam explicitar a relação entre o que os conselhos e conferências produzem e os resultados das políticas públicas. Porém, é essencial verificar, antes disso, se as deliberações destas instâncias participativas estão em consonância com suas atribuições e tem potencial de produzir políticas públicas voltadas ao atendimento da demanda social.

Neste sentido, as pesquisas sobre efetividade mobilizam um conjunto de variáveis e seus indicadores: contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional.

Na pesquisa de Petinelli (2013), a autora afirma que só seria possível esclarecer as variações sobre a efetividade das conferências através da consideração do contexto político, natureza da política pública, organização da sociedade civil e desenho institucional.

Essa constatação demanda a construção de uma tipologia de pesquisa que defina indicadores para cada variável, o que pode é apontando na literatura precedente, conforme se vê no quadro acima. Já segundo Pereira (2013) é imprescindível observar e compreender de que forma as condições normativas estabelecidas induzem ou restringem o potencial efetivo dos conselhos gestores, o que demonstra um viés positivista de análise.

Os dois trabalhos, subsequentes a pesquisa do IPEA demonstram que ainda é preciso refinar os modelos analíticos e expandir o escopo das agendas sobre a efetividade por meio do método comparativo, ou seja, onde possa se agregar um conjunto de dados sobre todas as conferências de uma determinada temática de política pública, fazendo um recorte temporal longo, o que permitirá mensurar as variáveis e identificar quais fatores realmente são condições para garantir a efetividade da participação, no sentido do que é produzido.

Mesma sistemática de pesquisa pode ser adotada com relação aos conselhos gestores, onde um banco

de dados sobre um determinado conselho, contendo todas as resoluções produzidas durante sua existência, proporcionaria ampliar uma análise mais profunda sobre quais condicionantes institucionais, sociais e políticas, contribuiriam mais decisivamente para que a instância fosse efetiva, no sentido de deliberar sobre diretrizes sobre as políticas públicas.

A agenda sobre a efetividade da participação é bastante promissora, mas carece de estudos mais abrangentes, o que vem sendo feito por diversos pesquisadores, de forma a proporcionar pesquisas comparativas e com recorte temporal mais longo.

Os trabalhos sobre conselhos e conferências em âmbito nacional ainda não tem gerado um quantitativo comparável as pesquisas em nível local, no entanto, com a possibilidade de acesso mais rápido e fácil a documentos na esfera federal e com o surgimento de banco de dados integrados sobre resultados sociais das políticas públicas, será possível se aproximar de uma análise sobre a correção entre a participação e os resultados das políticas gestadas nas instâncias participativas.

A presente pesquisa não teve o intuito de fazer uma varredura mais aprofundada nos bancos de dados sobre trabalhos que se debruçaram sobre a efetividade da participação que têm como objeto os conselhos e conferências nacionais, o que torna frágil apontar com mais precisão quais são as variáveis explicativas comuns as agendas desenvolvidas e quais os métodos que podem ser refinados para se constituir como modelo analítico capaz de mensurar a efetividade das instâncias participativas.

Assim, sugere-se que mais pesquisas sejam feitas com o intuito de mapear e compilar os trabalhos sobre a efetividade da participação nos conselhos e conferências nacionais, o que poderá proporcionar a construção de um modelo analítico mais preciso.

Referências

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 57, p. 325-357, 2014.
- ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo; SCHRODER, Mônica. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, nº 24, mai./ago. 2010, p. 268-306. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222010000200010. Acesso em: 22 de maio de 2017.
- ALBUQUERQUE CARVALHO, M. C. Participação social no Brasil hoje. **Polis papers**, 1998. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/participacao;social;no;brasil;hoje/>. Acesso em: 3 abr. 2017.
- ALCÂNTARA, Pedro Henrique Generino de; BEZERRA, Natália Patrícia Tenório. Teoria da participação: uma alternativa para a ampliação da democracia. **Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes**. UNESP, Araraquara (SP), 23 a 25 de abril de 2013. Disponível em: http://www.encontropdpp.sinteseeventos.com.br/texto.php?id_texto=6. Acesso em: 4 abr. 2017.
- ALMEIDA, Débora Rezende de. Dilemas e virtudes da institucionalização da participação. In **Experiência de Participação Institucionalizada** / Eduardo Moreira da Silva, Leonardo Soares Barros (orgs.). Belo Horizonte: UFMG / FAFICH, 2013. 162 p.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa & TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova [online]**. 2015, n. 94, pp. 255-294. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n94/0102;6445;ln;94;00255.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2017.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 50, 2000, p. 25-46.
- _____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64
- _____. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. In: **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, 556 p.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política** (trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BORBA, Julian. **Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação**. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 372 p.
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Democracia participativa: nova relação do Estado com a sociedade 2003-2010**. 2ª Edição. Brasília, 2011, 122 p.
- COELHO, V. S. e NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

CORTES, Soraya Vargas. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 372 p.

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

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: Daniel Mato. (Org.). **Políticas de Ciudadania y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas, 2004, p.95.

GECD (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA). **Dossiê: os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa**. Revista Idéias, Campinas: IFCH, 2000.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39 53, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 mai. 2017.

HELD, David. *Models of democracy*. 3rd ed. Satanford, 2006.

IBGE. Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014. Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015, 126 p.

IPEA. Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013, 78 p.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, 84: 95-139, 2011.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos** 42(1):19-26, jan/abr 2006.

MAGALHÃES, Bruno Dias; BRASIL, Flavia de Paula Duque; LADEIRA, Leonardo Carvalho Ladeira. Democracia e instrumentos de participação: o caso da Conferência Estadual de Economia Solidária em Minas Gerais. **II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. UNICAMP, Campinas (SP), 23 a 30 de abril de 2015. Disponível em: http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=7. Acesso em: 6 mai. 2017.

MILANI C. R. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3 p. 551-579, jun. 2008.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. Quando o conselho de política pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do conselho nacional dos direitos da criança e do adolescente. **Revista do Serviço Público Brasília**, 65 (3), p. 269-295, jul/set 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/625>. Acesso em: 5 mai. 2017.

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

PEREIRA, Celio Augusto Souza. A efetividade da institucionalização democrática da cultura: uma análise sobre a composição no conselho nacional de política cultural. In: **Experiência de**

Participação Institucionalizada / Eduardo Moreira da Silva, Leonardo Soares Barros (orgs.). Belo Horizonte: UFMG / FAFICH, 2013. 162 p.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; VAZ, Alexandre Cambraia Nascimento. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 372 p.

SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Movimentos sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann). — Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

TATAGIBA, Luciana. 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.

TEIXEIRA, Ricardino Jacinto Dumas. Transição democrática e modelos de democracia. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 11, nº 20, p. 199-233, 2015.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 372 p.