

Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação

Volume 7

Diálogos para o
Desenvolvimento

Organizador
Roberto Rocha C. Pires



Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação



Volume 7

**Diálogos para o
Desenvolvimento**

Organizador
Roberto Rocha C. Pires

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

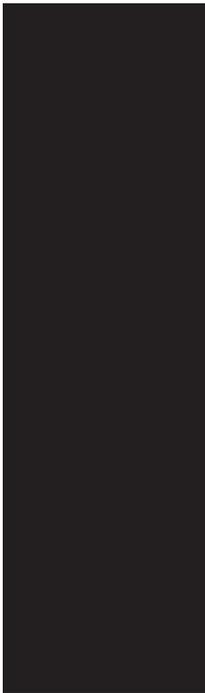
URL: <http://www.ipea.gov.br>

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



Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação

ipea



Volume 7

Diálogos para o
Desenvolvimento

Brasília, 2011

Organizador
Roberto Rocha C. Pires

Projeto

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro
Série Diálogos para o Desenvolvimento

Volume 7

Efetividade das instituições participativas
no Brasil: estratégias de avaliação

Organizador

Roberto Rocha C. Pires

Equipe Técnica

José Celso Cardoso Jr. (Coord.)
José Carlos dos Santos (Coord.)
Acir Almeida
Alexander Cambraia N. Vaz
Fabio de Sá e Silva
Felix Garcia Lopez
Joana Luiza Oliveira Alencar
Roberto Rocha C. Pires

Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/
organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.
v. 7 (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento)

Inclui bibliografia.

Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.
ISBN 978-85-7811-109-0

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Participação Social. 3. Participação
Política. 4. Democracia Participativa. 5. Brasil. I. Pires, Roberto Rocha C. II.
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
AGRADECIMENTOS	11
INTRODUÇÃO	
A QUALIDADE DA DEMOCRACIA E A QUESTÃO DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO: MAPEANDO O DEBATE	13
Leonardo Avritzer	
PARTE I: INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS: O QUE PODEMOS ESPERAR E AVALIAR?	
CONTEXTUALIZAÇÃO, OBJETIVOS E ORGANIZAÇÃO	29
CAPÍTULO 1 PARTICIPAÇÃO: VALOR, UTILIDADE, EFEITOS E CAUSA	33
Adrián Gurza Lavalle	
CAPÍTULO 2 QUE TIPOS DE RESULTADOS DEVEMOS ESPERAR DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS?	43
Brian Wampler	
CAPÍTULO 3 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÕES NÃO AVALIATIVAS: A PRODUÇÃO DE SIGNIFICADOS NAS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS	53
Geraldo Adriano G. de Campos	
CAPÍTULO 4 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO RESULTADO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: OPORTUNIDADES POLÍTICAS E O PERFIL DA PARTICIPAÇÃO	65
Julian Borba	
CAPÍTULO 5 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	77
Soraya Vargas Cortes	
PARTE II: INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS COMO VARIÁVEIS EXPLICATIVAS: CONTEXTOS, PROCESSOS E A QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO	
CONTEXTUALIZAÇÃO, OBJETIVOS E ORGANIZAÇÃO	87
CAPÍTULO 6 DA PARTICIPAÇÃO À QUALIDADE DA DELIBERAÇÃO EM FÓRUNS PÚBLICOS: O ITINERÁRIO DA LITERATURA SOBRE CONSELHOS NO BRASIL	91
Alexander Cambraia N. Vaz	

CAPÍTULO 7 A ANÁLISE DA DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICA: PRINCÍPIOS, CONCEITOS E VARIÁVEIS RELEVANTES.	109
Debora C. Rezende de Almeida	
Eleonora Schettini Martins Cunha	
CAPÍTULO 8 DESENHO INSTITUCIONAL: VARIÁVEIS RELEVANTES E SEUS EFEITOS SOBRE O PROCESSO PARTICIPATIVO.	125
Claudia Feres Faria	
Uriella Coelho Ribeiro	
CAPÍTULO 9 AS DIFERENTES INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EXISTENTES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	137
Soraya Vargas Cortes	
CAPÍTULO 10 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS COMO “ENXERTOS” NA ESTRUTURA DO ESTADO: A IMPORTÂNCIA DE CONTEXTOS, ATORES E SUAS ESTRATÉGIAS.....	151
Brian Wampler	
CAPÍTULO 11 RELAÇÕES DE PODER E ESPECIFICIDADES DO CONTEXTO EM FÓRUNS PARTICIPATIVOS	159
Igor Ferraz da Fonseca	
CAPÍTULO 12 A QUESTÃO DOS ATORES, SEUS REPERTÓRIOS DE AÇÃO E IMPLICAÇÕES PARA O PROCESSO PARTICIPATIVO	171
Luciana Ferreira Tatagiba	
CAPÍTULO 13 “DE CADA UM CONFORME SUAS CAPACIDADES”: PARTICIPAÇÃO, AMBIENTES INSTITUCIONAIS E CAPACIDADE DE INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	187
Fabio de Sá e Silva	
CAPÍTULO 14 CONFERÊNCIAS E OS DESAFIOS METODOLÓGICOS DE SEU ESTUDO.....	197
Clóvis Henrique Leite de Souza	
CAPÍTULO 15 PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS (MUNIC): INSTRUMENTO PARA AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS LOCAIS.	211
Daniela Santos Barreto	
PARTE III: ESTRATÉGIAS ANALÍTICAS, EXPLICAÇÕES CAUSAIS E A CONSTRUÇÃO DE ELLOS ENTRE OS PROCESSOS E OS RESULTADOS DA PARTICIPAÇÃO	
CONTEXTUALIZAÇÃO, OBJETIVOS E ORGANIZAÇÃO	229
CAPÍTULO 16 DOS CASOS AOS TIPOS: NOTAS PARA UMA APREENSÃO DAS VARIAÇÕES QUALITATIVAS NA AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	233
Marcelo Kunrath Silva	

CAPÍTULO 17	COMPARAÇÕES ENTRE MUNICÍPIOS: AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO POR MEIO DE PARES CONTRAFCTUAIS	247
	Alexander Cambraia N. Vaz Roberto Rocha C. Pires	
CAPÍTULO 18	PARTICIPAÇÃO, EXCLUSÃO E TERRITÓRIO: ESTRATÉGIAS PARA A ANÁLISE DOS EFEITOS DISTRIBUTIVOS DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS.....	263
	Roberto Rocha C. Pires	
CAPÍTULO 19	UMA METODOLOGIA PARA A ANÁLISE COMPARATIVA DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS: PLURALIDADE, DELIBERAÇÃO, REDES E POLÍTICA DE SAÚDE	279
	Vera Schattan P. Coelho	
CAPÍTULO 20	UMA ESTRATÉGIA MULTIDIMENSIONAL DE AVALIAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS: DINÂMICA DELIBERATIVA, DESENHO INSTITUCIONAL E FATORES EXÓGENOS	297
	Eleonora Schettini Martins Cunha Debora C. Rezende de Almeida Claudia Feres Faria Uriella Coelho Ribeiro	
CAPÍTULO 21	SOBRE A ESTIMAÇÃO DE EFEITOS CAUSAIS: UMA NOTA METODOLÓGICA COM APLICAÇÕES À PESQUISA SOBRE OS EFEITOS DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	323
	Acir Almeida	

PARTE IV: CONCLUSÃO

CAPÍTULO 22	EM BUSCA DE UMA SÍNTESE: AMBIÇÕES COMUNS E ABORDAGENS DIVERSIFICADAS NA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS.....	347
	Roberto Rocha C. Pires Alexander Cambraia N. Vaz Acir Almeida Fabio de Sá e Silva Felix Garcia Lopez Joana Luiza Oliveira Alencar	

NOTAS BIOGRÁFICAS	365
--------------------------------	------------

APRESENTAÇÃO

Nos últimos anos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) assumiu um importante desafio: ajudar o país a formular estratégias abrangentes de desenvolvimento, resultantes do diálogo entre atores governamentais e sociais. Para tanto, as questões associadas ao planejamento democrático têm se colocado com urgência no debate público e nas agendas governamentais e de pesquisa. Visando contribuir nessa direção, o Ipea tem lançado mão de diversas estratégias de parceria e articulação para produção, discussão e disseminação de conhecimento para o desenvolvimento nacional. O atual cenário de retomada da discussão sobre desenvolvimento em contexto de democracia exige do Estado e da sociedade brasileira atenção especial para incluir no debate os diversos interesses e atores que os compõem, para intensificação e aprofundamento do diálogo entre diferentes formas de saberes, disciplinas e experiências, e para construção de uma perspectiva ampliada sobre os desafios e as possíveis alternativas para sua superação.

Tais propósitos são compartilhados pelo Ipea e por um amplo conjunto de atores na cena nacional. Exemplo disto é a parceria firmada entre o Instituto e o Projeto Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que criou espaço para articulação, mobilização e debate entre dezenas de interessados no tema da participação social no Brasil, oriundos de instituições de ensino, pesquisa e de governos das várias regiões do país, que se reuniram no Ipea para uma oficina nos dias 12 e 13 de maio de 2010. O presente livro é resultado dessas frutíferas parcerias e dos ricos debates por elas estimulados. Este volume põe em evidência uma importante discussão sobre a efetividade das instituições participativas (IPs), oferecendo um amplo conjunto de ferramentas, estratégias e subsídios para o avanço e o aprimoramento desta agenda.

Dessa forma, visando ao cumprimento de sua missão institucional de produzir, articular e disseminar conhecimento para o desenvolvimento brasileiro, o Ipea coloca à disposição do público um produto verdadeiramente coletivo e de relevância para o debate e a prática do aperfeiçoamento contínuo da democracia no Brasil.

Boa leitura e reflexão!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada

Geová Parente Farias
Marcos Antonio Macedo Cintra
Alexandre de Ávila Gomide
Vanessa Petrelli de Correa
Francisco de Assis Costa
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira
Jorge Abrahão de Castro

AGRADECIMENTOS

A concretização deste volume 7 da série Diálogos para o Desenvolvimento não teria sido possível sem o trabalho e a dedicação de diversas pessoas. Assim, torna-se imperativo registrar os respectivos agradecimentos.

Aos participantes, organizadores e apoiadores da oficina Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação, realizada no Ipea, nos dias 12 e 13 de maio de 2010, a qual promoveu intensos e ricos debates sobre o tema, gerando o impulso e o material inicial para esta publicação.

Importante destacar também a contribuição voluntária de todos os autores de capítulos, os quais responderam positivamente ao chamado para colaborar com a presente obra e contribuíram com suas experiências e aprendizados em pesquisa e avaliação sobre o tema da participação e das instituições participativas.

A referida oficina e o presente livro não teriam se concretizado se não fosse pela parceria e colaboração de Leonardo Avritzer e de toda a equipe do Projeto Democracia Participativa (PRODEP), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Da mesma maneira, os resultados alcançados são também devidos a todos os pesquisadores e funcionários da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Em especial, registram-se a confiança e o apoio ao longo de todo o processo, por parte da direção, nas pessoas de José Celso Cardoso Jr. e José Carlos dos Santos (Zeca). Além destes, os demais pesquisadores da diretoria contribuíram muito com o aporte técnico, conceitual e metodológico, em especial Acir Almeida, Alexander Cambraia N. Vaz, Felix Garcia Lopez, Fabio de Sá e Silva, Igor Ferraz da Fonseca e Joana Luiza Oliveira Alencar.

Por fim, à equipe do Editorial do Ipea, pelo empenho e pela dedicação na revisão, diagramação e demais etapas de finalização deste volume.

INTRODUÇÃO

A QUALIDADE DA DEMOCRACIA E A QUESTÃO DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO: MAPEANDO O DEBATE

Leonardo Avritzer

A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização. Com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação (AVRITZER, 2009). Nos últimos oito anos, estas formas de participação, cuja presença era fundamentalmente local, expandiram-se para o plano nacional, durante o governo Lula. Esse conjunto de fenômenos aponta na direção da presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira. No entanto, se tal literatura tem a seu favor a presença de experiências de participação em diversas partes do Brasil, ela também necessita mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia. Essa é a possível origem do assim chamado “problema da efetividade” que tem despertado, crescentemente, a atenção dos estudiosos da área de participação (TATAGIBA, 2002; ABERS; KECK, 2006; COELHO, 2004; AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007a; CORTES, 2011).

Dois são os motivos principais pelos quais a questão da efetividade tem atraído a atenção desses pesquisadores: o primeiro deles é uma crescente associação entre participação e políticas públicas, bastante específicas do caso brasileiro. As formas de participação no Brasil democrático foram se disseminando em áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas e as formas de deliberação foram sendo crescentemente relacionadas às decisões em relação a estas políticas. Neste sentido, a capacidade destas deliberações de se tornarem efetivas adquiriu centralidade entre os pesquisadores da área de participação. Em segundo lugar, passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação. A maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto passou a estar preocupada com as características da democracia deliberativa e aí também se disseminou uma preocupação com a efetividade da deliberação (DRYZEK, 2000; FUNG; WRIGHT, 2003). Assim, passou-se a trabalhar cada vez mais no Brasil e no exterior com o tema da efetividade.

No caso brasileiro a existência de uma gama bastante grande de estudos sobre a participação, apoiados em diversas tradições teóricas, gerou um problema adicional. Como homogeneizar ou ao menos estabelecer algum nível de comparabilidade entre os estudos existentes sobre efetividade participativa? (COELHO, 2004; ABERS; KECK, 2006; CORTES, 2011; AVRITZER, 2007, 2010). Estes estudos passaram a envolver a tentativa de identificar empiricamente elementos deliberativos em algumas das instituições participativas (IPs) mais importantes existentes no Brasil. Assim, algumas tentativas de identificar os elementos deliberativos em diversos conselhos foram realizadas por diferentes pesquisadores (COELHO, 2004, 2006; ABERS; KECK, 2006; AVRITZER, 2007, 2010). Ao mesmo tempo, outras tentativas de colocar em questão os elementos deliberativos dos conselhos, ou aspectos desta teoria, têm se apresentado no Brasil (LAVALLE, 2004).

Esta introdução tem dois objetivos: o primeiro deles é reenfocar a discussão sobre deliberação a partir das suas origens teórico-analíticas, tentando sistematizar as diversas fontes deste debate. Iremos realizar tal empreitada com o intuito de fornecer uma amplitude maior e embasamento teórico para as discussões sobre participação, deliberação e efetividade. O segundo objetivo desta introdução é analisar as diversas metodologias existentes, propondo formas mais unificadas de agregação destas metodologias. A visão geral que irá permear o texto aborda certa tendência nos estudos empíricos na área de participação de adoção de um conjunto de proposições comuns e de avançarem no rumo de uma mesma preocupação metodológica, qual seja, a de avaliar a efetividade participativa pelos seus resultados.

1 RETOMANDO O DEBATE SOBRE DELIBERAÇÃO E EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO

Uma boa parte da literatura sobre efetividade participativa tem a sua origem na literatura norte-americana sobre democracia deliberativa (COHEN, 1997; ELSTER, 1994; BOHMAN; REHG, 1997). Essa literatura surge a partir de uma crítica bastante clara à ideia da democracia como um processo de agregação política de opiniões e/ou preferência formulada de forma descentralizada (PRZEWORSKI, 1998). Ela tem como intenção principal mudar os termos do debate democrático ao inserir nele duas novas questões:¹ a primeira delas é que é mais importante no debate democrático o problema da qualidade do processo deliberativo do que os resultados de um processo agregativo (COHEN, 1997). Cohen, ao propor essa forma de abordagem do problema democrático, reinsere na teoria democrática o problema da troca de razões enquanto elemento central da formação da vontade política. Em segundo lugar, o conceito de democracia deliberativa recoloca

1. Para os objetivos deste artigo estamos deixando de lado um terceiro elemento deste debate, que consiste em uma visão mais substantiva do bem comum (COHEN, 1997).

dentro da teoria crítica a qual ela se filia o elemento institucional. Na sua longa lista de condições procedimentais para a realização de um debate democrático adequado, Cohen insere o elemento institucional pensando em termos da inovação institucional. Para ele, os membros de uma associação democrática “(...) preferem instituições nas quais a conexão entre a democracia e os seus resultados são mais evidentes (...)” (COHEN, 1997, p. 73). Assim, a teoria da democracia deliberativa propõe uma nova entrada no debate democrático pensado a partir da associação entre qualidade da democracia e instituições políticas. Ao colocar a questão da procura institucional do desenho adequado para a deliberação, ele já estaria antecipando elementos do debate acerca da efetividade deliberativa.

O segundo grande momento da consolidação de uma teoria da democracia deliberativa se dá como uma tentativa bastante contundente de associar o debate sobre deliberação com a procura por práticas deliberativas específicas em instituições específicas. Essa procura ficou bastante bem caracterizada em algumas obras como, por exemplo, *Democracy and the Public Space in Latin America*, publicada por mim, e no livro de Fung e Wright, *Deepening Democracy: institutional innovation in empowered participatory governance*, acerca de experiências de democracia deliberativa. Ambas as obras trouxeram para o debate democrático duas novas preocupações fundamentais para uma teoria da democracia deliberativa: em primeiro lugar, elas concretizaram a ideia de Cohen de diferentes instituições que desempenham diferenciadamente seus papéis deliberativos. Foi neste processo que o OP – que já vinha sendo discutido como forma de extensão da democracia e da deliberação (ABERS, 2000) – foi inserido no debate sobre deliberação. Ambas as obras trouxeram também, ainda que com concepções diferentes, o debate sobre a participação da sociedade civil nas instituições deliberativas. Para Fung e Wright que concentram fortemente o seu livro na questão do desenho institucional deliberativo/participativo, a sociedade civil é entendida como resultado da própria efetividade das IPs (FUNG; WRIGHT, 2003, p. 20-22). Já no caso do meu próprio trabalho, a sociedade civil se torna pré-condição para um desenho deliberativo exitoso (AVRITZER, 2003, 2009). Ambas as concepções trazem a ideia de desenho institucional e de participação da sociedade civil para os desenhos institucionais com o objetivo de avaliar em que medida algumas instituições são mais fortemente deliberativas do que outras. Neste sentido, as duas obras conectam preocupações genéricas da teoria democrática com questões práticas do funcionamento de IPs específicas. Mais uma vez, a questão da efetividade adquire centralidade neste debate.

É possível dizer que houve certa explosão dos estudos sobre participação e deliberação no Brasil baseados nestas literaturas (FARIA, 2005; COELHO, 2006; ABERS; KECK, 2006; MIGUEL, 2005; AVRITZER, 2007). Estes estudos podem ser diferenciados em dois tipos: um primeiro tipo teve como objetivo examinar a

ampliação das formas de deliberação pública. Estudos sobre conselhos nas áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas, demonstrando os seus elementos deliberativos ou colocando o problema da efetividade, podem ser encaixados neste primeiro tipo (TATAGIBA, 2002; COELHO, 2004, 2006; ABERS; KECK, 2006; CUNHA, 2007a, 2009; ALMEIDA, 2006). Estes estudos tiveram o papel de consolidar a literatura sobre participação e deliberação chamando a atenção para o enorme crescimento das formas de participação no Brasil nos últimos 15 anos, e sua segmentação em um conjunto bastante grande de instituições. Alguns deles caminharam na direção da comparação entre tipos de IPs, ainda que este primeiro momento tenha sido mais fortemente marcado pelos estudos de caso.

Um segundo tipo de trabalho tentou tratar dos problemas ou déficits deliberativos destas instituições. Aqui podemos pensar trabalhos que ou colocaram em questão o próprio argumento da forma deliberativa destas instituições (LAVALLE, 2004; SILVA, 2006) ou uma literatura que propôs marcos ligeiramente diferentes, tal como foi o caso da concepção de espaços de interação entre estado e sociedade (CORNWALL; COELHO, 2006). Todas estas literaturas colocaram uma questão relevante para os debates sobre efetividade através da percepção de que a participação deliberativa envolve ao menos dois momentos: um primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições como conselhos e OPs, em geral fortemente deliberativo, que envolve tanto atores da sociedade civil quanto atores estatais; e um segundo momento que envolve mais fortemente atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo estado.

Essa literatura gerou tipos diferentes de reações: uma primeira reação se deu mais do ponto de vista teórico-analítico e, ecoando o debate teórico internacional, passou a envolver a ideia de momentos deliberativos (GOODIN, 2003, 2008; FARIA, 2010). O suposto aqui é que quando pensamos nas formas democráticas de participação não estamos pensando em um momento homogeneamente deliberativo, mas em uma sequência de momentos, alguns mais fortemente deliberativos e outros nem tanto (GOODIN, 2008). Neste sentido, a discussão sobre deliberação avançaria em uma direção mais clara que seria a de pensar no interior das IPs qual seria o seu momento mais fortemente deliberativo.

Há também uma segunda consequência deste debate que é mais claramente metodológica. Ela envolve pensar como medir o efeito deliberativo destas instituições ou de alguns dos seus momentos de tomada de decisões. Um conjunto de trabalhos recentes se focou mais fortemente nesta direção que, em minha opinião, é bastante compatível com a ideia de momentos deliberativos. O conceito de democracia deliberativa centrou-se durante muito tempo na ideia da democracia como unidade (COHEN, 1997). De acordo com essa perspectiva, a unidade da democracia era dada ou pelo seu componente agregativo ou pelo seu componente deliberativo. Mesmo no caso das críticas ao conceito de democracia deliberativa,

essas críticas focaram momentos estratégicos no interior das democracias contemporâneas, tal como é o caso da barganha ou da deliberação (ELSTER, 1998). Goodin (2003, 2008) se propôs a ampliar a abordagem desta questão ao criticar a forma unitária como o modelo de deliberação opera (GOODIN, 2008, p. 186). Para ele, seria necessário desagregar os diferentes momentos do processo deliberativo, algo que, no seu entender, a própria democracia representativa também faz. Assim, ao invés de uma democracia deliberativa, teríamos momentos deliberativos no interior da democracia. Um conjunto de trabalhos sobre deliberação no Brasil (ALMEIDA, CUNHA; 2011, neste volume; ABERS, 2000; PIRES; VAZ, 2010) se encaixa muito bem no modelo proposto por Goodin. Esses trabalhos analisam em profundidade alguns momentos deliberativos no interior dos conselhos e/ou outras instituições deliberativas. Assim, é possível evoluir no debate, tal como ele está colocado no Brasil hoje, mostrando que conselhos, OPs e outros fóruns têm momentos deliberativos. É essa a origem do termo que cunhamos de efetividade deliberativa.

Por seu turno, para além da análise da dinâmica que permeia o próprio funcionamento das IPs, existe outra questão de pesquisa que, ancorada em parte no debate sobre efetividade deliberativa e na literatura sobre avaliação e impactos de políticas públicas, busca mostrar a relevância dos momentos deliberativos (e também os momentos não deliberativos) nas políticas públicas. A esse fenômeno buscamos relacionar o conceito de efetividade das IPs. 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. Podemos, por um lado, definir a efetividade da seguinte forma: “(...) a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política (...)” (CUNHA, 2010, p. 98). Assim, uma vez que pensamos a deliberação enquanto momentos, é possível concentrar para pensar a sua efetividade em diferentes momentos ou aspectos contextuais da participação. Isso quer dizer, por outro lado, que o elemento deliberativo constitui apenas um momento e é necessário agregar outros elementos avaliativos neste debate capaz de gerar indicadores ou resultados mais gerais em relação aos processos deliberativos (CORTES, 2011; VAZ; PIRES, 2011, neste volume).

Ao considerarmos as duas dimensões em conjunto, isto é, por um lado, o debate sobre a efetividade deliberativa e, por outro, o debate sobre a efetividade das instituições, podemos entrever um arcabouço teórico-analítico significativo para compreensão tanto do funcionamento, quanto dos resultados efetivos apresentados pelas IPs. Na seção seguinte deste artigo realizaremos uma revisão metodológica sobre como os diferentes autores deste livro têm visto e lidado com este conjunto de dimensões, ao qual denominarei efetividade da participação, de forma a abranger tanto a dimensão deliberativa quanto a implementação e os resultados das políticas públicas.

2 EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE A LITERATURA

Sabemos que existem hoje no Brasil dezenas de milhares de instituições que utilizam a participação social de alguma forma (AVRITZER, 2010). Estas instituições estão localizadas nos diferentes níveis de governo (nacional, estadual e local), nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras) e em diferentes contextos políticos e regionais – cidades governadas por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), e cidades governadas por coalizões de tipos deferentes. Pensar o problema da efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos por estas instituições. Essa tarefa é ainda mais difícil já que a participação, tal como menciona Adrián Gurza Lavalle em seu artigo para este livro, implica tanto um elemento valorativo quanto um elemento político. O elemento valorativo evidentemente que não pode constituir muito mais do que um ponto genérico de partida para se analisar a participação. Assim, governos que anunciam a participação unicamente por esta constituir uma proposta do seu campo político sabem que ela não terá ao final efetividade alguma. Podemos ver políticas pensadas assim em alguns países da América do Sul, tal como o OP na cidade de Buenos Aires, por exemplo (ROMERO, 2006). No entanto, uma vez que superamos a dicotomia valores *versus* políticas, continuamos com o problema da efetividade, ainda que posto de uma forma mais estreita. Esse problema implica pensar que comparativamente temos um conjunto de governos comprometidos com a participação, devido a um conjunto de motivos contextuais, políticos, administrativos e temáticos. Este constitui o campo do debate atual sobre efetividade da participação.

O primeiro problema em relação à efetividade participativa pode ser denominado contexto da política participativa. Esse contexto pode ser pensado de forma mais ampla como o ambiente econômico, político e social que gera a efetividade tal como apontam Brian Wampler e Marcelo Kunrath Silva em seus artigos para esta coletânea. Ainda que este não seja *stricto sensu* um debate sobre efetividade, ele tangencia o problema de forma muito importante. Ambos os autores tentam sistematizar as condições ou até mesmo as precondições da efetividade. Elas implicam tanto um conjunto de precondições políticas, tais como partido no governo, partido mais influente na coalizão, entre outras variáveis (WAMPLER, 2011), até a formação de uma tipologia que permite diferenciar casos mais efetivos dos menos efetivos ou até mesmo daqueles que não buscam a efetividade (SILVA, 2011). O objetivo seria produzir conceitualmente uma homogeneidade maior de casos de participação de modo que tenhamos um pouco mais de segurança de que estamos abordando casos semelhantes (SILVA, 2011). Assim, ambos os autores abordam o contexto no qual a participação se dá enfocando os tipos de atores envolvidos em processos participativos. Podemos afirmar que tal exercício reforça

a ideia de efetividade ao deixar claro que na comparabilidade entre os diferentes tipos de resultados temos intenções e estruturas conceituais semelhantes.

No que diz respeito à análise *stricto sensu* da efetividade, temos pelo menos cinco artigos nesta coletânea que abordam o tema em profundidade. Podemos dividir estes artigos em dois grandes grupos: o primeiro, com os trabalhos de Eleonora Schettini Martins Cunha e Débora C. Rezende de Almeida, e de Claudia Feres Faria e Uriella Coelho Ribeiro, preocupa-se com aquilo que podemos denominar efetividade do momento deliberativo, isto é, eles tentam desenvolver uma metodologia que mostra que há deliberação nas IPs em algum dos seus momentos. O segundo aborda o problema da efetividade sob o ponto de vista de resultados. Os artigos de Soraya Vargas Cortes, de Alexander Cambraia N. Vaz e Roberto Rocha C. Pires e de Brian Wampler, entre outros, adotam essa perspectiva. É importante que analisemos com vagar cada uma das metodologias empregadas para fazer, então, um balanço desses estudos.

Os artigos de Eleonora Cunha e Debora de Almeida e de Claudia Faria e Uriella Ribeiro se encaixam perfeitamente no conceito que denominei anteriormente “momento deliberativo”. As autoras tratam de determinar “quem delibera nos conselhos” e “como delibera”. Essa é uma questão muito relevante porque vai além de boa parte da literatura sobre o assunto que supõe que os conselhos deliberam, mas não apresenta causalidades vinculantes. Elas adotam metodologias qualitativas ao investigar nas atas a autoria de propostas no interior dos conselhos por membros da sociedade civil (no caso Eleonora Cunha e Debora de Almeida); a presença ou não de debates sobre propostas no interior dos conselhos; e, por fim, a relação entre propostas e outros tipos de debates, tais como questões organizativas.

Essa metodologia fortemente qualitativa trabalha com as atas dos conselhos e permite tratar a deliberação de duas maneiras diferentes: de um lado, ela procura tratar a deliberação como apresentação de propostas e debates. A literatura sobre democracia deliberativa pensa a deliberação como apresentação de razões na política. Neste sentido, seria possível supor que a apresentação de propostas seria suficiente para estabelecer um elemento deliberativo (CUNHA, 2007b). No entanto, Debora de Almeida apresenta neste artigo e em alguns artigos publicados anteriormente um argumento a favor do debate político. Muito se tem escrito sobre a relação entre deliberação e conflito político (PRZEWORSKI, 1998), basicamente questionando a ideia de acordo deliberativo pela via da ausência de conflito. Tal crítica, tanto à ideia habermasiana de deliberação, quanto ao conceito de democracia deliberativa em Cohen, não parece justa, já que é possível chegar a um acordo com indivíduos com os quais estamos em conflito. A própria ideia habermasiana de *verständigung* implica chegar a um acordo e não a um consenso tal como ela muitas vezes tem sido traduzida. A autora, na sua discussão sobre método, incorpora o conflito na discussão sobre deliberação de uma forma

empírica, mostrando a adequação da visão de que deliberação e conflito não estão em oposição. Ela mostra que é possível chegar a um entendimento através do debate, assim como é possível chegar a um entendimento comum ou deliberação sem debate. A opção da autora é por um entendimento através do debate ou conflito, o que mostra que as IPs não só toleram, como incorporam o conflito.

Por fim, há uma última questão metodológica bastante relevante que é a questão da desigualdade de gênero e dos métodos empregados para aferi-la. Uriella Coelho Ribeiro trata deste problema, empregando um método qualitativo derivado do método exposto acima. Para a autora, a questão da desigualdade de gênero não se reduz a aferir a presença/ausência das mulheres nas IPs. Com efeito, estudos mostrando a presença das mulheres nestas instituições estão disponíveis há, pelo menos, dez anos (BAIERLE, 2000; AVRITZER, 2002). A questão da igualdade de gênero é mais complicada, uma vez que a presença das mulheres em conselhos, e nos conselhos de saúde em particular, não tem produzido políticas de gênero como o aumento de programas de saúde da mulher. Assim, mais uma vez, o problema se coloca em uma dimensão analítica de entender a incidência de elementos de deliberação em relação a uma política para as mulheres no interior das IPs.

Assim, temos, nos três trabalhos apresentados neste livro por Cunha e Rezende de Almeida e por Ribeiro e Faria, uma dimensão que remete às discussões realizadas na primeira parte deste livro, a saber, a natureza da dimensão deliberativa nas IPs em tela e os conselhos de políticas no Brasil. Os três trabalhos parecem apontar em uma mesma direção, a saber, a determinação de momentos deliberativos no interior das IPs. Em todos eles, o que vemos é que os conselhos possuem certamente momentos deliberativos, mas vemos também que esses momentos deliberativos se articulam com outros momentos institucionais de natureza menos deliberativa. É preciso, então, entender o conjunto dos momentos político-deliberativos envolvidos na política participativa e avaliá-los em conjunto. Essa é a tarefa que os artigos de Alexander Cambraia N.Vaz e Roberto Rocha C. Pires, de Brian Wampler e de Soraya Vargas Cortes realizam neste volume.

Os artigos têm como objetivo avaliar o conjunto dos processos participativos tanto nos seus momentos deliberativos, quanto nos seus momentos não deliberativos. Assim, o objeto da análise dos trabalhos é a influência das IPs sobre o acesso a bens e/ou serviços públicos. Cortes trabalha com a categoria de “níveis de acesso”. Para ela, o problema central para avaliar os resultados das IPs é relacioná-las de forma proporcional a variáveis tais como a população e os períodos em análise. Esse é certamente um passo à frente nos estudos que muitas vezes têm dificuldades em estabelecer a comparabilidade. Wampler trabalha com a categoria tipo de resultados tentando chamar a atenção para onexo causal entre a autoridade de tomar decisões em relação a uma determinada política e a avaliação de resultados mais gerais das políticas públicas. Vaz e Pires trabalham com a avaliação do im-

pacto das políticas participativas comparadas com as cidades que não implementam essas políticas. A partir daí, eles cruzam os resultados obtidos com índices de acesso da população a bens públicos na área da educação e da saúde. Todos estes trabalhos em conjunto apontam em uma mesma direção, qual seja, a de que é necessário um esforço coordenado para avaliar o resultado das políticas públicas participativas e de que esse esforço deve ser pautado por duas categorias: a primeira delas é uma noção mais forte de causalidade; a segunda é uma capacidade de comparar resultados no tempo de forma proporcional à população. É importante analisar a contribuição específica de cada um destes trabalhos. A noção de causalidade é cada vez mais importante nas ciências sociais (COLLIER, 2001) ainda que ela deva ser utilizada com cuidado. As colocações de Wampler apontam na direção correta, qual seja, a de que as IPs devem ser avaliadas pelos resultados que são capazes de gerar. E aqui vale a pena mencionar que diversos trabalhos de avaliação do resultado da participação utilizam nesta avaliação o conjunto das políticas de um determinado município, sendo que nem todas elas são participativas (MARQUETTI, 2003). A questão, portanto, é a seguinte: é possível manter um padrão de causalidade e avaliar os resultados da participação?

Vaz e Pires apontam uma possível solução para este problema, que é a ampliação da estratégia da explicação causal através do método dos pares de cidades. Esse método aborda a causalidade das políticas participativas comparando os resultados das políticas públicas nas cidades participativas com o mesmo resultado nas cidades não participativas. Esse método tenta sair das possíveis armadilhas de um conceito muito estreito de causalidade passando a avaliar os resultados por uma comparação mais ampla que, no entanto, não rompe com o conceito de causalidade. Temos, assim, uma possível solução ainda em construção para pensar a causalidade ou a relação entre IPs e resultado das políticas sociais. Vaz e Pires o fazem seguindo os elementos mais gerais da proposta de Cortes.

À guisa de conclusão, gostaríamos de apontar que este livro inova na área da participação social, sistematizando os esforços de um conjunto bastante amplo de pesquisadores que se tornaram referência nos últimos dez anos. Diferentes estratégias exitosas de pesquisa, tal como o desenvolvimento da comparabilidade ou o estabelecimento de tipologias para as formas de participação, estão presentes no livro. Ao sistematizar esses esforços, este livro se converte na primeira publicação conjunta dos principais pesquisadores da área, assumindo, assim, o potencial de se tornar uma publicação de referência. Esta publicação também realiza o esforço de avaliar, com o conjunto dos pesquisadores da área, as estratégias metodológicas que podem ser utilizadas para avaliar a participação. Nesta introdução, procuramos sistematizar o objetivo destas metodologias a partir de dois elementos: a identificação de momentos deliberativos das IPs e a identificação de resultados distributivos gerados por elas. Essa me parece ser a direção que os principais pesquisadores na área da

participação estão buscando. O êxito desses pesquisadores é importante para que, no trabalho dos próximos, o comprometimento normativo com a participação que caracteriza a área (LAVALLE, 2011) possa vir a se transformar em propostas específicas de políticas capazes de influenciar de maneira positiva a democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder, Lynne Rienner, 2000.

_____.; KECK, M. E. Muddy waters: decentralization, coordination and power struggle in the Brazilian water management reform. **International Journal for Urban and Regional Research**, 2006.

ALMEIDA, D. C. R. **Conselhos municipais de saúde e educação: distintos padrões de participação política**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niteroi, 2006.

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

_____. (Ed.). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

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

_____. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortes, 2010.

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

BAIERLE, S. **A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre**. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E. (Org.). **Cultura e política nos movimentos Sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 76-91.

BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge MA: MIT Press, 1997.

COELHO, V. S. R. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: _____.; NOBRE, N. (Ed.). **Participação e deliberação**. São Paulo: 34 Letras, 2004.

_____. Democratization of Brazilian health councils: the paradox of bringing the other side into the tent. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 30, n. 3, p. 656-671, 2006.

COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. In: DANS, M. J. B.; REHG, W. (Dir. publ.). **Deliberative democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.

_____.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge MA: MIT Press, 1994.

COLLIER, P. Police performance management – an ethical dilemma. In: NEYROUD, P; BECKLEY, A. (Ed.). **Policing, ethics and human rights**. Devon: Willan Publishing, 2001. cap. 6, p. 94-123.

CORNWALL, A.; COELHO, V. S. R. P. (Ed.). **Spaces for change: the politics of participation in new democratic arenas**. London: Zed Books, Cortez, 2006.

CORTES, S. V. **As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros**. 2011. Neste volume.

CUNHA, E. S. M. **Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, 2004.

_____. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. 1. ed. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2007a. p. 135-162.

_____. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007b, v. 1, p. 25-44.

_____. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. Belo Horizonte. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Minas Gerais, 2009.

_____. 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, 2010. p. 93-128.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations**. Great Britain: Oxford University, 2000.

ELSTER, J. **Rational choice**. New York: New York University Press, 1986.

_____. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994 (tradução de Antônio Trânsito).

_____. (Org.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FARIA, C. F. **O estado em movimento**: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, UFMG, 2005.

_____.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortes, 2010. p. 5.792.

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

GOODIN, R. E. **Reflective democracy**. Oxford University Press: Oxford & New York, 2003.

_____. **Innovating democracy**: democratic theory and practice after the deliberative turn. Oxford: Oxford University, 2008.

LAVALLE, A. G. **Vida pública e identidade nacional**. São Paulo: Globo, 2004.

_____. **Participação**: valor, efeitos e causa. 2011. Neste volume.

_____.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova, **Revista de Cultura e Política**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.

MARQUETTI, A. A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003. v. 1, p. 129-156.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100009&lng=pt&nrm=iso> Acessado em: 30 out. 2007.

_____. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=en&nrm=iso> Acessado em: 30 out. 2007.

PIRES, R.; VAZ, A. **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados. Texto base para oficina. Brasília: Ipea, 2010.

PRZEWORSKI, A. Deliberation and ideological domination. In: ELSTER, J. (Ed.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University, 1998.

ROMERO, J. C. América Latina: un escenario de constante búsqueda de metodologías sociales de transformación. In: ROMERO, J. C.; YANEZ, P. P. (Org.). **Praxis participativas en la América Latina actual. Construyendo ciudadanía.** O CEDMA.CIMAS. Málaga. 402p. 2006. p. 156-189.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 156-179, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a07n16.pdf>> Acessado em: 10 set. 2007.

_____. **Dos casos aos tipos:** notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. 2011. Neste volume.

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

_____. Novos arranjos da democracia – resenha crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 71, p. 229-232, 2005.

WAMPLER, B. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?** 2011. Neste volume.



PARTE I

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E SEUS
POSSÍVEIS EFEITOS: O QUE PODEMOS
ESPERAR E AVALIAR?**



CONTEXTUALIZAÇÃO, OBJETIVOS E ORGANIZAÇÃO

A primeira parte desta coletânea é dedicada a uma análise aprofundada sobre os resultados e possíveis efeitos produzidos pela presença e ação de instituições participativas (IPs). Uma vez implantadas instâncias de participação como os conselhos, conferências, orçamentos participativos ou mecanismos de consulta individual ou audiência pública, o que devemos (ou podemos) esperar quanto a resultados e efeitos a serem produzidos? Quais dimensões das relações entre Estado e sociedade, da gestão governamental e da formulação e implementação de políticas públicas deveriam ser afetadas pela incorporação de IPs? As respostas não são simples.

Ainda que boa parte da literatura sobre teoria democrática contemporânea tenha sido erigida, nos últimos anos, a partir da hipótese de que a ampliação das formas de participação política tem papel fundamental no aprofundamento de regimes democráticos, as formas pelas quais IPs podem cumprir esse desiderato são múltiplas: *i*) atuando na formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; *ii*) estimulando a formação e ativação de novos atores na sociedade civil; *iii*) contribuindo para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública; *iv*) direcionando políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas; e *v*) contribuindo para a formação de novas elites políticas, dentre muitas outras possibilidades. No entanto, essa aparente multidimensionalidade dos resultados das IPs coloca desafios importantes para a operacionalização de avaliações de efetividade. Os capítulos que compõem essa parte do livro se dedicam a abordar esse “problema” e a dissecar suas dimensões, oferecendo perspectivas, alternativas e estratégias que viabilizem a pesquisa e a atividade avaliativa sobre o tema.

O capítulo 1, de Adrián Laval, aborda uma das dificuldades centrais da literatura atual, qual seja a de definir o próprio conceito de participação política de forma a viabilizar a avaliação dos impactos das IPs. Segundo o autor, o conceito de participação seria muito fugidio porque carrega pelo menos três tipos específicos de compreensão, sendo *i*) ora tomado como uma categoria nativa da prática de atores sociais; *ii*) ora como uma categoria teórica que subsidia, com pesos e sentidos diferenciados, os debates na teoria democrática; e, por fim, *iii*) ora considerado uma categoria procedimental, disposta em leis e normativas regimentais específicas. A essa polissemia de sentidos Laval atribui caráter de causa principal das dificuldades analítico-metodológicas da avaliação dos resultados da participação, dado que implicaria considerar, por consequência, uma multidimensionalidade de

resultados e efeitos passíveis de correlação à ação e presença das IPs. O tratamento que o autor propõe consiste, em primeiro lugar, em tomar a participação não como um valor em si, mas, antes, como meio, ferramenta, para alcance de resultados potencialmente benéficos. Em segundo lugar, tomando isso por pressuposto analítico, Lavallo propõe uma estratégia de focalização e especificação dos resultados prováveis mais imediatos das instituições participativas. Os resultados da participação só seriam passíveis de aferição, nessa linha, com base numa clara conceituação da própria categoria relacionada a uma clara identificação dos tipos de impactos imediatos que se esperaria destas instituições.

O capítulo 2, de Brian Wampler, registra preocupação semelhante acerca de uma necessária focalização dos tipos de resultados esperados de IPs diante de uma multidimensionalidade de seus possíveis efeitos. O autor faz uma análise dos impactos esperados de diferentes tipos de IPs em diferentes tipos de áreas ou campos de análise, sendo políticas públicas, bem-estar social e deliberação e representação. Sua perspectiva ressalta a importância das IPs como canais efetivos de vocalização de demandas da população, em face do enfraquecimento dos sistemas partidário e de representação tradicional. Por outro lado, Wampler chama a atenção para o fato de que, na verdade, o potencial de vocalização dessas instituições tende a ser proporcional à percepção dos cidadãos de que, efetivamente, resultados concretos são passíveis de obtenção a partir da participação. Isso quer dizer que, na verdade, a tarefa de avaliar impactos de IPs pode ser considerada mais do que empreendimento estritamente acadêmico. Deve-se considerar, também, que uma melhor compreensão dessas instituições é importante para ampliação das chances de torná-las bem-sucedidas, sejam quais forem seus propósitos.

Geraldo Adriano G. de Campos nos oferece, no capítulo 3, uma discussão de fundo ontológico, na qual coloca em questão o próprio sentido da prática avaliativa tal como expressa nos moldes atuais. Para o autor, a avaliação deve ser entendida como representação social, isto é, como a produção de significados a partir de experiências. Assim, é preciso ir além de modelos de avaliação estritamente baseados em simplificações objetivo-universalistas – que buscam atribuir efeitos causais a processos e condições – e dar operacionalidade às singularidades das experiências de participação na explicação dos resultados obtidos (perspectiva genealógica). Nesse sentido, ao abrir espaço para outras interpretações e representações da participação popular, reduzem-se os riscos existentes em se distanciar as práticas avaliativas de todo o conjunto de ações que compõem a produção de significados presente em uma experiência de participação.

No capítulo 4, Julian Borba relaciona tipos específicos de IPs a perfis determinados de públicos que delas são instigados a participar. Para o autor, a participação política se deve, em grande medida, aos tipos de incentivos colocados para

os atores. Nesse sentido, desenhos institucionais específicos, como, por exemplo, as diferenciações observadas entre experiências de orçamento participativo e conselhos gestores, induziriam e incentivariam a participação de indivíduos com tipos e perfis determinados. Assim, cada IP geraria incentivos próprios à participação política e tipos particulares de públicos participantes.

Conclui a primeira parte do livro o capítulo 5, de Soraya Vargas Cortes, o qual oferece um esquema analítico que nos permite pensar o papel e os potenciais efeitos de IPs sobre o acesso e provisão de bens e serviços públicos nos municípios brasileiros. A hipótese principal da autora é que estas instituições influenciam não apenas os tipos de públicos participantes, mas, especialmente, as formas pelas quais o governo produz e oferta serviços públicos. A atuação de lideranças da sociedade civil, especialmente no caso de comunidades e regiões mais pobres, seria importante do ponto de vista da capacidade de mediação das demandas e interesses dessa população. Ao fim, como mote para operacionalização dos conceitos de bem-estar social e de oferta de bens e serviços, Cortes nos oferece uma série de informações úteis sobre fontes e acesso a bases de dados específicas e correlatas. A discussão traçada nesse capítulo, por sua vez, abre questões que serão tratadas nas demais partes do livro, como a da qualidade do processo participativo (parte II) e das formas e de explicação e elos causais entre os processos e resultados observados (parte III).

PARTICIPAÇÃO: VALOR, UTILIDADE, EFEITOS E CAUSA

Adrián Gurza Lavalle

1 INTRODUÇÃO

“Participação” é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidivo, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos. Afinal, ponderar o valor da participação pela sua utilidade equivale a desvalorizá-la ou torná-la secundária em relação ao efeito almejado.

Assim, definir se a participação é um valor em si ou uma causa de efeitos desejáveis e, nesse caso, quais os efeitos e como aferi-los, não é uma questão trivial. Este capítulo oferece uma sistematização dos desafios conceituais e metodológicos suscitados pela questão geral deste livro – como produzir conhecimento sobre a efetividade das instituições participativas (IPs) no Brasil – e propõe algumas escolhas analíticas para lidar com esses desafios.

Com esse intuito, as páginas que se seguem realizam dois movimentos. O primeiro, mais geral, foca a atenção sobre o estado da arte nos estudos de participação no Brasil, e aventa motivos plausíveis para entender a ausência de estudos avaliativos com mais fôlego. O segundo movimento examina o desafio de se lidar com a participação como variável – independente neste caso – e oferece *uma* estratégia analítica para equacionar conceitual e metodologicamente a relação entre participação e seus efeitos, isto é, entre certas práticas e um conjunto amplo de efeitos prováveis de natureza muito diferente.

2 DESCOMPASSOS ENTRE AS DIMENSÕES PRÁTICAS, TEÓRICAS E INSTITUCIONAIS

A categoria “participação” apresenta, no Brasil, algumas características interessantes. A rigor, inicialmente não foi – e ainda hoje predominantemente não é – uma categoria analítica da teoria democrática. A ideia da participação entra no cenário nacional como uma categoria prática, isto é, uma categoria mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares. Como categoria prática que orienta a ação, a participação emerge mais propriamente, nos anos 1960, como ideário carregado de uma visão emancipatória das camadas populares. Sem dúvida seria possível se remontar, em uma tentativa genealógica da participação no país, até o período populista e sua semântica da incorporação passiva das camadas populares – do povo –, ou até a primeira república e sua semântica liberal da cidadania política; entretanto, a compreensão atual da participação encontra seus antecedentes mais diretos no ideário participativo construído a partir dos anos 1960.

O ideário participativo construído a partir dessa década (1960) conjugou diversos significados. Em primeira instância, a participação era, por definição, popular. O ideário participativo como *participação popular* não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais. É claro que as eleições e os direitos políticos foram seriamente comprometidos pela ditadura, o que estimulou a cisão política entre um leque amplo de atores sociais pró-democratização grupados sob a rubrica unificadora “sociedade civil” e os atores do regime ou do *status quo* – não raro grupados sob a rubrica Estado. Contudo, o ideário participativo não foi vertebrado por um princípio de restauração democrática, mas de emancipação popular. Em segundo lugar, e em estreita conexão com o peso da teologia da libertação na construção desse ideário, “participar” significava apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses. A participação aparece, assim, como o aríete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares. Por fim, e desta vez relacionado ao papel da esquerda e sua estratégia basista como alternativa à rarefação da esfera política, a participação popular se inscrevia em perspectiva mais ampla preocupada com a construção de uma sociedade sem exploração. Neste registro específico, carregava a perspectiva da organização dos explorados para a disputa de um projeto de sociedade.

O ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã. *Participação cidadã* encarna mais do que uma simples mudança de qualificativo.

A progressiva liberalização política e as mobilizações pela democracia constituíram uma ambiência em que a participação popular absorveu também conteúdos liberal-democráticos. Ademais, a semântica da participação tornou-se comum para parte dos atores envolvidos na Constituinte, seja como aliados de movimentos sociais ou em nome deles. Sobretudo, o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, que exprimia um compromisso com segmentos populares – aludindo implícita ou explicitamente ora uma opção preferencial pelos pobres ora uma posição de classe –, era inadequado para as exigências do discurso público de registro universalizante que poderia disputar a nova Constituição. Os atores engajados com a participação popular passaram a reelaborar seu discurso em termos de participação cidadã, e o campo dos atores sociais diversificou-se com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em causas não distributivistas – “pós-materiais” –, e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos. Assim, o ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito do cidadão para além da participação eleitoral. No seguinte decênio, a regulamentação dos preceitos constitucionais em matéria de participação adotou os conselhos como expedientes institucionais para viabilizar a participação na gestão de políticas definidas como estratégicas.

Por caminhos imprevisíveis, o ideário participativo dos anos 1960 contribuiu decisivamente para a inovação institucional democrática, 30 anos depois, graças ao impulso e multiplicação das experiências conselhistas, mas simultaneamente parece ter dificultado a compreensão e a avaliação cabal dessas experiências. A criação de conselhos gestores de políticas nas áreas de saúde, habitação, direitos da criança e do adolescente, e educação, consideradas estratégicas pela Constituição, estimulou a proliferação de dezenas de outros conselhos nas mais diversas áreas. As expectativas quanto ao alcance dos conselhos, todavia, permaneceram vinculadas às suas origens radicais e, por conseguinte, não é de estranhar que a primeira geração de estudos sobre os conselhos tenha nutrido um tom de denúncia, elencando iniquidades e carências pelas quais as práticas de participação nos conselhos não mereciam, a rigor, ser chamadas de participação. A denúncia normativa da ausência – a “não participação” – adiou os estudos sistemáticos daquilo que efetivamente é realizado nos diversos conselhos. Com efeito, se os atores sociais têm se engajado na disputa desses espaços, independentemente das expectativas dos autores que os estudam, plausivelmente a “não participação” produz algo do interesse dos primeiros. Uma segunda geração de estudos começou a sanar tal deficiência mediante a substituição da denúncia da ausência pela descrição sistemática daquilo que efetivamente é realizado nos diferentes conselhos. Essa geração tem enriquecido a nossa compreensão sobre os conselhos e levantado evidências de índole variadas sobre seus efeitos.

A despeito dos avanços registrados no debate, as caracterizações minuciosas de casos, próprias dessa segunda geração, ainda não cederam passo a estudos avaliativos de fôlego. Mais: como assinalam corretamente Pires *et al.* neste volume (conclusão), a maior parte da literatura tem se concentrado em um tipo específico de IP; isto é, a literatura tem assumido o formato das IPs como delimitação natural dos objetos cognoscíveis. Contudo, há pelo menos três ondas de IPs no Brasil – orçamentos participativos (OPs), conselhos e conferências, para não falar em Planos Diretores e Planos Plurianuais (PPAs)–, além de uma miríade de instâncias participativas, cujos efeitos poderiam ser avaliados se partindo de definições conceituais e metodológicas comuns. Em suma, há hoje forte descompasso entre a riqueza das experiências participativas no país e a precariedade do nosso conhecimento sobre seus efeitos.

Por sua vez, como categoria da teoria democrática, a trajetória e sentidos da participação são outros e têm suas próprias raízes. No terreno da teoria democrática, a categoria “participação” foi utilizada basicamente em teorizações orientadas para a crítica interna da democracia; isto é, desempenhou papel crucial no desenvolvimento de modelos de democracia que objetivavam criticar as compreensões minimalistas sem abandonar a defesa da própria democracia. Por muito tempo, durante os 43 anos do período da Guerra Fria, a crítica interna da democracia foi operação delicada, pois os autores que a ensinavam corriam o risco de ser “jogados” do lado do comunismo. Com efeito, a teoria democrática foi particularmente hermética nesse período e seus partidários críticos enfrentaram a espinhosa tarefa de encontrar registros plausíveis para realizar a crítica interna sem que fossem reputados de comunistas. O hermetismo assumiu a forma de uma defesa minimalista centrada na democracia como baluarte da liberdade. Tratou-se de postura simultaneamente defensiva e ofensiva em face do comunismo: ofensiva na medida em que acusava o totalitarismo político, e defensiva, porque fechava o flanco a reclamos igualitários que colocavam a disputa ideológica em termos favoráveis ao comunismo e seus avanços distributivos. A participação foi registro encontrado pela crítica interna da democracia nos anos 1970, na esteira da crítica contracultural dos movimentos sociais da década anterior. Ela era reconciliável com as tradições liberais e republicanas da filosofia política e, por conseguinte, permitiam elaborar uma crítica “legítima” ou inobjetable quanto às suas raízes democráticas.

Conforme será visto logo a seguir, os efeitos da participação na teoria democrática foram diversos e mais postulados do que demonstrados, porém não coincidem com os efeitos emancipatórios das camadas mal aquinhoadas próprios do ideário da participação popular. Ambas as trajetórias, quer dizer, aquelas da participação como categoria prática e como categoria da teoria democrática, cruzaram-se de modo significativo no país no período pós-Constituinte, quando a produção acadêmica procurou caminhos para avaliar criticamente tanto a qualidade

da nova democracia quanto as inovações institucionais participativas. Nas duas vertentes, a participação desempenhou o papel de uma ideia-força, normativamente carregada de sentidos que ao longo do tempo acabaram misturados. É devido à sua carga normativa que a categoria permanece vital como referente para a prática dos atores e para a teorização política. Contudo, e em decorrência dessa carga, a avaliação dos efeitos produzidos, que supõe a explicitação precisa dos efeitos esperados, permanece como lacuna, em descompasso com a envergadura que as inovações participativas atingiram nos arcabouços institucionais de definição, operação e supervisão das políticas públicas no país.

3 EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO, ESCOLHA DE REDUÇÃO E TENTAÇÃO DA CAUSALIDADE REMOTA

Como avaliar, então, os efeitos de um conjunto de práticas concebidas a partir de uma categoria normativamente carregada? *A primeira distinção* pertinente a ser introduzida diz respeito à *utilidade*, um pressuposto crucial implícito na noção de “efeitos”. Algo, a participação neste caso, pode ser considerado desejável como um valor em si ou em função dos seus efeitos, quer dizer, pela sua capacidade de ser útil para a produção de consequências julgadas valiosas. Se aquilo que é apreciado são as consequências, esse “algo” é valorizado pela sua utilidade, ou seja, é um meio para a produção de efeitos. Se, de outro lado, esse algo é desejável em si, é reputado valioso à margem de considerações a respeito da sua utilidade, sejam quais forem suas consequências.

Correspondentemente, o valor da participação tem sido defendido nesses dois registros amplos. Quando considerada valiosa em si, a participação aparece como encarnação por excelência de dois valores fundamentais da democracia: autodeterminação e inclusão. Ambos constituem os dois valores fulcrais que perpassam a história da democracia e são compartilhados pelas diferentes famílias da teoria democrática. Democracia se opõe a heteronomia, ao governo externo à vontade do cidadão e alheio ao seu consentimento, quer a autodeterminação seja entendida como autonomia individual na esfera privada quer como autodeterminação do corpo político na esfera pública – nos termos da tradição liberal e republicana, respectivamente. Por sua vez, democracia sempre esteve associada a um princípio plebeísta ou de inclusão, oposto ao governo dos poucos e à monarquia. Mesmo nas formulações minimalistas da democracia, o princípio plebeísta é incontornável, embora restrito ao voto como um único ato periódico que compromete o cidadão à aquiescência passiva perante os governantes. Nesse registro, a participação é valiosa em si porque realiza a autodeterminação e a inclusão, independentemente dos conteúdos específicos que eventualmente possam assumir. No ideário participativo, a aposta na agência das camadas populares aproxima-se do valor da autodeterminação, a despeito do seu caráter de classe. Já o valor da

participação como organização dos grupos dominados para a construção de um projeto de sociedade pressupõe um fim específico a ser atingido e, nesse sentido, a participação tende a aparecer como meio a serviço de uma determinada visão da emancipação daqueles que participam.

Amiúde, a carga normativa da participação nos seus usos práticos e teóricos remete às suas consequências ou efeitos, embora por vezes eles sejam apenas sugeridos. Os efeitos imputados à participação são variados, todavia, passíveis de exposição e ordenação sintética em três conjuntos. Em primeira instância, supõem-se efeitos de socialização e psicológicos diversos sobre os participantes. A participação como escola da cidadania, capaz de cultivar o civismo e de elevar o egoísmo à compreensão do bem público, é uma tese clássica. Incrementos na autoconfiança ou na autopercepção do senso de eficácia do cidadão é outro efeito de índole psicológica associado à participação. Nesses dois efeitos, os positivos seriam capazes de deflagrar círculos virtuosos em que a participação gera mais participação – ora pelo engajamento cívico ou pela autoconfiança. Ainda dentro dos efeitos de socialização e psicológicos, supõe-se também que o engajamento participativo incrementa o senso de pertencimento do cidadão à sua sociedade. Nesse sentido, a participação não apenas fortaleceria a formação de identidades políticas amplas, mas contribuiria para a legitimação das instituições políticas. Em segundo lugar, atribuem-se à participação efeitos agregados em maior ou menor medida intencionais – ou por oposição a subefeitos e efeitos não intencionais. A participação geraria efeitos distributivos quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades do gasto público. Também costuma ser associada à racionalização e à eficiência das próprias políticas sujeitas ao controle social. Por fim, argumenta-se que a participação traz consigo efeitos agregados indiretos ou não intencionais: externalidades positivas capazes de gerar um bem público, diferentes, nesse sentido, dos efeitos de socialização e psicológicos de índole individual. A formulação contemporânea mais conhecida conceitua esses efeitos em termos de capital social, entendido como bem coletivo, subproduto da participação orientada a determinados propósitos coletivos particulares. Assim, a participação incrementaria os estoques de confiança disponíveis em uma determinada coletividade, viabilizando a cooperação e a criação de respostas coletivas a problemas comuns. E por motivos similares, fortaleceria as associações ou a sociedade civil e, embora por caminhos pouco especificados, estimularia o bom governo. De fato, a ideia da arte da associação como antídoto ao autoritarismo do poder centralizado dos governos foi formulada pela primeira vez no século XIX.

Assim, 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. Embora a primeira

operação pareça simples, boa parte da literatura lida indistintamente com expectativas da participação como valor e como efeito – por sinal, com consequências deletérias para a produção de conhecimento. Quando a participação é definida como valor, ela opera como um conceito conotativo que define um bem – por ser boa a participação –, mas proposições conotativas não são passíveis de pesquisa empírica na medida em que seus componentes não são variáveis. Então, o primeiro passo para avaliar os efeitos da participação reside em suspender seus significados como valor em si, preservando seu papel como ideia-força, mas tornando possível uma avaliação que, assumindo um conceito denotativo, afira efeitos empíricos específicos.

A segunda operação analítica, ou passo seguinte, consiste em uma *escolha de redução*. Atribuem-se consequências de natureza assaz variada à participação e isso impõe limitações metodológicas sérias, a começar pelo fato de, no Brasil, inexisterem e serem dificilmente produzíveis indicadores com razoável qualidade para as três ordens de efeitos supramencionadas. Porém, mesmo que houvesse indicadores satisfatórios disponíveis, persistiria um problema analítico. Não raro, como se se tratasse de uma espécie de *gestalt* do pensamento normativo espontâneo, na literatura de participação parece se assumir que todas as coisas boas vão juntas. Tudo se passa como se fosse pertinente esperar que, uma vez introduzida a participação, os efeitos de alcance variável se correlacionem sempre em soma positiva, alinhando, virtuosamente, formação do cidadão, autopercepção da sua capacidade de agir, desenvolvimento de uma identidade política ampla, senso de pertencimento à sociedade, legitimação das instituições políticas, efeitos distributivos, racionalização das políticas, capital social, fortalecimento da sociedade civil e bom governo. Sem dúvida, alguns efeitos plausíveis da participação podem emergir associados; todavia, existe uma lógica de ganhos e perdas entre diferentes efeitos. Em outras palavras, uma análise dos efeitos da participação precisa levar em consideração os *trade-offs* entre diferentes efeitos desejáveis. A participação associada a disputas por benefícios distributivos, para citar apenas um exemplo, pode ser eficaz à custa da racionalidade da política, do bom governo e do bem público, e pode elevar o senso de pertencimento e a autopercepção da capacidade de agir de alguns e enfraquecer os de outrem – aqueles derrotados na disputa distributiva.

Carecemos de estudos sistemáticos dos ganhos e perdas dentro de cada conjunto de efeitos e entre eles. Embora algumas correlações pareçam analiticamente plausíveis em um plano abstrato, formulações teóricas gerais precisariam introduzir, no seu desenvolvimento, a considerável variação das características da própria participação. Votar em um candidato para o Poder Legislativo, em uma resolução de assembleia pública, em uma iniciativa de lei dentro do plenário do Congresso, em um delegado do OP ou em uma resolução regimental de um conselho gestor de políticas constitui manifestações de um tipo de ato “igual” – voto –, o qual poderia ser descrito como

participação; no entanto, as características dessa prática de participação em cada manifestação variam e, plausivelmente, também os efeitos esperáveis. A gama de características a serem equacionadas no plano da teoria só pode aumentar se contemplada a variedade de atos normalmente grupados sob o rótulo participação: falar em uma assembleia, depositar uma queixa, inscrever o nome em um abaixo-assinado, frequentar uma reunião, aderir a um protesto público, tornar-se delegado, representar grupos na tomada de decisões institucionalmente investidas – conselheiros e delegados dos conselhos gestores de políticas, do OP ou das conferências –, incidir na formação dos fluxos da opinião pública etc. Indagar a efetividade das IPs não apenas é um problema imposto à análise pelas transformações ocorridas no Brasil no terreno da inovação democrática, mas, é claro, delimita o escopo dos atos definidos como participação. Ainda assim, carecemos, salvo engano, de formulações teóricas sobre os *trade-offs* que elas tendem a gerar dadas suas feições institucionais.

A escolha de redução consiste em postular com precisão o efeito ou o conjunto restrito de efeitos de interesse a ser aferido. Estudar os efeitos da participação na formação de identidades amplas não implica negar outros possíveis efeitos, apenas limita a variação do mundo a ser observada e permite concentrar esforços na definição e produção acurada de indicadores capazes de exprimir de modo persuasivo o efeito visado na aferição. A redução de complexidade é uma operação básica da produção de conhecimento. O quanto capturam as distinções analíticas propostas – o efeito postulado, neste caso – da variação relevante no mundo depende não apenas da “boa teoria”, mas do conhecimento acumulado. Por ora, no terreno dos efeitos das IPs no Brasil, a proposição clara e dedutiva de efeitos e a tentativa de aferi-los sistematicamente representam um avanço em relação ao estado da arte.

Porém, existe distância considerável entre postular efeitos e aferi-los, se não cabalmente, pelo menos de modo persuasivo. Por isso, *o terceiro passo da estratégia* aqui proposta objetiva esquivar aquilo que poderia ser denominado *tentação da causalidade remota (hysteresis)*. Avaliação de efeitos não é desafio exclusivo das IPs, antes, trata-se de uma das empreitadas mais difíceis das ciências sociais – mesmo em subcampos disciplinares como a avaliação de políticas que, em alguns setores, conta com informação confiável e rica –, pois imputação de um determinado efeito a uma causa exige controlar outras causas possíveis. Há desvantagens específicas, todavia, no caso do campo de estudos das IPs. Enquanto áreas como saúde possuem séries de indicadores precisos e sensíveis – mortalidade infantil, leitos hospitalares, número de atendimentos em unidades básicas de saúde –, cujas variações podem ser remetidas a decisões de políticas públicas, os estudiosos da participação, talvez devido à carga normativa da categoria, tendem a procurar efeitos remotos e gerais, cujas cadeias causais são não apenas desconhecidas como improváveis e, por vezes, indemonstráveis.

Uma causalidade remota é aquela em que a relação entre causa e efeito é atravessada por espaço longo de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encaideamento extenso de efeitos intermediários. Por que evitar causalidades remotas? Quanto mais distante for a causa do efeito, mais difícil é mostrar que existe uma conexão. Por exemplo, uma das formas mais contundentes de mostrar as bondades distributivas das IPs seria estabelecer sua conexão causal com indicadores de bem-estar. Embora bem intencionadas, essas tentativas estariam fadadas ao fracasso na medida em que supõem causalidade remota. Entre as práticas ocorridas no seio das IPs e a redução da pobreza – seja qual for o nível federativo considerado – há tamanhas distância e sucessão de efeitos intermediários que se torna impossível isolar a incidência de outros fatores. A precariedade das variáveis disponíveis para o estudo das IPs é, a esse respeito, uma agravante. O exemplo parece extremo, mas tentativas menos pretensiosas enfrentam dificuldades similares. Ao aferir os efeitos distributivos das IPs, questão trabalhada na literatura desde os anos 1990 – no caso do OP –, é preciso controlar variáveis cruciais como prioridades do Poder Executivo – que poderiam explicar mudanças distributivas na alocação de recursos –, bem como garantir que as decisões tomadas na instância participativa em questão permaneçam como *causa prima* ao longo do processo orçamentário.

Há pelo menos duas formas de lidar com a causalidade remota. A primeira é assumir o risco devido à importância de se estabelecerem efeitos gerais, mas optando por desenhos de pesquisa capazes de minimizá-lo. Modelos de regressão e estatísticas inferenciais oferecem a possibilidade de introduzir variáveis de controle, mas, de fato, no campo das IPs não há (ainda) variáveis com qualidade suficiente para fazer com que esse tipo de exercício seja satisfatoriamente interessante. Estudos comparativos envolvendo casos pareados têm se mostrado uma alternativa relativamente econômica em termos de esforço e permitem controlar um número limitado de variáveis cruciais.

A segunda alternativa, aqui sugerida, é renunciar à tentativa das causalidades remotas e aproximar a causa do efeito; isto é, fixar o olhar nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: decisões, sejam elas consensuais ou conflituosas, a respeito de questões regimentais ou de prioridades de políticas, com implicações jurídicas ou administrativas, favoráveis ou não ao *status quo* em determinado campo de políticas. Ao se aproximar a causa do efeito, nesses termos, torna-se possível estabelecer os resultados imediatos das IPs, preparando um ponto de partida sólido para estudar as eventuais continuidades e descontinuidades entre as decisões efetivamente tomadas nas IPs e seus efeitos mais gerais.

Para ensinar estudos avaliativos de fôlego, a segunda alternativa parece mais adequada se considerado o estado da arte no campo de estudos das IPs no Brasil.

Há uma vantagem adicional nessa alternativa. Quanto mais os indicadores coincidirem com o efeito – uma tipologia detalhada de decisões, em vez da legitimação das instituições políticas, a formação de cidadãos ou o ensejo de deliberação, por exemplo –, maior será sua utilidade para o campo de estudos das IPs, suscitando maior interlocução entre pesquisadores que utilizam os mesmos parâmetros independentemente das teorias por eles adotadas. Isto é assim, pois permite a reapropriação e interpretação dos indicadores de efeitos imediatos à margem de afinidades ou discrepâncias teóricas, e mesmo que tais reapropriações sejam animadas por hipóteses e questões analíticas diferentes. Isto se aproxima daquilo que Pires *et al.* denominam, neste volume, caracterização descritiva de processos, embora na sua formulação apareça como uma opção perante a caracterização de resultados, deslocando a questão da causalidade para o segundo plano. Em ambos os casos, a avaliação da participação deriva de proposições denotativas em que o indicador e o efeito coincidem.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estratégia brevemente esboçada nestas páginas não pretende definir um cânone rígido, nem prescrever soluções obrigatórias, antes, trata-se de uma proposta que sugere caminhos para avançar na produção de conhecimento sistemático e de fôlego sobre os efeitos das IPs no Brasil. Por certo, trata-se de *uma* estratégia provisória, isto é, responde ao estado da arte no campo de estudos dessas instituições. Se o Ipea se comprometer com a produção de séries de indicadores sobre o arcabouço institucional da participação, será possível travar o debate em planos mais ambiciosos do que aquele privilegiado nestas páginas. O Brasil é referência de ponta em termos de inovação democrática no mundo, e se formos capazes de diminuir o descompasso entre a riqueza das experiências participativas e o nosso conhecimento sobre seus efeitos, as pesquisas aqui realizadas também se tornarão referência de ponta pelo mundo afora.

QUE TIPOS DE RESULTADOS DEVEMOS ESPERAR DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS?*

Brian Wampler

1 INTRODUÇÃO

Os resultados produzidos por instituições participativas (IPs) variam muito: pesquisadores têm identificado mudanças no conteúdo e na forma de deliberação, melhorias no bem-estar social, mudanças nos tipos de políticas públicas implementadas pelo governo, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos, bem como o aprofundamento da democracia local (BAIOCHHI; HELLER; SILVA, 2008; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2007; TATAGIBA, 2006; DAGNINO; TATAGIBA, 2007; AVRITZER, 2009; WAMPLER, 2007). No entanto, também é verdade que muitas IPs tendem a produzir mudanças relativamente modestas, ou mesmo, em alguns casos, nenhum tipo de mudança.

Este artigo oferece uma discussão sobre quais tipos de mudanças e transformações devemos esperar quando tentamos compreender os impactos de IPs. Como devemos aferir esses impactos? Quais tipos de impactos devem ser analisados? Qual é o intervalo de tempo apropriado para uma análise desses impactos? Responder a essas perguntas é tarefa de grande importância, dado que o apoio político de longo prazo para esses novos arranjos institucionais por parte das lideranças das organizações da sociedade civil (OSCs) e de atores políticos e funcionários do governo (seja de alto, médio ou baixo escalão) depende de acreditarem que as IPs estão efetivamente contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, para a melhoria do bem-estar social e para a melhoria da qualidade da democracia. Se as IPs não produzem mudanças significativas ou se elas não são percebidas como propiciadoras de processos de mudança, então se torna menos provável que os participantes continuem a investir nelas. Isto é verdade tanto para os representantes do governo, quanto para os cidadãos e demais representantes da sociedade civil.

* Texto originalmente produzido em inglês.

Por um lado, os governantes eleitos trabalham sob restrições de tempo consideráveis, que se expressam minimamente nos interstícios eleitorais (eleições municipais, estaduais e federais), o que lhes inflige considerável grau de pressão para produzir mudanças efetivas dentro do interregno no qual se encontram no poder. Por outro lado, os cidadãos têm tempo limitado para desempenhar ações voluntárias, portanto eles só continuarão a participar das reuniões se acharem que isso terá um efeito positivo. As lideranças comunitárias têm vários canais pelos quais podem demandar mudanças políticas, o que sugere que a continuidade da sua participação nas IPs é baseada na sua própria percepção da eficácia dessas instituições como veículos efetivos para mudanças.

Ao analisar as IPs, é necessário começar com uma avaliação das autoridades formais e informais que os participantes exercem. É fundamental distinguir cuidadosamente entre a autoridade formal que é concedida como membro da instituição e a autoridade que é factualmente exercida por estes membros. Consolidar o poder e a autoridade é um processo de longo prazo: não podemos simplesmente pressupor que as IPs sejam capazes de exercer a autoridade que lhes é concedida. Assim, é responsabilidade do analista demonstrar exatamente quais os tipos de autoridades formais e informais existentes. Por exemplo, os programas de orçamento participativo (OP) são desenhados para dar aos cidadãos maior controle sobre tipos específicos de autoridade para tomada de decisões, o que significa que nossa avaliação deve se concentrar mais na capacidade dos cidadãos de selecionar políticas públicas, as quais serão implementadas pelas agências governamentais. Em contraste, muitos conselhos de saúde têm como responsabilidade principal empreender atividades de fiscalização, o que significa que seus impactos tenderão a ser muito mais difusos.

Nas próximas seções serão explorados os resultados e os impactos de IPs em três áreas principais: políticas públicas, bem-estar social, deliberação e representação. Como dito, a identificação de resultados é tarefa vital, porque os cidadãos e os líderes comunitários que participam dessas instituições baseiam neles as suas expectativas de melhoria de qualidade de vida e de aprofundamento da democracia. Tal processo molda, a seu turno, os sentidos e os graus de incentivo de cada qual à participação.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Em geral, o objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das IPs é o de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização. Os cidadãos e as lideranças comunitárias geralmente se envolvem no processo, pois esperam, muito razoavelmente, que os seus esforços transformem a maneira como e para quem as agências do governo alocam seus escassos recursos. A função de fiscalização é projetada para aumentar, por exemplo, a probabilidade de que os recursos e o tempo de trabalho dos funcionários públicos sejam utilizados efetivamente no

desenho de políticas e de normativas para a área. Já a função “propositiva” das IPs permite aos cidadãos e às lideranças comunitárias identificar os tipos de programas que acreditam ser mais benéficos para as suas respectivas comunidades.

Estabelecer uma ligação clara entre a tomada de decisão nas IPs e as mudanças nas políticas públicas é extremamente difícil. A melhor evidência que temos concerne aos programas de OP, nos quais é possível cotejar ligação direta entre as decisões tomadas nos espaços de participação e a futura aplicação de recursos nas políticas selecionadas (WAMPLER, 2007; AVRITZER; NAVARRO, 2003). Os programas de OP são um pouco mais fáceis de avaliar do que os conselhos e as conferências por causa das regras institucionais que ligam diretamente o voto público dos cidadãos em projetos específicos à eventual implementação desses projetos. O trabalho de Marquetti (2003), por exemplo, demonstra que o OP em Porto Alegre teve, de fato, um efeito redistributivo (MARQUETTI, 2003; MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008). Em 2009-2010, conduzi trabalho de campo em Belo Horizonte e documentei que o OP também teve um efeito redistributivo. Neste período, 57% dos recursos destinados e empenhados ao programa foram gastos em bairros de alta vulnerabilidade social – os quais concentram 34% dos moradores da cidade. Os programas de OP fornecem as medidas mais claras para mensurarmos impactos porque conhecemos o nível de recursos dedicado ao programa, bem como os tipos e locais de projetos já implementados ou a serem implementados. Podemos identificar, por exemplo, que o OP em Belo Horizonte alcançou a meta do governo de uma “inversão de prioridades” no tocante aos projetos elencados especificamente para o programa, mas não podemos mostrar se, neste entremeio, os processos de tomada de decisão referentes a outras áreas governamentais foram alterados.

Em forte contraste com o tipo de autoridade do processo de tomada de decisões do OP, que nos permite identificar impactos na alocação de recursos para políticas públicas, os impactos dos conselhos e das conferências são muito mais difusos. Isso implica maior dificuldade para mensurar como eles potencialmente remodelam os processos de formulação de políticas e os seus respectivos resultados. Os conselhos são dotados de responsabilidades de fiscalização e formulação de políticas. Estes dois tipos de autoridade, infelizmente, colocam pressões contraditórias sobre os seus respectivos membros, especialmente sobre os cidadãos que participam do processo como representantes da sociedade civil. Por um lado, a responsabilidade de fiscalização é fundamental para o acompanhamento das ações empreendidas por políticos eleitos, por burocratas e por prestadores de serviços. Todavia, empreender essa tarefa de maneira agressiva pode colocar estes representantes da sociedade civil em conflito direto com o governo, o que, por seu turno, pode levar a que este último acabe se beneficiando (direta e/ou indiretamente) da retirada do debate, ou ainda da simples não presença em pauta, de políticas

e/ou acordos contratuais que aqueles desejariam eventualmente discutir e revisar – e/ou mesmo anular. Por outro lado, a segunda responsabilidade, referente à formulação de políticas, exige estreita colaboração entre os cidadãos, os líderes das OSCs, os dirigentes sindicais e os representantes do governo para criar novas soluções para os problemas atuais. A tensão entre essas duas formas de autoridade está sempre presente: se os membros do conselho seguirem agressivamente suas responsabilidades de vigilância, dirigentes políticos e funcionários do governo ficarão menos propensos a colaborar com eles; contrariamente, se os membros do conselho quiserem se inserir nos processos de formulação de políticas, enfrentarão grandes dificuldades no uso das suas responsabilidades de fiscalização.

Infelizmente, continuamos com pouca evidência que demonstre sistematicamente como os conselhos e as conferências afetam os resultados das políticas públicas. Nós temos dados empíricos de estudos de casos específicos, mas os pesquisadores não têm sido bem-sucedidos em mostrar dada relação entre a presença e a atuação de conselhos e conferências e variações nos resultados e mudanças de políticas locais. Baseado em minha própria pesquisa sobre os conselhos em Belo Horizonte e São Paulo, os conselheiros podem agir como um “ponto de veto”: eles têm autoridade legal para votar os orçamentos, relatórios anuais de monitoramento, dentre outros elementos condicionantes da estruturação e implementação de novos programas que o governo busca efetivar. Eu penso nisso como um *locus* potencial de autoridade, mas que não foi incorporado sob qualquer formato sistematizado. Na minha experiência, a apresentação pelo Executivo dos orçamentos e dos relatórios anuais abre a possibilidade de uma discussão geral, mas, comumente, a aprovação destes é em grande parte *pro forma*. Os custos políticos e para a própria política da rejeição dos orçamentos e dos relatórios de final de exercício são de tal maneira elevados que poucos membros do conselho estão dispostos a arriscar e assumir as potenciais consequências negativas. Este é outro exemplo de como a autoridade legal do conselho amplia o debate, embora ele não resulte diretamente em mudanças políticas.

Portanto, a influência dos conselhos e das conferências sobre as decisões políticas muitas vezes é indireta. Decisões geralmente tomadas pelo governo na formulação de políticas podem incorporar recomendações, mas nenhum estudo ainda foi capaz de demonstrar se as recomendações políticas que são diferentes das posições políticas do governo são efetivamente implementadas e em que medida. Assim, no tocante aos conselhos e às conferências, podemos afirmar que os cidadãos e as lideranças comunitárias ocupam papel fundamental no fornecimento de informações aos atores-chave do governo, que então devem tomar decisões políticas considerando os seus respectivos resultados. Assim, quando analisamos os conselhos e as conferências, será difícil mostrar como eles influenciam sistematicamente nos resultados de políticas, o que significa que os ativistas, os representantes de governos

e os formuladores de políticas precisam estar cientes de que a sua participação nesses locais pode não afetar diretamente resultados políticos específicos.

3 BEM-ESTAR SOCIAL

Há um conjunto emergente de trabalhos que utiliza grandes amostras para identificar se a adoção das IPs tem efeitos positivos sobre uma vasta gama de resultados de bem-estar social. Indo além de estudos de casos específicos, esta abordagem metodológica permite-nos identificar o grau de associação entre as IPs e as variações em dimensões e elementos específicos, como taxa de alfabetização, grau de pobreza etc. Maureen Donaghy mostra que a presença do conselho de habitação está associada com a adoção de programas de habitação que focalizam, com a construção de unidades residenciais, as famílias de baixa renda (DONAGHY, [s.d.]). Isto sugere que quando, no âmbito sociopolítico, existe uma coalizão e um consenso locais fortes o suficiente para a estruturação de um conselho na área de habitação (cuja presença não é obrigatória por lei como ocorre com outros conselhos, tal como o da Saúde), há efeitos benéficos, os quais, neste caso, consistem na adoção de programas financiados pelo governo federal direcionados a moradores de baixa renda.

Carew Boulding e eu utilizamos a técnica de análise de regressão logística para avaliar o impacto do OP em uma ampla gama de resultados. Nós descobrimos que a adoção do OP em nível municipal estava associada com uma redução no percentual da população vivendo em extrema pobreza (BOULDING; WAMPLER, 2010). Não conseguimos encontrar, todavia, relação entre a adoção do OP e os efeitos sobre a melhoria de outros indicadores sociais, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou o coeficiente de Gini (medida de igualdade). Uma clara limitação da nossa análise é que não tínhamos uma medida para analisar a variação na qualidade dos diferentes programas de OP. No entanto, este tipo de estudo poderia ser um modelo para futuras pesquisas: os investigadores devem considerar como eles podem usar ferramentas de pesquisa quantitativa para avaliar o impacto das IPs (tal como proposto e discutido no capítulo 21, de Acir dos Santos Almeida, neste volume).

Há uma oportunidade incrível de pesquisa disponível, que começa após a conclusão do Censo de 2010. Desde o início da década de 1990, os municípios e os estados brasileiros têm adotado diferentes tipos de IPs. Nós agora teremos os resultados de três diferentes censos (1991, 2000 e 2010). O censo coletou uma rica seleção variada de dados sobre os brasileiros, criando assim as condições para nos permitir usar instrumentos metodológicos quantitativos para avaliar se a adoção de uma IP está correlacionada com melhorias no bem-estar social. Esta linha de pesquisa oferece algumas das maiores oportunidades aos pesquisadores para avançar nossa compreensão do impacto das IPs. Alunos de pós-graduação interessados em

IPs seriam bem aconselhados a desenvolver habilidades metodológicas que lhes permitam participar em estudos de grandes amostras para avaliar os impactos.

4 DELIBERAÇÃO E REPRESENTAÇÃO

Espera-se que as IPs alterem a qualidade da deliberação e que o discurso mude quando os cidadãos, governantes eleitos e seus funcionários se envolvam em debates sobre política. Para uma rica discussão sobre este tópico, veja o capítulo neste volume de Eleonora Shetlini Martins Cunha e Debora C. Rezende de Almeida (capítulo 7). Em vez de cobrir o mesmo terreno do referido capítulo, gostaria de sugerir que uma parte crucial da deliberação e das mudanças no discurso ocorra fora da estrutura formal das IPs. Trata-se de uma miríade de contatos e acordos que são negociados e estabelecidos entre cidadãos e governo, que não apenas antecede, mas se dá paralelamente aos fóruns formais das IPs, revelando-se, na verdade, parte fundamental deste processo. A melhor analogia para conceituar esse processo remete aos órgãos legislativos, como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. As intervenções nos “espaços formais” do Senado e da Câmara são importantes, porque, no âmago dos debates, os representantes eleitos se posicionam, fazem apelos e tentam influenciar a sua qualidade. Todavia, são as conversas, as negociações e a construção de alianças fora destes espaços formais que fornecem os meios para permitir que o trabalho do Congresso avance.

Paralelamente às reuniões formais das IPs, há uma série de atividades informais que ajudam a construir confiança e “laços de solidariedade”. Estas atividades são empreendidas com fins de conduzir o arduo trabalho no âmbito dos processos decisórios formais, especialmente no que tange ao desenvolvimento de estratégias políticas coerentes. A arquitetura institucional das IPs liga os movimentos sociais e as lideranças comunitárias em um processo contínuo, que pode construir a confiança por meio de interações repetidas. Os cidadãos têm, através deste canal, meios para compartilhar seus problemas, bem como para estabelecer “laços de solidariedade” com indivíduos e grupos que enfrentam problemas semelhantes. A construção da confiança foi citada frequentemente nos anos 1990 e 2000 como um componente fundamental na criação de instituições mais eficazes. Assim, a arquitetura institucional fornece os meios para que os cidadãos possam desenvolver fortes laços com os seus concidadãos, bem como com representantes do governo. Dado o caráter social atomizado das sociedades brasileiras, nas quais os moradores pobres têm laços limitados com outros cidadãos pobres, este é um primeiro passo para criar as ligações necessárias para forjar alianças sociais mais significativas e fortes. Além disso, um dos principais problemas a longo prazo no Brasil tem sido a falta da presença e de ação estatal efetiva e constante em favelas e áreas urbanas irregulares, sendo que, na maioria das vezes, essa presença se dá apenas durante os períodos eleitorais, quando os candidatos e representantes do

governo aparecem para pedir e buscar votos da população. Sob o novo ambiente institucional das IPs, há um esforço considerável para aproximar os representantes do governo dos cidadãos, o que ajuda a diminuir a distância tradicional entre estes dois grupos.

Dado que as IPs são novos locais de intermediação entre as massas e a elite, a inferência lógica é que eles também estão criando novas formas de representação. Isto é especialmente verdadeiro se levarmos em consideração o argumento da fragilidade do sistema partidário formal, no qual se observam poucos partidos com agendas programáticas destinadas a encaminhar questões políticas ditas urgentes no âmbito da oferta de bens e serviços para a população, como no caso da qualidade da oferta e do funcionamento do sistema público de saúde no país. As lideranças comunitárias e os técnicos representantes do governo são tomados como os novos intermediários: ambos trabalham tanto nas IPs, quanto em várias outras arenas, como forma de promover os seus interesses. Esta observação sugere que a fraqueza do sistema partidário brasileiro pode não ter um efeito perverso sobre a democracia, porque as IPs são o lócus de novos momentos e tipos de relações entre as massas e as elites.

A oportunidade potencial criada pelas IPs é a de forjar novos elos entre atores diversos, como os cidadãos “comuns”, os funcionários públicos, as lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços. Como as IPs se concentram na formulação de políticas, as interações entre esses atores se concentram em como os recursos e a autoridade do Estado podem ser aproveitados para produzir melhores resultados das políticas. As várias arenas das várias políticas públicas são, então, transformadas em fóruns permanentes entre os vários atores. No entanto, devemos estar atentos para a possibilidade de que essas IPs possam ser “capturadas” por interesses especiais, que exploram as suas posições privilegiadas para defender as estreitas saídas políticas ou que politizam os processos de formulação de políticas a um nível que permite a lógica da democracia representativa substituir completamente a lógica de governança participativa.

5 CONCLUSÃO

Medir e avaliar o impacto das IPs é um empreendimento muito complicado em função de uma variedade de fatores, amplamente discutidos nessa coletânea, incluindo a variação nas regras e a autoridade exercida pelos participantes das IPs, o apoio dado a elas por políticos, funcionários do governo e líderes das OSCs, os recursos disponíveis e, por fim, as exigências colocadas na arena pública. Pesquisadores e analistas políticos poderiam se beneficiar da avaliação do tipo de autoridade exercida dentro das IPs para demonstrar como esta autoridade afeta o ambiente político mais amplo e as mudanças nas políticas públicas específicas. É de fundamental importância que lideranças políticas, formuladores de políticas públicas e

pesquisadores demonstrem o impacto das IPs, pois a aferição do desempenho destas é fundamental para a sua permanência a longo prazo na democracia brasileira. Se os conselhos e demais IPs continuarem produzindo impactos limitados na melhoria da qualidade dos serviços públicos, na qualidade da deliberação, ou no bem-estar social, então será mais provável que as instituições sejam “esvaziadas” pelos muitos atores que hoje estão trabalhando duro para fazer com que estas instituições funcionem bem. Se as IPs apresentarem consistentemente impactos positivos e substanciais, então devemos esperar que elas continuem a consolidar a sua posição como um canal fundamental de ligação entre o Estado e a sociedade. Nesse caso, é possível esperarmos que o esforço contínuo do Brasil para melhorar o bem-estar social dos cidadãos e a qualidade da democracia estará intimamente entrelaçado com a consolidação da governança participativa.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Woodrow Wilson Center Press and The John Hopkins University Press, 2009.

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

BAIOCHHI, G.; HELLER, P.; SILVA, M. Making space for civil society: institutional reforms and local democracy in Brazil. **Social Forces**, v. 86, n. 3, p. 911-936, 2008.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. **World Development**, v. 38, n. 1, p. 125-135, 2010.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapeco: Argos Editora Universitária, 2007.

_____.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

DONAGHY, M. F. **Seats at the table: civil society and participatory governance in Brazilian housing policy**. Comparative politics. [s.d.].

MARQUETTI, A. Democracia, equidade e eficiência, o caso do orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Ed.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____.; CAMPOS, G. A. de; PIRES, R. **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

TATAGIBA, L. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Ed.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

WAMPLER, B. **Participatory budgeting in Brazil**: cooperation, contestation and accountability. University Park: Pennsylvania State Press, 2007.

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÕES NÃO AVALIATIVAS: A PRODUÇÃO DE SIGNIFICADOS NAS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS

Geraldo Adriano G. de Campos

1 INTRODUÇÃO

O presente texto pretende oferecer uma contribuição ao debate sobre a avaliação de instituições participativas (IPs). A intenção não é negar os parâmetros de avaliação da qualidade de experiências participativas, que têm se difundido com força nos últimos anos (PARÉS, 2009; JORBA; ANDUIZA, 2009). Ao contrário, a crescente preocupação com o desenvolvimento de instrumentos para avaliar a participação obriga a questionar frontalmente o estatuto ontológico da prática avaliativa, visando abrir espaço para outras interpretações e representações da participação popular.

O objetivo central é apontar o grande risco existente em distanciar as práticas avaliativas de todo o conjunto de ações que compõem a produção de significados presente em uma experiência de participação e que extrapolam as correlações de causalidade atreladas às noções de “eficiência” e “eficácia”.

A reflexão apresentada é fruto de observações recolhidas de experiências brasileiras e internacionais de participação popular. É oriunda também de um diálogo constante com outros interlocutores em diversos países e de uma reflexão baseada em experiências de trabalho e estudos sobre processos participativos na última década. As ideias mostradas não tencionam apresentar resultados conclusivos, rigorosamente verificados e mensurados, mas pretendem acrescentar novas preocupações a uma agenda de estudos já desenvolvida.

Parés (2009) sugere que, apesar da grande quantidade de avaliações de políticas públicas, pouco tem sido publicado sobre avaliação de participação cidadã ou sobre a avaliação da qualidade democrática dos processos de elaboração de políticas públicas.

O mesmo autor questiona sobre os motivos que conduzem a uma avaliação. Para que avaliar? Para estabelecer um *ranking* das instituições mais participativas? Sua resposta é assertiva: deve-se *avaliar para melhorar*.

A associação entre avaliação e aperfeiçoamento é pertinente e permeia, por exemplo, grande parte do discurso de educadores e pedagogos. Não é, porém, uma associação automática. Ou seja, nem sempre é verdade que processos avaliativos conduzem a melhorias.

Ainda buscando responder à pergunta inicial, Jorba e Anduiza (2009) sustentam que a avaliação pode servir para cumprir com a legalidade, legitimar a participação, prestar contas, racionalizar o uso de recursos, corresponsabilizar ou construir cidadania. No final, as autoras enfatizam que só tem sentido o compromisso com a avaliação se for “melhorar a qualidade da democracia em geral”. Estas preocupações possuem legitimidade e são frequentemente repetidas nos debates sobre o assunto.

Não há dúvida a respeito do fato de que avaliações devam ser bem planejadas e executadas e sobre a importância de que os resultados possuam bom aproveitamento. Tratando-se de instituições públicas e considerando que processos avaliativos envolvem preciosos recursos e tempo e que os custos geralmente não são baixos, mais do que uma constatação é uma obrigação e compromisso ético.

As motivações para a avaliação, o propositor, o método de realização e a utilização de seus resultados são alguns dos elementos importantes que irão definir o verdadeiro impacto sobre o fenômeno avaliado.

Mas, antes de explorar as questões relativas às formas de avaliação, convém saber: como se constrói a relação de causalidade entre avaliação e aperfeiçoamento?

Uma possível resposta a esta pergunta: para além da dimensão normativa, a avaliação *produz significados*. Com isso, os novos significados produzidos podem ser mobilizados e utilizados pelos próprios participantes em processos coletivos de reflexão e crítica que podem conduzir a melhorias.

Caso a resposta apresentada seja considerada, duas observações podem ser feitas: o caráter *potencial* (não necessariamente efetivado) da relação de causalidade estabelecida e o foco sobre a “produção de significados”. Sob esta ótica, as preocupações com as metodologias avaliativas podem ser precedidas por uma ponderação sobre a diversidade de instrumentos que podem ser utilizados para a mesma finalidade: construir significados a partir da experiência dos próprios participantes.

Dado que as afirmações feitas podem ser aplicadas para quaisquer processos avaliativos, duas questões relacionadas emergem: qual a especificidade das experiências participativas no que tange à avaliação? E qual a especificidade

desta prática de representação social chamada “avaliação” sobre as experiências participativas?

2 A ESPECIFICIDADE DAS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS

A crescente preocupação com avaliação de IPs¹ é concomitante a uma disseminação internacional de processos organizados de participação, especialmente na gestão pública local.

Como consequência, observou-se nas últimas duas décadas a conversão dos mecanismos participativos em *objeto de conhecimento*, com crescente espaço na academia e cada vez mais eventos dedicados ao tema. Em um contexto no qual se multiplicam experiências de participação, pode-se entender o sentido da preocupação com o estabelecimento de alguns parâmetros que permitam comparações.

Ainda que o termo “instituições participativas” seja utilizado em algumas passagens deste texto, trabalha-se com a ressalva de que *o nível institucional de um processo participativo é a representação temporária de uma parte dos sistemas relacionais existente sobre o território*.² Isso implica dizer que as IPs possuem a característica de se alimentar de processos não institucionais. É uma relação que pode ser notada, por exemplo, na construção de contrapoderes e instâncias informais de desconfiança em relação ao próprio governo que implementa os mecanismos participativos.

A compreensão desta característica é essencial para definir o que há de específico na participação: a instauração de espaços de copresença e a coexistência de distintas temporalidades. Um ciclo orçamentário, por exemplo, possui uma temporalidade rígida, que coexiste com temporalidades flexíveis, dinâmicas, como as constantes redefinições de relações de poder nos territórios. Mas também importa reconhecer que a temporalidade rígida das instituições, quando exposta à temporalidade intersubjetiva das assembleias, pode se tornar mais permeável a ritmos de dinamização política da própria gestão pública. Da mesma forma, a temporalidade das relações que se estabelecem no plano político, afetivo e cognitivo nas reuniões participativas pode se enrijecer, tornando-se mais orientada por ciclos e prazos institucionais.

Para a avaliação das IPs é essencial, portanto, buscar aprofundar a compreensão da complexa rede de relações presentes nos espaços de interação social e procurar saber como esta se articula com os arranjos de poder e de autonomia gerados. São estes traços que favorecem simultaneamente o aparecimento do conflito, a

1. Com a ciência de que as experiências participativas são de distintas naturezas, cabe enfatizar que serão tratadas aqui as iniciativas que se organizam no âmbito do Estado e que estão voltadas para a gestão de bens e recursos públicos.

2. Agradeço a Michelangelo Secchi pelo interessante diálogo sobre a dimensão institucional de processos participativos.

construção de instâncias democráticas de mediação e de vitalidade social criativa. Por isso, existem consideráveis diferenças entre avaliar, por exemplo, os efeitos de uma consulta realizada pela internet e um processo de orçamento participativo (OP), com centenas de assembleias e reuniões.

É certo que também existe nas experiências participativas uma *dimensão avaliável mas não passível de quantificação*. Não é difícil reconhecer a necessidade da utilização de métodos qualitativos sensíveis às complexas dinâmicas subjetivas que se desdobram politicamente nestes processos. Porém, não é tão evidenciada a presença de *dimensões não comunicáveis* dessas experiências, cujo processo de apreensão está subordinado à vivência das temporalidades presentes em uma reunião participativa. Ou seja, o fator presencial (vivenciar os espaços de copresença) demonstra-se de extrema relevância para quaisquer esforços nesta direção. A tentativa de padronização dos instrumentos e ferramentas conceituais de avaliação dos processos participativos enfrenta o risco de converter-se em esforço essencialmente normativo. A partir da identificação de tal possibilidade, Rosanvallon (2007) apresenta um deslocamento da perspectiva analítica, ao indicar que

(...) se a democracia é percebida em uma perspectiva classicamente normativa, não é realmente possível nenhuma comparação útil: não se pode falar mais do que de fracassos e êxitos, não há mais que graus diferentes de realização a classificar, tipologias a precisar. Então é grande o perigo de tomar os valores particulares como universais ou de sacralizar os mecanismos específicos. Ao contrário, se partimos dos *problemas* que a democracia deve resolver [...], é muito mais fácil examinar em um mesmo marco a variedade das experiências nacionais ou históricas (ROSANVALLON, 2007, p. 41, tradução do autor).

O deslocamento proposto pelo autor joga o foco nos problemas que a democracia deve resolver e que são, na prática, específicos de cada contexto, de cada território.

No escopo desta reflexão, duas perspectivas parecem se confrontar quando pensamos em avaliação de IPs.

A *primeira perspectiva* orienta um conjunto de visões, técnicas, métodos e conceitos que se debruçam sobre a tarefa de realizar uma espécie de *anamnese* da experiência participativa em questão. São estabelecidos indicadores e categorias que devem cumprir a função de organizar um conhecimento amplo produzido a partir de minuciosas análises e comparações. Tais procedimentos aparentam guiar-se pela busca de uma unidade oculta por trás de uma diversa complexidade. A aplicação de ferramentas e metodologias científicas padronizadas possui seu norte epistemológico nesta busca, imprimindo simultaneamente uma identidade entre a racionalidade de funcionamento da experiência e suas características essenciais.

A *segunda perspectiva* busca desestabilizar esta identidade. Ele prevê abordagens que contemplem outras possibilidades de representar a experiência que não sejam necessariamente de caráter avaliativo. Também abre espaços para que o casual, o aleatório e o não racional sejam representados. Seria possível falar que esta segunda perspectiva convida a uma genealogia da própria prática avaliativa, fazendo emergir as relações de poder que também estão presentes nas tarefas de nomear, comparar e sistematizar.

Esta segunda perspectiva é útil para a observação dos casos individuais, na medida em que abre espaços para que outras questões sejam levantadas a partir da complexidade particular de cada experiência. Nesta abordagem, os conflitos podem ser tomados como eixo central da representação social da experiência. Em vez de verificar se há traços de uma *real democracia, ou real participação*, com a adoção de critérios padronizados supostamente universais, poderia ser útil buscar a *genealogia daquela experiência específica*, com especial foco nas correlações de forças, nas disputas internas (muitas vezes ao próprio governo), nos conflitos sobre o aprofundamento ou o esvaziamento do processo, nas estratégias de divulgação e disseminação nacional e internacional dos resultados, nas maneiras específicas como se produziram inovações institucionais, no tipo de conhecimento social que está sendo gerado.

As duas perspectivas não devem ser tomadas na forma de uma distinção normativa, pois é perfeitamente razoável imaginar que muitas pessoas envolvidas nas atividades de avaliação compartilhem dos pressupostos teórico-epistemológicos da abordagem genealógica, assim como não é difícil visualizar tentativas de busca por uma racionalidade unificadora, mesmo entre os adeptos da segunda abordagem. Porém, a distinção entre as duas perspectivas permanece útil, por esclarecer limites e desafios das práticas avaliativas, ainda majoritariamente orientadas pela primeira perspectiva.

3 A ESPECIFICIDADE DA AVALIAÇÃO COMO PRÁTICA DE REPRESENTAÇÃO SOCIAL

Até o momento, diversas considerações foram feitas a respeito das dificuldades e desafios da avaliação de experiências participativas. O que não foi dito ainda é que, geralmente, não se atribui o peso adequado ao fato de que *a avaliação é uma entre muitas formas de representação dos fenômenos sociais*.

A avaliação como forma de representação de uma realidade implica a própria reconstrução desta realidade a partir de um sistema de referências específico, trazendo consigo um campo de significados e um conjunto de códigos que lhe são próprios.

Diferentes formas de representação possuem distintos sistemas de referência, mas têm em comum a pressuposição de critérios de seleção que estabeleceram o recorte do universo representado, ou seja, são necessariamente parciais.

O fundamental é que a avaliação, na qualidade de representação social, implica a construção de *significado* (para o público a que se direciona). Como todas as formas de representação, implica uma interação entre o conjunto de valores do proponente da avaliação, daqueles que conduzem a avaliação e dos sujeitos avaliados. Utilizando os termos de Becker (2009), pode-se falar em “usuários” e “produtores”. Ele chama a atenção para o fato de que todos agimos como produtores e usuários de representações.

Com a *profissionalização da feitura das representações*, ficam mais evidentes os choques de interesses entre os produtores que recebem para produzi-las, passando a dominar linguagens e procedimentos específicos e os usuários. Os avaliadores, com o tempo, desenvolvem um discurso comum que passa a ser esperado como parte do próprio resultado da avaliação, com termos específicos e determinados arranjos para apresentar os “dados” encontrados.

No caso da avaliação das IPs este aspecto também é relevante. Mesmo contando com profissionais com excelentes habilidades de pesquisa e extrema seriedade acadêmica, não é comum encontrar governos que reúnam a população e a imprensa para divulgar resultados negativos que tenham aparecido em uma avaliação. Especialmente quando a avaliação é encomendada pelo próprio governo.

É bom enfatizar que não estamos argumentando contra a necessidade de avaliações técnicas, estatísticas, acadêmicas, científicas, mas discorrendo sobre as *vantagens de evidenciar e questionar a hierarquia epistemológica que está presente na opção pela avaliação como forma exclusiva de representação das experiências participativas*.

Considerando as múltiplas possibilidades de representação social, nota-se que os processos avaliativos focados na verificação de eficiência/eficácia de instituições possuem como característica a valorização da dimensão técnica da experiência. Em tais casos, os parâmetros de causalidade em questão são estabelecidos pela correlação entre a produção de determinados efeitos e um conjunto de traços institucionais comuns.

Se estes estudos são importantes para aquilatar os avanços institucionais trazidos pela experiência em questão, podem não ser suficientemente sensíveis a outras características, igualmente dignas de serem representadas. No caso de IPs, cabe explorar outras modalidades de representação que consigam produzir significado sobre as experiências em questão e que extrapolem a referência automática às correlações de causalidade orientadas pelas ideias de *eficiência e eficácia*.

Voltemos à questão da origem da demanda pela avaliação de uma IP específica. Ela pode surgir do governo, da academia, de organizações não governamentais, ou dos próprios participantes. Considerando que avaliações exigem tempo, recursos e um certo distanciamento em relação ao objeto avaliado, geralmente observa-se uma complexa relação entre os propositores e executores das avaliações.

Nos casos em que as avaliações são solicitadas pelo governo, ou são frutos de sinergias com o universo acadêmico, usualmente nota-se a preponderância de linguagens técnicas, dados estatísticos, estratégias comparativas e o foco centrado no desempenho institucional, medido em termos dos resultados atingidos. Todos estes elementos reunidos compõem um sistema de referências específicas no qual serão estabelecidas correlações entre variáveis, sempre buscando evidenciar a objetividade como horizonte a ser perseguido em tais operações.

Mas ainda cabe uma pergunta importante: a quem se direcionam as avaliações?

Pode-se aceitar que as representações e relatos da realidade social dirigem-se a públicos específicos que possuem capacidade de legitimá-los ou recusá-los. Isso implica a construção de um campo semântico comum, que incorpora elementos discursivos, estéticos e cognitivos compartilhados entre os usuários das representações. Mesmo com a preocupação constantemente demonstrada com “avaliações participativas”, convém questionar de que forma os resultados das avaliações são processados pelos próprios participantes e pelo governo.

Assim como alguns governos já estão experimentando instrumentos avaliativos diferentes, é válida a busca por outras formas de representação dos processos sociais.

Se Rosanvallon (2007, p. 41) nos fala da política como *espaço de experiência*, faz sentido pensarmos que a representação dos fenômenos políticos também pode estar aberta a experimentações. O autor ainda se preocupa em diferenciar: “Se a descrição das instituições pode acomodar-se às vezes à linguagem estereotipada dos manuais, os poderes de controle e de obstrução não podem apreciar-se senão no movimento de sua atividade”.

É possível imaginar *representações que não se orientem por um paradigma avaliativo* sustentado nos princípios de eficácia e eficiência e que mesmo assim ofereçam contribuições para o aprofundamento das experiências de participação, por meio da produção de significados. A seguir, são apresentados dois exemplos.

4 REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DA PARTICIPAÇÃO: DOIS EXEMPLOS

Uma das práticas que facilita o aparecimento de representações não avaliativas nas IPs é a implantação de políticas de formação e capacitação para os participantes (sociedade civil, funcionários públicos envolvidos com o processo, estagiários etc.). Sem negar a dimensão pedagógica inerente aos processos participativos, algumas

experiências de participação desenvolveram programas de formação centrados em práticas pedagógicas emancipadoras. Tais espaços de aprendizado coletivo demonstraram-se capazes de gerar dinâmicas que não somente qualificaram a participação, como foram capazes de interferir na produção de significados para a experiência, na construção de narrativas e na produção da subjetividade dos participantes.

Durante o período de existência do OP de São Paulo (2001-2004) eram realizados cursos de formação e capacitação para delegados e conselheiros.³ O programa do curso de delegados incluía diferentes atividades, como dramatizações (inspiradas pelo Teatro do Oprimido), discussões sobre direitos e cidadania, elaboração de representações estéticas sobre a experiência por parte dos delegados, entre outras.

Uma das atividades desenvolvidas era baseada na participação de Marília Fidel, conselheira do OP de Porto Alegre à época. O relato de sua experiência pessoal com o processo do OP na capital gaúcha gerava um dos momentos mais intensos do curso, em termos de envolvimento subjetivo dos participantes (sendo que muitos iniciavam sua trajetória no OP). A narração detalhada da atividade de participar, de dedicar seu tempo, de sair de casa, de enfrentar chuva, de lidar com filhos e família, da conciliação com as atividades profissionais e políticas, da relação com a associação de moradores, com as hierarquias, com as próprias contradições, gerava uma interessante troca com os novos delegados do OP de São Paulo e permitia a emergência de conteúdos dificilmente captados por outros instrumentos.

A **construção narrativa do cotidiano** era capaz de *construir um mundo comum* entre pessoas que sabiam das virtudes e das dificuldades de conciliar a vida pública e privada (e outras que estavam aprendendo). Este momento descrito pode ser identificado como uma representação não avaliativa de uma IP, que produz significados que são apropriados coletivamente e servem de base para a elaboração de processos de pertencimento.

Portanto, diferentes representações produzem outras dinâmicas cognitivas que também constroem significados. Para exemplificar o argumento, pode-se tomar duas representações distintas sobre a questão de gênero em Porto Alegre.

Os dados estatísticos apresentados por Fedozzi (2009) indicam crescimento da participação de mulheres no OP de Porto Alegre (a partir de 1998 foram maioria nas assembleias territoriais) e maior presença nas instâncias representativas (como delegadas e conselheiras). Entretanto, quando são analisados os tipos de laços familiares de ambos os gêneros, o desequilíbrio é evidente. A presença

3. Os cursos eram organizados pela Coordenadoria do Orçamento Participativo – Setor de Formação – em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Em 2004, cerca de 1.000 delegados e 95 conselheiros participaram dos cursos e oficinas.

das mulheres é proporcional somente quando elas são “independentes” de laços matrimoniais. Mulheres casadas participam menos do que os homens casados (particularmente aquelas que não possuem condições de contar com auxílio doméstico). No Conselho do OP, 62% das conselheiras eram solteiras e 71,4% dos conselheiros eram casados (FEDOZZI, 2009).

Qual a relação entre os dados apresentados pelo autor e a narrativa pessoal de Marília Fidel, quando ela discorria sobre as dificuldades práticas que uma mulher enfrentava para tomar parte nas decisões sobre sua cidade?

São duas representações sociais (uma autobiográfica e outra estatística) de um mesmo processo, capazes de produzir significados sobre a questão de gênero no OP de Porto Alegre, durante um determinado período. Mas as representações dirigiram-se a públicos diferentes, com expectativas diferentes, que buscam diferentes evidências dos relatos apresentados.

Becker (2009) recorda que os fatos que uma representação descreve e as interpretações que faz deles devem estar arrançados de tal forma que sejam compreensíveis aos usuários.

O arranjo faz narrativas a partir de elementos aleatórios. Comunica noções como **causalidade** [...]. Quando conto uma história (pessoal, histórica ou sociológica), os ouvintes escutarão os primeiros elementos como ‘explicações’ daqueles que vêm depois [...]. Os que estudam tabelas e gráficos estatísticos são particularmente sensíveis aos efeitos do arranjo sobre interpretações (BECKER, 2009, p. 35, grifo do autor).

Outro exemplo que vem gerando interessantes representações não avaliativas das IPs atualmente é a utilização de *instrumentos audiovisuais* (como filmes documentários).

O Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), pelo Grupo de Trabalho (GT) de “Participação, Comunicação e Audiovisuais”,⁴ organiza anualmente um concurso de vídeos que retratam experiências de participação. Os organizadores do GT são bem claros ao indicar o tipo de material que esperam, recusando “vídeos oficiais”, geralmente compostos por entrevistas com representantes do governo e/ou participantes, com o objetivo único de exaltar as virtudes do projeto em questão e legitimar sua existência. Indubitavelmente, a realização de um filme também está marcada por seleções, opções estéticas e de linguagem que não são neutras. Mas existem formas de produzir materiais audiovisuais que não sejam simplesmente “documentos oficiais” do governo, assim como de envolver os próprios participantes na concepção e realização dos docu-

4. O GT mencionado é dinamizado pelo Centro de Estudos Sociais (CES-Universidade de Coimbra) e da Fundação de Estudos Cidadãos de Madrid, representados por Giovanni Allegretti e Alfredo Ramos, respectivamente.

mentários. Destaca-se que a estratégia de utilização de instrumentos audiovisuais como representação das IPs é fortalecida atualmente pela maior facilidade de acesso a equipamentos e a plataformas de reprodução.

A utilização da linguagem audiovisual não se encerra na simples substituição de um meio narrativo por outro. Para aceitar tal simplificação, teríamos de concordar com a ideia (já devidamente criticada) de que o meio é absolutamente neutro em relação ao que se quer mostrar. O próprio processo de edição do filme pressupõe movimentos cognitivos que lhe são peculiares.

A definição de documentário apresentada por Moreira Salles (2005) vem de encontro à ideia de representação audiovisual à qual fazemos referência, na medida em que não está assentada em uma questão estética ou epistemológica. Para ele, a natureza do filme documental, simultaneamente registro e narrativa, liga-se a uma questão ética, de compromisso ético com os personagens, cujas vidas prosseguirão quando a câmera for desligada.

O documentário de Leindecker e Fox (2008) é um exemplo recente de uma produção audiovisual que estabelece um interessante percurso por experiências participativas na América Latina, a partir dos olhares das pessoas envolvidas em tais processos e do impacto da participação em suas vidas.⁵

5 RISCOS E DESAFIOS DAS PRÁTICAS AVALIATIVAS

O presente texto buscou introduzir elementos que permitissem pensar os desafios envolvidos em duas perspectivas distintas sobre avaliações de IPs: a *abordagem genealógica* e a *abordagem anamnética*.

Conforme anunciado logo no início, a intenção central não era a apresentação de resultados conclusivos, rigorosamente testados e comprovados. Ao contrário, pretende-se adicionar um elemento de questionamento epistemológico que seja capaz de projetar a devida importância à produção de significados no âmbito da avaliação de experiências participativas.

Se a ampla disseminação do discurso participativo traz o risco de que proliferem “experiências-simulacro” (esvaziadas de conflitos), tornando importante o acompanhamento sistemático por meio de estudos, pesquisas e avaliações, também faz-se essencial a definição de novos marcos interpretativos ligados aos códigos que são abertos por outros campos representacionais. Aos pesquisadores, cientistas, avaliadores e governantes que fazem uso das metodologias tradicionais de avaliação fica indicada uma interessante possibilidade de que os resultados obtidos

5. Para maiores informações, recomenda-se acessar: <<http://www.beyondelections.com/>>

possam ser lidos e interpretados à luz do conteúdo produzido por estas outras formas de representação.

Com a ciência de que a abordagem anamnética vem demonstrando larga vantagem em termos das preferências de governantes e avaliadores, cabe questionar se tal constatação também não implica uma oportunidade para que outros atores desenvolvam suas próprias ferramentas de abordagem genealógica. Com isso, pode-se evitar o risco de tentar enquadrar a realidade das IPs atuais em conceitos e categorias analíticas formulados em um contexto consideravelmente distinto.

Neste texto, foram citados dois exemplos, a narrativa autobiográfica e os instrumentos audiovisuais. Em ambos os casos, a questão central é vislumbrar como participantes podem ser envolvidos na produção de significados referentes à experiência e como seu cotidiano pode ser mobilizado para tanto.

Visando ao distanciamento da expectativa de que os espaços participativos estejam ligados a uma grande redefinição político-programática, que irá gerar todas as respostas para os atuais problemas da política contemporânea, urge que sejam formuladas representações capazes também de evidenciar os entraves estruturais da democracia liberal no que concerne à participação direta da população na gestão de bens e serviços públicos.

Considerando que a criatividade é mais do que uma virtude, em um contexto no qual a dimensão imaterial da economia adquire tamanha importância (LESSIG, 2004) seria importante pensar instrumentos que pudessem ser usados para mostrar as formas específicas pelas quais os diversos tipos de conhecimento estão sendo produzidos no interior de espaços participativos. Com tais instrumentos, pode-se buscar compreender a singularidade de cada processo e a construção da criatividade social, complexa, coletiva. E como isso afeta a construção do mundo comum.

A produção das condições de pertencimento a um mundo comum é, portanto, uma das tarefas essenciais da vida democrática. É tarefa inerentemente revestida de um conteúdo simbólico. É, portanto, um desafio grande para qualquer representação de IPs a capacidade de abordar esta dimensão.

REFERÊNCIAS

BECKER, H. **Falando da sociedade. Ensaios sobre as diferentes maneiras de representar o social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

FEDOZZI, L. J. Cultura política e orçamento participativo. **Cadernos Metrópole** (PUCSP), v. 11, p. 385-414, 2009.

JORBA, L.; ANDUIZA, E. Por qu  y cómo evaluar la participación. In: PAR S, M. (Org.). **Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa**. Barcelona: Ariel, 2009.

LEINDECKER, S.; FOX, M. **Beyond elections: redefining democracy in the Americas** (DVD, 2008). PM Press/Estreito Meios Productions, 104 min.

LESSIG, L. **Free culture. The nature and future of creativity**. Penguin Books, 2004.

MOREIRA, S. J. A dificuldade do documentário. In: MARTINS, J. de S.; ECKERT, C.; NOVAES, S. C. (Org.). **O imagin rio e o poético nas ci ncias sociais**. Bauru/SP: EDUSC, 2005.

PAR S, M. (Org.). **Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa**. Barcelona: Editorial Ariel, 2009.

ROSANVALLON, P. **La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza**. Buenos Aires: Manantial, 2007.

ROSE, N. **Powers of freedom. Reframing political thought**. Cambridge University Press, 1999.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO RESULTADO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: OPORTUNIDADES POLÍTICAS E O PERFIL DA PARTICIPAÇÃO

Julian Borba

1 INTRODUÇÃO

As recentes inovações institucionais produzidas na democracia brasileira têm sido objeto de vários estudos no âmbito das ciências sociais. Como já destacado em recente artigo de Pires e Vaz (2010, p. 8), tais trabalhos têm empregado “diferentes estratégias metodológicas para a análise de conjuntos de resultados de natureza distinta”. Os autores classificam as diferentes estratégias num *continuum* que vai de “estudos de caso”, que utilizam técnicas predominantemente qualitativas, até aqueles que utilizam um grande número de observações com técnicas quantitativas. Num balanço dos resultados aí produzidos, a constatação dos autores é de que “são raros os estudos que visam avaliar *se e como* tais instituições participativas produzem impactos sobre a atuação de governos, isto é, sobre a gestão pública e sobre a produção de políticas públicas” (PIRES; VAZ, 2010, p. 5).

Considerando esse diagnóstico, propomo-nos aqui a enfrentar parte do desafio colocado por Pires e Vaz (2010). Buscaremos avançar na problematização de *como instituições produzem resultados*. Nossa variável dependente, porém, não será a atuação dos governos, como proposto por eles, mas sim os impactos das instituições no recrutamento político de ativistas para os processos participativos. Isto é, a forma pela qual diferentes instituições participativas (IPs) acabam por produzir distintos padrões de participação política.

Tomaremos como base empírica conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos (OPs) de municípios de Santa Catarina, com dados de pesquisas desenvolvidas desde 2004.

O presente capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresentamos brevemente a discussão em torno do

conceito de IPs. Na terceira, discutimos a concepção de “instituições” como oportunidades políticas, para, na seção 4, expor os dados empíricos sobre o perfil socioeconômico dos participantes dos conselhos e dos OPs; e, em seguida, propor um marco analítico para a relação entre IPs e participação política. Nas considerações finais propomos uma tipologia das IPs no que se refere à relação entre configuração organizacional e tipo de público recrutado por elas.

2 O CONCEITO DE IPs

Como se sabe, as inovações institucionais mais significativas experimentadas pela democracia brasileira nos anos recentes tiveram trajetórias distintas. De um lado, os OPs surgiram e se expandiram a partir da ascensão eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT), cujo marco mais significativo foi a experiência de Porto Alegre. De outro lado, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs), as Conferências (CFs) e, mais recentemente, os Planos Diretores Participativos (PDPs) surgiram como produto de dispositivos legais, garantidos pela Carta Constitucional de 1988 e pela legislação ordinária dela derivada.

Num primeiro momento, a literatura dedicada a essas inovações estudou essas experiências no âmbito de uma “singularidade institucional”. Os focos eram os estudos de caso ou estudos comparados, no campo de ação de uma mesma instituição.¹ Mais recentemente, assiste-se a um segundo movimento direcionado a comparar instituições diferentes, seja sem a preocupação em definir um conceito unificador para elas (LÜCHMANN; BORBA, 2007), seja fazendo uso do conceito de IPs (AVRITZER, 2008; PIRES; VAZ, 2010).

Vejamos com mais detalhes este último conceito. O primeiro esforço em torno dele parece ter sido desenvolvido por Avritzer (2008) ao comparar OPs, CGPPs e PDPs. O conceito de IPs surge a partir de uma crítica do autor à forma como a ciência política tradicionalmente tem tratado o conceito de instituição política, tomando como parâmetro apenas aquelas “formais” da democracia representativa. Sua crítica é a de que tal abordagem não consegue captar instituições que não estão formalmente definidas (como é o caso de algumas inovações participativas no Brasil). Uma segunda crítica é quanto à abrangência do conceito, ao não tratar das “práticas participativas, mas apenas com as instituições resultantes do processo de autorização da representação” (AVRITZER, 2008, p. 45). O conceito de IPs surge então como contraponto a tal reducionismo identificado pelo autor no conceito tradicional de instituição. Nas palavras do Avritzer (2008, p. 45): “Por IPs entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

1. Sobre os OPs, ver por exemplo, Avritzer e Navarro (2003) e Borba e Lüchmann (2007). Sobre CGPPs, ver Fuks, Perisínotto e Souza (2004) e Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004).

Ainda segundo o mesmo autor, haveria três possibilidades distintas de se promover essa incorporação, cada uma delas produzindo resultados políticos distintos. A primeira seria os “desenhos de baixo para cima”, cujos exemplos seriam os OPs, “onde há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima” (AVRITZER, 2008, p. 45). A segunda forma seriam as experiências de “partilha de poder”, exemplificadas pelos CGPPs, que se diferenciariam dos OPs “ (...) porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo”. Por fim, teríamos as situações de “ratificação pública”, materializadas nos PDPs, em que “(...) se estabelece um processo onde os representantes da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 46).

Após essa classificação, o autor parte para um enquadramento empírico, buscando demonstrar como cada um desses arranjos institucionais se estrutura de forma diferenciada e produz resultados distintos.² Nesse sentido, enquanto os OPs teriam maior “efetividade deliberativa”, os conselhos seriam mais democratizantes quando da existência de “oposição à participação por parte da sociedade política”. Já os desenhos de ratificação são “mais efetivos quando há necessidade de sanção por parte do Judiciário e do Ministério Público para a manutenção das formas de participação previstas em lei” (AVRITZER, 2008, p. 60).

Uma segunda abordagem em torno do conceito de IPs é aquela realizada por Pires e Vaz (2010), na qual, após fazer uma balanço da literatura sobre tais inovações democráticas no Brasil, constatam uma “‘super-especialização’ dos estudos por tipo de instituição participativa e/ou por área de política pública” (PIRES; VAZ, p. 14). Como contraponto a isso propõem o uso do conceito de “institucionais 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, p. 15).

Os dois trabalhos resenhados anteriormente comungam da ideia de que o conceito de IPs é amplo e comporta variações internas que produzem também resultados distintos. *Acreditamos porém que, apesar disso, eles possuem o limite de justamente não aprofundarem sobre como e quais os resultados (distintos) que tais instituições produzem, elemento sob o qual repousa o núcleo unificador daquilo que poderíamos chamar de neoinstitucionalismo.* No presente texto, buscaremos avançar

2. O autor diferencia as três experiências com relação a três variáveis: “iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (AVRITZER, 2008, p. 46).

nessa questão, tomando como objeto as diferenças de perfil entre os participantes de OPs e os conselhos dos municípios de Santa Catarina.

3 INSTITUIÇÕES (COMO) E OPORTUNIDADES POLÍTICAS

Como se sabe, por trás daquilo que se convencionou chamar de neoinstitucionalismo, esconde-se um conjunto de discordâncias, de modo que o mais apropriado seria o uso da expressão no plural. Se existe algo que unifica essas diferentes versões, é a máxima de que “instituições importam”.³

O que varia para cada uma das versões – entre outras coisas – é porque as instituições importam e como elas importam (HALL; TAYLOR, 2003; STEINMO *et al.*, 1992; PETERS, 2003). Não temos aqui a pretensão de discutir cada um dos institucionalismos. Para nossos interesses basta que reconheçamos 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.

Por outro lado, é interessante destacar que se as instituições delimitam as possibilidades de ação através da demarcação de um horizonte, elas também definem oportunidades da participação para os atores sociais, ou seja, quando falamos em democracia participativa ou IPs, estamos nos referindo a diferentes construções institucionais que definem *oportunidades políticas*⁴ distintas de participação, as quais se definem em função da forma como são interpretadas e apropriadas pelos atores sociais (SILVA; ZANATTA, 2010, grifo do autor).

A relação entre participação e oportunidades políticas foi abordada no estudo de Rennó (2003) ao analisar os determinantes do engajamento em organizações da sociedade civil na América Latina. Ao confrontar as perspectivas que percebem a participação como fruto de “predisposições psicológicas individuais” (RENNÓ, 2003, p. 71) (capital social) com aquelas que percebem a participação como resultado de oportunidades definidas pela configuração das instituições (oportunidades políticas), verificou que “ (...) o que condiciona o ativismo da sociedade civil nesses países é muito mais a existência de aberturas e garantias oferecidas por instituições formais do que os indicadores de capital social” (RENNÓ, 2003, p. 80). Enfim, segundo Rennó (2003, p. 74-75), “Instituições podem fomentar ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais”.

3. A literatura, em geral, tende a diferenciar entre três versões do institucionalismo: o histórico, o sociológico e o da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003).

4. A sistematização do conceito de oportunidades políticas tem sido realizada por um grupo de autores situados em torno da teoria do processo político. Sidney Tarrow, um dos expoentes dessa perspectiva teórica, define oportunidades políticas como “dimensões da luta política que incentivam as pessoas a se envolver em *contentions politics* (...)” (TARROW, 1999, p. 20, tradução livre).

Vejam, agora, com base em nossas constatações empíricas, como se opera essa relação entre configuração das instituições e oportunidades para participação.

4 OPs E CONSELHOS EM PERSPECTIVA COMPARADA⁵

Como já destacado anteriormente, quando nos referimos a OPs e CGPPs estamos nos reportando a diferentes formas de participação que são resultantes de distintas trajetórias e apresentam configurações institucionais também distintas.⁶ Isso se materializa, entre outras coisas, no perfil dos participantes que são atraídos para tais instituições.

No que diz respeito aos conselhos gestores, os dados indicam que, de maneira geral, os participantes de tais espaços apresentam renda e escolaridade bastante superiores à média da população. No caso da pesquisa realizada por Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 29),⁷ observa-se que apenas 11% dos conselheiros têm baixa escolaridade (até primeiro grau completo), e mais da metade (62%) tem alta escolaridade (terceiro grau completo ou incompleto).⁸ No que diz respeito ao perfil de renda, constata-se também um padrão superior à média populacional: 65% recebem rendimentos acima de 5 salários mínimos (SMs) e 38%, acima de 10 SMs, embora haja variações de renda segundo o conselho, o município e os segmentos representados (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 30-31).

Dados de pesquisa realizada em Santa Catarina, comparando o perfil de representantes nos conselhos e a população de dois municípios (Chapecó e Itajaí), apontaram os seguintes resultados: os dois municípios contam em torno de 40% do seu eleitorado com o primeiro grau incompleto. Já nos conselhos, apenas 1,42% em Chapecó e 3,12% dos participantes em Itajaí estão situados nessa faixa de escolaridade. Os dados se invertem quando consideramos aqueles com o terceiro grau completo. Enquanto nos dois municípios uma pequena parcela do eleitorado possui o terceiro grau (4,14% em Chapecó e 4,42% em Itajaí), nos conselhos, a ampla maioria é possuidora do diploma universitário (75,71% em Chapecó e 67,18% em Itajaí).

Por outro lado, as experiências de OPs indicam um perfil bem mais “popular” dos participantes (CHAVES, 2000; BORBA; LÜCHMANN, 2007; FEDOZZI, 1996; ABERS, 1997). Dados de pesquisa realizada em Santa Catarina

5. A presente seção retoma vários elementos abordados em Lüchmann e Borba (2007).

6. Sobre as distintas trajetórias dos CGPPs e dos OPs, ver Avritzer (2008).

7. Pesquisa nacional realizada pelo programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, envolvendo as regiões metropolitanas (RMs) do Rio de Janeiro, de Belo Horizonte, de São Paulo, de Recife e de Belém. De acordo com Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004), no total foram entrevistados 1.540 conselheiros municipais, integrantes de diferentes conselhos setoriais.

8. Apesar deste alto perfil, os autores chamam a atenção para algumas diferenças, tais como as referentes aos perfis dos representantes governamentais (81% com alta escolaridade) ante aos não governamentais (51% com alta escolaridade); e as diferenças regionais, o que, de alguma maneira, reflète as desigualdades regionais existentes no país.

apontam uma concentração dos conselheiros na faixa de renda de 1 a 5 SMs e nas faixas intermediárias de escolaridade (BORBA; LÜCHMANN, 2007).

Vejam, agora, alguns elementos teóricos que nos ajudam a compreender tais diferenças no perfil dos participantes, em especial, *buscando identificar como as configurações das IPs definem as possibilidades de participação para os diferentes grupos sociais*.

4.1 Instituições com participação autônoma versus instituições com participação mobilizada

A relação entre elites e instituições é um dos temas centrais da análise política contemporânea. Nesse sentido, o conceito de participação mobilizada, tal como definido por Huntington e Nelson (1977) pode nos fornecer uma importante chave interpretativa para o fenômeno em questão.⁹

É importante destacar que tal conceito foi formulado para analisar o fenômeno da participação no contexto dos países em desenvolvimento. Ela seria uma modalidade de participação típica desses contextos e se diferenciaria das modalidades autônomas, que, segundo os autores, são produto de uma escolha individual, motivada pelo interesse em influenciar as decisões governamentais. Já a participação mobilizada é provocada por um agente externo, visando também influenciar nas decisões governamentais. Nas palavras dos autores:

(...) nós definimos a participação política para incluir não apenas a atividade que foi projetada pelo próprio ator para influenciar a tomada de decisões governamentais, mas também a atividade que é projetada por alguém que não seja o ator para influenciar a ação governamental. A primeira pode ser chamada de participação autônoma, a última, de participação mobilizada (...) (HUNTINGTON; NELSON, 1977, p. 7).

O que caracterizaria a participação mobilizada é que os indivíduos são induzidos por agentes externos para a ação política (influenciar o governo), porém “sem estar interessado ou mesmo necessariamente consciente do impacto de sua ação sobre o governo”. A motivação para tanto vem de “lealdade, carinho, respeito ou medo de um líder, ou por um desejo para os benefícios que eles acreditam que o líder pode proporcionar” (HUNTINGTON; NELSON, 1977, p. 124).

As relações entre o conceito de participação mobilizada e as IPs são evidentes. Os OPs são um típico caso de participação mobilizada, na medida em que *i*) dependem do projeto, vontade e compromisso político do governo; e *ii*) condicionam a obtenção de benefícios (obras e serviços públicos) à participação.

9. O uso do conceito de participação mobilizada é fundamentalmente analítico, sem necessariamente compartilharmos com os pressupostos normativos da teorização huntingtoniana.

Nesse caso, sendo os setores mais carentes de recursos (financeiros, culturais etc.) aqueles que apresentam maior dependência dos serviços governamentais, serão estes, portanto, os que ocuparão lugar preponderante nestes espaços de participação.

Já os conselhos gestores, por serem espaços garantidos na legislação, apresentam maior grau de autonomia diante dos projetos e vontades das elites políticas, além de desvinculação entre obtenção de benefícios e participação (LÜCHMANN; BORBA, 2007). Nesse caso, a modalidade de participação que é exercida aí é mais próxima do que Huntington e Nelson (1977) denominam participação autônoma, as quais mais fortemente se verificam os efeitos da centralidade social no recrutamento dos participantes.

4.2 O tipo de decisão política

Quanto ao tipo de decisão política, uma importante distinção é se o *output* da instituição produz bens públicos ou benefícios seletivos. Como se sabe, um bem público é aquele que tem como uma de suas características sua indivisibilidade em termos de apropriação, independentemente da contribuição individual para sua conquista. Já um benefício seletivo é aquele do qual se recebe uma contribuição individual diferenciada como compensação ao esforço despendido na obtenção do bem.

Comparando as duas instituições em análise percebe-se que o OP, ao colocar as várias regiões da cidade em disputa por recursos de investimento, está produzindo um tipo de benefício seletivo (GONZÁLES, 1998, p. 202-203). Ou seja, do ponto de vista das escolhas do ator a participação justifica-se pela ótica da racionalidade estratégica, na medida em que se está disputando benefícios seletivos com outras regiões, onde a obtenção do benefício depende diretamente da capacidade de mobilização obtida.

Já no que diz respeito aos conselhos gestores, percebe-se que, por tratarem de questões muito amplas (para toda a coletividade, decidindo, por exemplo, sobre temas como um plano municipal), produzem decisões que podem ser caracterizadas como bens públicos, pois são, em geral, indivisíveis quanto aos beneficiários. Nesse caso, como já amplamente estudado pelas teorias da escolha racional, acaba imperando a lógica do *free-rider*, sendo natural que sejam atraídos para tais espaços os setores que possuem vínculos mais imediatos com a política pública em questão, ou com maior capacidade e recursos em termos de organização.

Além disso, mesmo quando os CGPPs atuam na produção de benefícios seletivos,¹⁰ o impacto da decisão tende a afetar setores dotados de recursos orga-

10. Exemplos de benefícios seletivos produzidos por um conselho são as emissões de certificados e credenciamentos para atuação de entidades na prestação de serviços públicos. No campo da assistência social temos o reconhecimento das entidades beneficentes. Na saúde, a regulamentação de provedores de serviços de saúde e na educação, o reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições de ensino.

nizacionais, os quais são aqueles ocupados por indivíduos mais centrais na estrutura social, conforme já amplamente documentado pelas teorias da participação (VERBA; SCHLOZLMAN; BRADY, 1995).

4.3 As regras do processo decisório

No que diz respeito ao OP, embora existam variações locais, as regras que estruturam a participação têm um formato piramidal, descentralizado, composto por: *i*) instâncias comunitárias autônomas, constituídas principalmente por organizações da sociedade civil de base regional que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões (conselhos populares, associações de moradores, união de vilas etc.); *ii*) instâncias institucionais de participação, como as assembleias regionais/comunitárias, plenárias temáticas, fóruns; e *iii*) os espaços de representação popular, com funções de cogestão dos recursos públicos (exemplos são os Fóruns de Delegados e/ou Conselho do Orçamento Participativo). Também se deve destacar o papel do Executivo municipal, responsável pelo gerenciamento e processamento técnico-político da discussão com a população (LÜCHMANN; BORBA, 2010).¹¹

Tal estrutura opera, em geral, por intermédio de assembleias regionais e temáticas em que se escolhem as prioridades de cada região e é feita a eleição dos representantes (delegados e conselheiros), os quais serão os responsáveis, com o Poder Executivo, por definir o plano de investimentos para o município.

O interessante a ser destacado aí é que tais estruturas de participação e representação estão vinculadas à organização espacial das cidades, tomando como parâmetro de seu funcionamento o bairro ou a região. Tal formato acaba diminuindo os custos de participação dos setores menos centrais (MILBRATH, 1965) na estrutura social, pois acaba respeitando a principal dimensão organizativa dos setores populares, que é aquela de base territorial (associações comunitárias ou de moradores) (DOIMO, 1995). Ao adotar essa fórmula, o OP consegue adentrar nos espaços da cidade onde os cidadãos se reúnem “entre os iguais”, rompendo com os eventuais receios de determinados atores quanto à participação em espaços mais heterogêneos (onde as desigualdades de recursos para a participação são mais visíveis) (LÜCHMANN; BORBA, 2007).

Quanto ao formato institucional dos conselhos gestores, este é estruturado primordialmente pela representação de entidades e/ou organizações da sociedade civil, organizadas, em geral, unicamente sobre uma estrutura decisória centralizada (no município, estado ou da União¹²), sendo o espaço para a participação direta/individual praticamente inexistente na maioria dos conselhos.

11. A presente descrição da estrutura de participação e representação nos OPs deve ser entendida apenas como um “tipo ideal”, cujas expressões concretas comportam as mais distintas variações. Um exemplo da complexidade e da variação das estruturas institucionais dos OPs pode ser encontrado em Borba e Lüchmann (2007).

12. Que equivale a cada uma das esferas de atuação dos conselhos (municipais, estaduais e nacional).

Em função de terem limites fixos de assentos,¹³ percebe-se também, nos conselhos, uma redução nas oportunidades de participação para segmentos mais amplos, levando a uma “tendência natural de incorporação daqueles setores que apresentam maior ‘legitimidade’ de representação” (LÜCHMANN; BORBA, 2007). Dessa forma, o desenho dos conselhos acaba promovendo uma “filtragem” na escolha da representação institucional, o que vai impactar o perfil dos representantes na configuração de uma “elite” participativa (BORBA; LÜCHMANN, 2010).

5 COMENTÁRIOS FINAIS

A contribuição principal de nosso estudo esteve direcionada no apontamento dos mecanismos pelos quais as configurações das IPs afetam suas capacidades de atrair diferentes públicos. Partindo de dados empíricos sobre a composição socioeconômica dos participantes de CGPPs e OPs, verificamos um caráter bem mais “popular” na composição dessa segunda instituição. Com base em diferentes perspectivas teóricas, argumentamos que a configuração das duas instituições oferece oportunidades distintas de participação política para os diferentes segmentos sociais. Nesse sentido, elencamos algumas variáveis institucionais que configuram tais oportunidades: a diferenciação entre participação mobilizada e autônoma, o tipo de decisão predominante (se bem público ou benefício seletivo), bem como as próprias regras organizacionais (organização descentralizada *versus* organização centralizada do processo decisório). Nesse sentido, com base em tais elementos, apresentamos no quadro 1 uma tipologia das IPs. Tal tipologia associa algumas características de IPs, como OPs e CGPPs, ao tipo de público (ou perfil de participante) para as quais é atraído.

QUADRO 1

Tipologia das IPs

	OPs	Conselhos	
	Tipo de participação	Mobilizada	Autônoma
Estrutura de oportunidades	Campo institucional	Regulamentados pelo projeto político do governo	Regulamentados por lei
	Tipo de decisão política	Predominantemente benefícios seletivos	Predominantemente bens públicos
	Configuração organizacional	Descentralizada	Centralizada
Perfil (médio)		Renda e escolaridade abaixo da média (principalmente nas rodadas iniciais)	Renda e escolaridade superiores à média da população local

Fonte: Elaboração própria.

13. A quantidade de assentos nos diferentes conselhos é regulamentada pelas legislações específicas que regulam cada conselho.

Acreditamos que tal diferenciação interna entre as IPs seja útil para o avanço nas pesquisas empíricas comparativas, em especial sobre a relação entre a configuração organizacional, o perfil dos ativistas e o tipo de decisão política por elas produzido.

Por outro lado, tal discussão tem contribuições também para o campo das teorias da participação, em especial no debate sobre determinantes individuais e sociais do engajamento político. Como se sabe, a literatura sobre tal temática tendeu a concentrar suas explicações nos atributos dos indivíduos, de modo que aqueles mais centrais ou de maiores recursos na estrutura social seriam também aqueles mais participativos (MILBRATH, 1965; VERBA, SCHLOZMAN; BRADY, 1995). A contribuição da literatura sobre oportunidades políticas foi apontar para o reducionismo de tal perspectiva ao não considerar que o contexto institucional também pode influenciar na decisão dos indivíduos em participar (NORRIS, 2007; TARROW, 1998). Nesse sentido, o presente trabalho reafirma tal perspectiva, destacando que OPs e CGPPs, ambos considerados IPs, possuem características institucionais distintas, as quais também atraem públicos e produzem resultados igualmente distintos.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. **Inventing local democracy**: neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brasil. Tese (Doutorado) – University of Califórnia, Los Angeles, 1997.

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

_____.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. Orçamento participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: _____. (Org.). **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

_____. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. **URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2010.

CHAVES, J. F. C. Orçamento e participação popular no modelo porto-alegrense. Breves comentários. **Jus Navigandi**, n. 46, 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1278>>

DOIMO, A. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

FEDOZZI, L. **Do patrimonialismo à cidadania – participação popular na gestão municipal**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Dissertação – UFRGS-PPS. Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 1996.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Org.). **Democracia e participação**: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: Editora da UFPR, 2004.

GONZÁLES, R. S. Participação popular, cultura política e ação coletiva: uma análise do orçamento participativo de Porto Alegre. In: BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de O.; GONZÁLEZ, R. S. (Org.). **A construção democrática na América Latina. Estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998. p. 190-214.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HUNTINGTON, S.; NELSON, J. M. **No easy choice**: political participation in developing countries. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

LÜCHMANN, L. H.; BORBA, J. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir de institucionalidades emergentes. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu, MG. **Seminário temático estrutura social, ação coletiva e poder político**. Caxambu: ANPOCS, 2007. Disponível em: <http://201.48.149.89/anpocs/arquivos/15_10_2007_11_54_29.pdf>

_____. **O orçamento participativo como modelo alternativo de gestão pública. Uma análise das experiências brasileiras**. Florianópolis, 2010. Mimeografado.

MILBRATH, L. **Political participation**: how and why people get involved in politics? Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1965.

NORRIS, P. Political activism: new challenges, new opportunities. In: BOIX, C.; STOKES, D. **The oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 628-652. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Adobe/Boix&stokes-chap26.pdf>> Acessado em: fev. 2009.

PETERS, G. **El nuevo institucionalismo**. Teoria institucional em ciência política. Barcelona: Gedisa, 2003.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. 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.

RENNÓ, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 71-82, nov. 2003.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. **Democracia e gestão local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SILVA, M. K.; ZANATA JÚNIOR, R. Desigualdade e associativismo: proximidade espacial e distância social na conformação da sociedade civil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (Anpur)**, v. 10, p. 115-131, 2010.

STEINMO, S. *et al.* **Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992.

TARROW, S. **Power in movement. Social movements and contentious politics**. Cambridge University Press, 1998.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. **Voice and equality. Civic voluntarism in American politics**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SILVA, M. K. A expansão do orçamento participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 157-185.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Soraya Vargas Cortes

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo se propõe a examinar os possíveis efeitos das instituições participativas (IPs) sobre o nível de acesso a bens e serviços públicos nos municípios brasileiros. Para isso, sugere algumas dimensões analíticas que podem permitir a percepção desses potenciais efeitos. Trata-se de uma abordagem de investigação inovadora, pois o tema pouco tem ocupado a atenção de pesquisadores nos campos das políticas públicas e das IPs. Isso se deve, principalmente, ao fato de que a disseminação das IPs é um fenômeno relativamente recente e às dificuldades metodológicas com as quais os estudiosos se defrontam ao tentar isolar a variável “IPs” de modo a poder associá-la a modificações no nível de acesso a bens e serviços públicos. Entretanto, apesar de tais desafios, o nível de institucionalização das IPs em diversas instâncias do Estado brasileiro justifica a tentativa de compreensão dos efeitos dessas instituições sobre as políticas públicas.

Muitas vezes em resposta ao “dilema da ação coletiva” proposto por Olson (1999), boa parte da literatura concentra seus esforços em tentar elucidar as razões que levam os indivíduos a participarem politicamente, em vez de investigar o impacto de determinados tipos de participação sobre o acesso a bens e serviços (NIEMI; CRAIG; MATTEL, 1991; SCHOLZMAN; VERBA; BRADY, 1995; SEYD; WHITELEY, 1992; VERBA; SCHOLZMAN; BRADY, 1995). Ao focalizar a percepção dos indivíduos sobre as vantagens em participar, os estudos constatam que a participação é vista como positiva porque propicia a ampliação de interações sociais, o incremento de estoques pessoais de capital social, o fomento de carreiras políticas, o aumento da capacidade para entender e participar politicamente, o crescimento do sentimento de dever cívico cumprido e da sensibilidade e capacidade de resposta dos governantes às demandas dos cidadãos, entre outras razões. Porém, nesses estudos, participação política não se

refere necessariamente às IPs e sim a diversos tipos de atividades sociais, políticas e mesmo individuais, tais como o interesse em assuntos políticos, o voto em eleições, o engajamento em organizações e o ativismo político (DETH, 2001; KUTTNER, 1997; WAGNER, 2008). As sugestões de dimensões analíticas aqui apresentadas contrastam com essa literatura, pois para examinar a relação entre IPs e acesso a serviços e bens públicos nos municípios brasileiros, são focalizados o funcionamento dos fóruns – em vez de um leque de tipos de participação – e os indicadores de resultados, tanto de funcionamento das IPs quanto de acesso a bens e serviços – e não as percepções de indivíduos participantes.

A premissa teórica adotada é a de que a interferência estatal, que por meio das IPs cria espaços de participação para representantes da sociedade civil, produz lideranças sociais que são focos de informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições públicas, o que, por sua vez, amplia o acesso a esses bens e serviços. Esse efeito de *feedback* – isto é, sistema político que, no caso do sistema brasileiro, incorporou as IPs, conferindo recursos a indivíduos e criando processos políticos (PIERSON, 1993) – produziu atores políticos que são simultaneamente mediadores sociais (LOTTA, 2006; LONG, 1999) e pontos convergentes de redes de sociabilidade (LIN, 1999). Seu estoque de capital social (BOURDIEU, 1983/1986) é ampliado pela experiência política nas IPs e pelo incremento no nível de informação que detêm sobre políticas públicas. Além disso, a participação nesses fóruns aumenta o nível de confiança desses indivíduos nas instituições políticas, particularmente nas áreas de políticas públicas às quais as IPs estão afetas, independentemente de qual seja a visão das lideranças participantes nos fóruns sobre gestores públicos circunstanciais. Tais líderes podem informar os cidadãos sobre serviços e bens públicos universais que, embora estejam disponíveis, podem não estar sendo utilizados. Isso porque a entrega de bens ofertados e de serviços implementados não é automática, envolve interfaces com mediadores sociais como agentes de saúde, policiais, professores, assistentes sociais que traduzem a política em ações com certo grau de autonomia (LIPSKY, 1980). Mediadores estatais, como os citados, e não estatais, que pertencem às comunidades, são decisivos para a ampliação do acesso, especialmente em períodos, como o que está em curso no Brasil, de intenso aumento de cobertura de serviços e bens públicos (MARQUES, 2010). As lideranças da sociedade civil provenientes de organizações que representam populações pobres ou de regiões que concentram populações pobres, ao participarem das IPs, se constituem como medidores não estatais que facilitam a ampliação do acesso.

A próxima seção sugere indicadores a serem utilizados para aferir a existência e o funcionamento de IPs nos municípios brasileiros. A seção seguinte aponta dimensões que podem indicar o nível de acesso a bens e serviços públicos nos municípios brasileiros.

2 INFORMAÇÕES SOBRE O FUNCIONAMENTO DAS IPs NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Existem quatro tipos básicos de IPs nos municípios brasileiros: canais de expressão individual de preferências, como pesquisas de satisfação, serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet, ouvidorias; processos conferencistas; orçamentos participativos (OPs); e conselhos de políticas públicas e de direitos. Não são muito abundantes as informações sobre os canais de expressão individual de preferências nos municípios. Existem dados razoavelmente sistematizados, apenas em relação aos serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet e às ouvidorias. Mesmo assim, a propósito dos primeiros existem somente indicadores indiretos, oferecidos pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) (IBGE, 2010), sobre atendimento a distância e estrutura organizacional para recebimento de denúncias de violação dos direitos humanos. Em relação às ouvidorias existem dados esparsos de pesquisas acadêmicas (DE MARIO, 2006) e da Ouvidoria Geral da União (PINTO, 2009).¹

As conferências são fóruns eventuais, que se realizam ao longo dos meses que antecedem a conferência nacional. O processo conferencista se inicia nos municípios e, em seguida, desdobra-se nas etapas estadual e federal. Informações sobre a existência de conferências municipais podem ser obtidas nos ministérios das áreas de políticas públicas que as promovem – ministérios da Saúde (MS), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Meio Ambiente (MMA), da Justiça (MJ), da Cultura (MinC), entre outros.

Os OPs combinam participação direta e indireta de cidadãos na discussão e definição sobre a alocação de recursos orçamentários municipais. Embora existam dados provenientes de pesquisas acadêmicas e de entidades como a Pólis em 2006 e a Rede Brasileira de Orçamento Participativo em 2010, não há registro sistemático sobre os municípios que realizam OP.

Os conselhos de políticas públicas e de direitos estão disseminados pelos municípios do país, desde a década de 1990, graças à indução do governo federal que condicionou a transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo à constituição desses fóruns, entre outros requisitos. A MUNIC oferece informações sobre a existência e funcionamento de 18 conselhos de políticas públicas e de direitos, quais sejam Conselho Tutelar, Conselhos Municipais de Saúde, de Direitos da Criança e do Adolescente, de Educação, de Meio Ambiente, de Habitação, de Direitos do Idoso, de Cultura, de Política Urbana, de Esporte, dos

1. Ver capítulo 9, neste volume.

Direitos da Mulher, de Segurança, de Direitos da Pessoa com Deficiência, de Transporte, de Direitos da Juventude ou similar, de Igualdade Racial ou similar, de Direitos Humanos, de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Há evidências de que conselhos de assistência social e de trabalho ou de emprego estão funcionando em boa parte dos municípios brasileiros (CORTES, 2007).

À medida que novos dados sistemáticos fossem obtidos sobre serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet, seja, ouvidorias, OPs ou demais conselhos, eles poderiam ser incorporados à análise. Observe-se, no entanto, que deve ser menor o peso relativo às formas de expressão de preferências individuais como indicação de nível de funcionamento de IPs. Isso porque eles não propiciam deliberação, nem no sentido de discussão de propostas ou demandas, nem como processo decisório. Presentemente, os dados disponíveis por município, que poderiam ser usados como indicadores de nível de funcionamento de IPs municipais, são os referentes à realização de conferências municipais, contando com as informações disponíveis nos ministérios, e a existência e funcionamento dos conselhos municipais de políticas públicas pesquisados pela MUNIC.

3 INFORMAÇÕES SOBRE O ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Para que se possa verificar o impacto das IPs sobre bens e serviços públicos, as informações devem: *i*) ser apresentadas como proporções sobre a totalidade da população que deveria ter acesso; *ii*) abranger de forma sistemática cada um dos municípios do país; *iii*) se referir aos períodos de tempo anterior e posterior ao funcionamento das IPs; e *iv*) se referir àqueles bens e serviços que são oferecidos em todo o país. A comparação entre os municípios deve considerar estratos de municípios de fato comparáveis. Os estratos podem levar em conta, entre outros fatores, tamanho da população, características político-institucionais (como o tempo de criação do município), tamanho do Produto Interno Bruto (PIB), tipo de PIB (o peso relativo da indústria e dos serviços, por exemplo), índice de Gini, proporção da arrecadação própria municipal. Isso porque é possível supor que haja uma relação entre tamanho da população, grau de solidez das instituições políticas, nível de riqueza, grau de diversificação econômica, nível de desigualdade social e capacidade de arrecadação de tributos com os tipos de serviço oferecidos. Um pequeno município, com economia predominantemente agrária, com pequena capacidade de arrecadação própria tende a oferecer apenas bens e serviços básicos. Uma capital de estado, por sua vez, concentra a oferta de bens e serviços complexos.

Às dimensões analíticas aqui sugeridas devem ser acrescentadas outras que também podem afetar o nível e o acesso a bens e serviços nos municípios, para verificar se não estão confundindo os resultados da análise. Por exemplo, os partidos políticos que dirigem a prefeitura e a relação entre poder público municipal e governo

do estado e federal podem afetar a capacidade de oferta e o acesso de bens e serviços públicos dos municípios. O nível de escolaridade da população também impacta a capacidade coletiva de reivindicar e obter melhores e mais serviços e bens públicos.

A principal fonte para a obtenção das informações sobre o acesso a bens e serviços públicos é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O destaque maior vai para a pesquisa MUNIC, que apresenta dados sobre a existência de programas ou ações governamentais nas áreas de: geração de trabalho e renda, inclusão digital, educação, cultura, habitação, saúde, segurança pública, defensoria pública, assistência jurídica, direitos humanos, direitos da criança e do adolescente, direitos da mulher e meio ambiente. Também utilizando dados produzidos pelo IBGE, no caso, os microdados dos censos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) elaborou o Mapa do Desenvolvimento Humano no Brasil. A grande vantagem dos microdados dos censos do IBGE é que eles cobrem o período 1991 a 2010, o que possibilita observar tendências. Considerando municípios com características econômicas, político-institucionais e sociodemográficas seria possível verificar se a presença maior ou menor de IPs esteve associada a modificações nos níveis de acesso a bens e serviços públicos. As informações disponíveis sobre acesso se referem, por exemplo: ao percentual de crianças e adolescentes de certa idade que frequentam creche, pré-escola, ensino fundamental ou médio; à proporção de pessoas ou de crianças em domicílios de baixa renda; percentual de pessoas que vivem em domicílios com serviço de coleta de lixo.

Os ministérios são outra fonte importante de informações sobre ações ou programas oferecidos em todos os municípios do país. Seria interessante realizar um levantamento sistemático sobre quais deles disponibilizam dados municipais. O ideal é que existam informações tanto sobre o período anterior como posterior à implantação de IPs. Existem informações municipais, boa parte delas disponibilizadas *on line*, que estão depositadas em complexos bancos de dados no Ministério da Educação (MEC), particularmente no Educacenso (INEP, 2011), no MS, através do Datasus (MS, 2011), e no MDS, especialmente com MDS em Números (MDS, 2011).

O Educacenso oferece uma radiografia do sistema educacional brasileiro, que permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. Há informações que remontam a 1991. O Datasus disponibiliza informações que podem servir para a mensuração do estado de saúde da população, acesso a serviços, qualidade da atenção, condições de vida e fatores ambientais. Parte dos dados sobre oferta de serviços é referenciada aos municípios, abrange períodos de tempo relativamente longos. Esse é o caso de informações ano a ano, desde 1994, sobre assistência ambulatorial e cobertura vacinal. Há ainda dados ano a ano sobre a produção de serviços do Programa de Saúde da Família (PSF), que remontam a

1998. O MDS em números oferece um panorama das ações, programas, serviços e benefícios do MDS nas áreas de assistência social, bolsa família e segurança alimentar e nutricional. O interessante é que as informações sobre programas de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar e nutricional estão referenciadas aos municípios. O sítio apresenta ainda, no caso do Programa Bolsa Família (PBF), a proporção da população que deveria ser atingida. Entretanto, como o sistema de assistência social, se comparado ao de educação e saúde, é relativamente novo, os dados disponíveis mais antigos são de 2004.

Assim, as informações sobre o nível de acesso a bens e serviços municipais a serem utilizados provêm, principalmente, do IBGE e dos ministérios que regulam a sua oferta. A partir delas é possível obter indicadores que permitam relacioná-las ao funcionamento das IPs.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo indica possibilidades de pensarmos níveis de acesso a serviços públicos como um possível resultado da operação de IPs. Propõe algumas dimensões analíticas que podem permitir que se verifique qual o impacto das IPs sobre o acesso a serviços e bens públicos nos municípios brasileiros. O ponto de partida teórico é o entendimento de que a ação estatal que cria as IPs, abertos à participação da sociedade civil, produz lideranças sociais que são focos de informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições públicas. São milhares de conselheiros que participam dos conselhos de políticas públicas e OPs espalhados pelos municípios do país. Observe-se que somente nos conselhos municipais de saúde há 36 mil conselheiros, segundo a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do MS. Esses participantes focos de informação sobre serviços universais e de difusão de confiança em instituições estatais seriam um importante mecanismo para ampliar o acesso a esses bens e serviços.

O modelo proposto sugere relações entre indicadores de funcionamento de IPs com variáveis que expressem o nível de acesso das populações-alvo a bens e serviços públicos. Presentemente, seria relativamente simples obter dados sobre o funcionamento de algumas IPs municipais, quais sejam os conselhos municipais de políticas públicas investigados pela MUNIC e as conferências municipais, contando com informações a serem obtidas nos ministérios que as promovem. Os dados sobre bens e serviços municipais teriam como principais fontes de informação o IBGE e os ministérios que regulam sua oferta. No futuro, outras informações poderiam ser agregadas visando compor um conjunto de indicadores mais robusto sobre o funcionamento de IPs municipais e sobre o acesso a bens e serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. G. (Ed.). **Handbook of theory and research for the sociology of education**. Westport, CT: Greenwood, 1983/1986. p. 241-258.
- CORTES, S. M. V. Conselhos municipais no contexto das políticas públicas setoriais: um estudo comparativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2007.
- DE MARIO, C. G. **Cidadania e gestão participativa**: o papel das ouvidorias públicas municipais. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- DETH, J. W. **Studying political participation**: towards a theory of everything? Introductory paper prepared for delivery at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research Workshop Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation and Participation via new ICTs. Grenoble, 2001.
- IBGE. **MUNIC 2009**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>> Acessado em: 10 jun. 2011.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Educacenso 2011**. Disponível em: <<http://www.educacenso.inep.gov.br>> Acessado em: 15 jan. 2011.
- KUTTNER, R. **Everything for sale**: the virtues and limits of markets. New York: Knopf, 1997.
- LIN, N. Social networks and status attainment. **Annual Review of Sociology**, n. 25, p. 467- 487, 1999.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LONG, N. **The multiple optic of interface analysis**. UNESCO Background Paper on Interface Analysis, 1999.
- LOTTA, G. **Saber e poder**: agentes comunitários de saúde. Aproximando saberes locais e políticas públicas. 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2006.
- MARQUES, E. **Redes sociais, segregação e pobreza**. São Paulo: EDUSP, 2010.
- MDS. **MDS em números – 2011**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/mdsemnumeros>> Acessado em: 14 jan. 2011.
- MS. **Datasus – 2011**. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>> Acessado em: 14 jan. 2011.

NIEMI, R. G.; CRAIG, S. C.; MATTEL, F. Measuring internal political efficacy in the 1988 national election study. **American Political Science Review**, v. 85, n. 4, p. 1.407-1.413, 1991.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

PINTO, E. Democracia exige participação popular, diz Ouvidora da União. **JusBrasil Notícias**, 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1127906/democracia-exige-participacao-popular-diz-ouvidora-da-uniao>> Acessado em: 10 dez. 2010.

SCHOLZMAN, K.; VERBA, S.; BRADY, H. Participation's not a paradox: the view from American activists. **British Journal of Political Science**, n. 25, p. 1-36, 1995.

SEYD, P.; WHITELEY, P. **Labor grass roots**: the politics of party membership. Oxford, UK: Clarendon Press, 1992.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. **Voice and equality**: civic voluntarism in American politics. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

WAGNER, A. Religion and civil society: a critical reappraisal of America's civic engagement debate. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 626-645, 2008.



PARTE II

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS COMO
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS: CONTEXTOS,
PROCESSOS E A QUALIDADE DA
PARTICIPAÇÃO**



CONTEXTUALIZAÇÃO, OBJETIVOS E ORGANIZAÇÃO

A segunda parte deste livro se destina à reflexão sobre os desafios associados ao tratamento de instituições participativas (IPs) como variáveis explicativas, isto é, como intervenções que promovem (ou não) efeitos sobre uma determinada dimensão de resultados. A partir das discussões sobre os problemas concernentes à definição dos resultados e dos efeitos a serem observados mediante a implantação de IPs (parte I), o foco dirige-se, nesta segunda parte, à compreensão detalhada do funcionamento e operação dessas instâncias e dos ambientes nos quais ocorrem. O fio condutor que perpassa as contribuições aqui agrupadas é a preocupação analítica com a especificação e qualificação dos contextos e processos que permeiam, estruturam e condicionam as dinâmicas internas das IPs. O objetivo desta parte, portanto, é compreender de que forma variações em elementos da qualidade da participação podem contribuir para a explicação dos resultados promovidos por IPs.

O capítulo 6, de Alexander Cambraia N. Vaz, conduz uma análise do itinerário do debate acadêmico sobre participação no Brasil. O autor identifica na literatura nacional movimento que parte, em uma primeira fase, de estudos permeados pelo surgimento das próprias IPs e pela euforia com relação às suas potencialidades para o aprofundamento democrático. Já em uma segunda fase, os estudiosos centraram a atenção muito menos no crescimento numérico das IPs e muito mais na qualidade de seus respectivos processos e dinâmicas internas. Nessa linha, as análises passaram a se atrelar mais a conceitos como efetividade democrática, prática deliberativa e qualidade do processo discursivo no interior das instâncias. Ao fim, o autor chama a atenção para três grandes dimensões que têm ocupado o debate atual: *i*) a questão do desenho institucional; *ii*) a questão da efetividade deliberativa; e, por fim, *iii*) a questão da representação política no interior das IPs, as quais serão tratadas com maior profundidade nos capítulos seguintes.

O capítulo 7, de Debora C. Rezende de Almeida e Eleonora Schettini Martins Cunha, traz à baila análise acerca das condições e processos de debate e tomada de decisão no interior das IPs capazes de operacionalizar um conceito de efetividade deliberativa. O que as autoras tomam por objeto é a qualidade do processo deliberativo empreendido no interior das IPs, tendo como principal objetivo discutir variáveis e indicadores que seriam capazes de operacionalizar e correlacionar estes conceitos. Tomam-se por base princípios específicos advindos da teoria democrática em sua vertente deliberativa, os quais procuram expressar não só o conceito de deliberação, mas, principalmente, impedimentos e dificuldades para seu incremento e qualificação. Com isso, trabalham com algumas questões

como: quem delibera – o que é deliberado – e como se delibera, dentre outras, que seriam relevantes indicativos da qualidade do processo deliberativo. Esse conjunto de discussões lhes permite, ao final, apresentar o conceito de efetividade deliberativa como um indicador importante da qualidade do processo decisório empreendido no interior das IPs.

Claudia Feres Faria e Uriella Coelho Ribeiro nos indicam, no capítulo 8, outro conjunto relevante de variáveis para compreensão da qualidade do processo deliberativo: o desenho institucional. O objetivo das autoras consiste em mostrar como elementos de cunho normativo, como as regras e os procedimentos que governam o processo participativo, podem moldar e determinar os tipos e o sentido das dinâmicas deliberativas e representativas empreendidas no interior das IPs. Trabalham, em primeiro lugar, a centralidade que variáveis institucionais têm assumido nos estudos sobre a temática, principalmente nos últimos anos, sustentando sua importância para o tipo de análise proposta. Logo após, empreendem análise a partir de dados empíricos de pesquisa específica, buscando demonstrar como, efetivamente, as regras e normas podem se conformar como importantes condicionantes das dinâmicas e do funcionamento das IPs.

O capítulo 9, de Soraya Vargas Cortes, complementa a discussão anterior sobre desenho institucional, empreendendo uma comparação sobre os diferentes tipos de IPs que estão atualmente presentes nos municípios brasileiros: mecanismos de consulta individual; conselhos; conferência; e orçamento participativo (OP). Duas constatações são importantes, segundo a autora. Em primeiro lugar, tais mecanismos de participação são, em sua maioria, experiências estabilizadas, não consistindo em fenômenos episódicos e momentâneos da vida política no país. Isso geraria implicações claras para a prática democrática e de governança em todos os contextos locais do país. Em segundo lugar, destaca os principais aspectos de variação entre esses quatro tipos de IPs, como a modalidade de participação ensejada (direta ou indireta), o nível de participação (coletiva ou individual) e, por fim, o grau de institucionalização de cada instância. Essa diferenciação entre as instituições propicia diferentes arranjos e arenas de participação que demandam adaptação tanto por parte dos gestores e governantes quanto da própria sociedade civil para participar.

No capítulo 10, Brian Wampler argumenta que as IPs são como “enxertos” na estrutura do Estado. Consequentemente, elas têm de ser compreendidas a partir de sua inserção em contextos mais amplos (político-partidário, associativo, econômico, normativo-legal etc.). Somente assim, poderemos compreender como elas transformam as políticas públicas e o grau de incentivo que são capazes de gerar para engajamento de atores políticos e cidadãos. Wampler chama a atenção de que não se deve esperar, sob qualquer circunstância, que o funcionamento

de IPs gere impactos dramáticos ou imediatos nestes campos e áreas. A análise do contexto de atuação dessas instituições revela que sua inserção se dá em processos de caráter incremental, nos quais os resultados e impactos são construídos gradualmente ao longo do tempo, através de contribuições marginais para o aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas. Devemos esperar de IPs resultados condizentes com o próprio tipo de contexto nos quais estão inseridas e operam.

Também lidando com questões associadas ao contexto da participação, o capítulo 11, de Igor Ferraz da Fonseca, nos apresenta com uma reflexão sobre a categoria poder no interior das IPs. Segundo o autor, o desenho de pesquisa para avaliação dessas instituições deve considerar as assimetrias de poder que ocorrem em seu interior. Para ilustrar o argumento, Fonseca estabelece relevante discussão acerca da linguagem técnica que permeia debates e deliberações de IPs. O caráter técnico da linguagem, em áreas como o meio ambiente, por exemplo, seria elemento discriminante dos atores, dado que sua posse em graus variados poderia levar a erros de julgamento e, portanto, a erros de posicionamento com relação a questões e deliberações específicas empreendidas no interior das IPs.

Luciana Ferreira Tatagiba, no capítulo 12, introduz uma nova dimensão de reflexão da qualidade dos processos participativos: a questão dos atores e seus repertórios de ação. A autora apresenta uma perspectiva dinâmica que enfatiza a relação de mútua influência entre IPs e os atores que as ocupam. Por um lado, tais instituições criam novas oportunidades de acesso ao processo de decisão sobre políticas e também impõem desafios para os atores sociais, em especial os movimentos sociais, suas identidades, formas de atuação e relação com o poder público. Por outro lado, a atuação destes atores condiciona em grande medida o funcionamento e o sucesso das IPs. A partir do reconhecimento de tal dinâmica relacional, a autora enfoca, sobretudo, os “riscos” envolvidos na inserção dos movimentos sociais em IPs. Primeiro, a questão das desigualdades de informação, como no caso da linguagem técnica. Segundo, com o tempo, os movimentos tenderiam a privilegiar essa forma de atuação e perderiam sua capacidade de mobilização para outros tipos de manifestação política. Tatagiba, no entanto, afirma que, se partirmos do pressuposto de que as instituições podem se adaptar aos indivíduos participantes e, por outro lado, estes últimos também podem se adaptar a essas instituições, os riscos apontados tendem a diminuir significativamente e estes canais tendem a ser vislumbrados como arenas simbólicas de significativo poder de interlocução não apenas com o governo, mas, também, com movimentos outros, imbuídos na mesma temática ou nos mesmos tipos de dificuldades enfrentadas.

O capítulo 13, de Fabio de Sá e Silva, se propõe a discutir a capacidade de incidência de IPs sobre uma política pública, chamando a atenção para os elementos que constituem o ambiente institucional no qual elas se inserem. O autor

argumenta que a compreensão destes ambientes, das suas oportunidades e dos seus constrangimentos, é crucial para a identificação da possível capacidade de IPs influírem sobre as políticas públicas às quais estão associadas. São destacadas dimensões de análise como: *i*) a natureza, a trajetória e a identidade da política pública em questão; *ii*) a permeabilidade da política pública à participação; *iii*) a posição institucional e a autoridade dos mecanismos de participação em relação à produção da política; e, por fim, *iv*) as características e os repertórios de ação dos atores envolvidos direta e indiretamente. Este modelo de análise da capacidade de incidência é aplicado no estudo do Conselho Nacional de Segurança Pública e sua relação com a Política Nacional de Segurança Pública.

Já no capítulo 14, Clóvis Henrique Leite de Souza traz à baila debate acerca das especificidades dos processos conferenciais que vêm sendo amplamente mobilizados no país em nível local e nacional. O autor sugere definições sobre tais processos participativos e decompõe os seus principais componentes, enumerando aspectos como os tipos de atores participantes, as dimensões possíveis da participação, sua publicização, dentre outros elementos condicionantes do próprio funcionamento e da qualidade dos resultados apresentados por estes fóruns. Para sugerir além de dimensões e critérios que deveriam balizar a avaliação de processos conferenciais, o autor também aponta os cuidados que deveriam ser levados em consideração quando da análise e estudo destes espaços.

Por fim, o capítulo 15, de Daniela Santos Barreto, encerra a parte II do livro com a apresentação da potencial contribuição da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o estudo e a avaliação da efetividade das IPs. O capítulo confere especial atenção às transformações sociopolíticas que levaram à maior consideração de questões e variáveis relacionadas à participação política e à emergência das IPs nos municípios brasileiros. Para além de perfazer todo o caminho que definiu os contornos da pesquisa e sua inserção na agenda da instituição, a autora destaca os procedimentos de coleta e validação dos dados produzidos, desde 2001, sobre IPs e gestão municipal.

DA PARTICIPAÇÃO À QUALIDADE DA DELIBERAÇÃO EM FÓRUMS PÚBLICOS: O ITINERÁRIO DA LITERATURA SOBRE CONSELHOS NO BRASIL

Alexander Cambraia N. Vaz

1 INTRODUÇÃO

Instituições que propiciam a participação dos cidadãos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas em áreas diversas, como saúde, educação e assistência social, os Conselhos Gestores de Políticas, já constituem realidade inevitável para governantes e tomadores de decisão no Brasil¹ (GOHN, 2001; DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2004). Um volume significativo de estudos tem sido fomentado ao longo principalmente das duas últimas décadas, tentando compreender a atuação dessas instituições e o papel do fenômeno da participação política nos processos decisórios governamentais de alocação de recursos públicos. Este artigo objetiva traçar um panorama desses estudos sob a égide de seus principais focos de análise e de transmutações em seus respectivos objetos e objetivos de investigação.

É possível observar claramente mudanças específicas no foco das investigações sobre instituições participativas (IPs), em especial dos conselhos, ao longo dos anos, passando, *grosso modo*, de estudos com proposições de fundo categórico a estudos com proposições de caráter qualificador. Essas mudanças, sugere-se, apresentam-se paulatinamente à guisa das problemáticas enfrentadas para

1. Os conselhos gestores são instituições constitucionalmente previstas no Brasil democrático cujos desenho e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas (GOHN, 2004; AVRITZER, 2002; FARIA, 2006, 2007; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002). A Constituição de 1988 prevê a estruturação destas instituições com formato híbrido, compostas de forma paritária por membros do governo e membros da sociedade civil para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas – que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural, por exemplo (WAMPLER; AVRITZER, 2004; TATAGIBA, 2004; GOHN, 2001). Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam que os conselhos de saúde, por exemplo, já estão presentes em 100% dos municípios do Brasil e que outros, como educação e assistência social, estão presentes em mais de 90% das cidades.

concretização dessas instituições como canais efetivos de interlocução entre sociedade civil e Estado na seara do planejamento público no país (VAZ, 2009). O texto busca mostrar as principais variações ocorridas neste sentido, bem como temáticas que têm, mais recentemente, ocupado os estudiosos nessa linha de investigação, a saber, a questão da efetividade deliberativa, a questão do desenho institucional e, por fim, a temática da representatividade dos indivíduos que atuam como representantes da sociedade civil nestes espaços.

A organização do texto é a seguinte: na segunda seção, realiza-se discussão de duas grandes fases analítico-metodológicas que dispõem de características singulares no tocante ao estudo sobre IPs. Essas duas fases têm por base, respectivamente, estudos que tratam as IPs como variável categórica e estudos que, a seu turno, aprofundam as investigações sobre qualificadores e determinantes de seu respectivo funcionamento. Na terceira seção, empreende-se debate sobre as três variáveis específicas supracitadas que recentemente têm ocupado essa agenda de estudos com significativa presença e que podem fornecer dicas sobre agendas futuras de investigação e de proposições de mudança, sendo, a efetividade deliberativa, o desenho institucional e a representatividade política. As considerações finais conformam a quarta e última seção.

2 A PARTICIPAÇÃO EM FASES: DA PRESENÇA CATEGÓRICA À PRESENÇA QUALIFICADA

Os estudos sobre IPs ganharam força principalmente no início da década de 1990, em especial com o advento e diversificação dos conselhos gestores e do orçamento participativo (OP) (AVRITZER; NAVARRO, 2003). Nessas duas décadas de investigação, os focos analíticos cambiaram significativamente e a participação passou de variável *dummy* para uma variável carente de qualificação. A participação deixou de ser tratada em termos de “ter” ou “não ter” e em que quantidade, para ser tratada em termos de *qualidade* do seu processo, isto é, “o que a faz melhor ou pior”.

Num primeiro momento, no início das experiências institucionais de participação (e, claro, no próprio período de redemocratização de uma forma geral), as análises adotaram por objeto a relação entre um dado aumento e ampliação das possibilidades de participação política dos indivíduos e um hipotético e consequente aprofundamento da democracia (SANTOS; AVRITZER, 2003; DAGNINO, 2002). Nesta fase, que poderia ser chamada de *laudatória*, os teóricos estudaram e analisaram o fenômeno pela ótica das implicações do aumento e ampliação desta participação política para a dinâmica democrática (GOHN, 2001). Focou-se em grande medida uma perspectiva de abertura burocrática à participação civil, enfatizando o caráter de maior democratização deste período em relação à perspectiva de participação nas instituições tradicionais (CUNHA, 2007).

Postulava-se que, como consequência do *aprendizado político*² que seria proporcionado aos indivíduos nas instâncias participativas, poderiam ser estabelecidas “novas” formatações de relação entre Estado e cidadãos, no sentido de maiores potenciais de *controle* destes últimos sobre as ações do primeiro. Os primeiros estudiosos no Brasil vinculados a uma tradição teórica que entende o aumento da participação política como fator de aprofundamento da democracia, e que tomaram as novas instâncias participativas por objeto, procuravam analisar, assim, a importância destes espaços na perspectiva da inclusão política e de seus consequentes impactos na dinâmica democrática sob a ótica do *aprendizado político-democrático* (GOHN, 2001).

Focava-se, assim, a importância da participação direta nos processos decisórios estatais para uma perspectiva de aprofundamento desta estirpe (PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978). A atenção dada às estatísticas caminhara geralmente na direção de apontar o crescimento do número de IPs e o crescimento do número de participantes. Importância vital foi e tem sido dada aos conselhos como canalizadores de demandas de setores marginalizados da população e de centros redistributivos de recursos, estabelecendo, sugere-se, certo nivelamento de acesso ao Estado em relação a grupos dotados de maiores recursos e de acesso a recursos específicos no bojo da sociedade (GOHN, 2001).

Em relação a essa primeira grande fase de estudos, portanto, pode-se dizer que os principais pressupostos teóricos adotados tendiam a estabelecer uma correlação entre pelo menos três variáveis específicas: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta. A relação estabelecida entre estes três elementos, como visto nas perspectivas principalmente de Pateman (1992) e MacPherson (1978), é, *grosso modo*, empreendida da seguinte forma: a participação direta levaria ao aprendizado democrático, o qual, por seu turno, levaria ao aprofundamento democrático.

Em que pese a importância de se considerar o foco inicial que os estudos da primeira fase deram à relação entre aumento da participação política e sua tradução em aumento das potencialidades de redistribuição de recursos específicos e aumento do aprendizado democrático, é possível perceber uma ampliação do foco analítico nos trabalhos que se seguiram, principalmente ao final da década de 1990. Ao aprofundamento da democracia, a maioria buscou relacionar fatores

2. Este aprendizado, segundo Warren (2001), se conformaria na formação, no aumento e suporte/manutenção das capacidades de “cidadãos democráticos”. Estes seriam os chamados “efeitos desenvolvimentais” que as associações teriam sobre os indivíduos, no sentido de sustentar suas capacidades de participar em julgamentos coletivos e tomadas de decisão e de desenvolver julgamentos autônomos que refletissem suas próprias crenças e desejos. Neste mesmo sentido, Armony (2004) adota uma perspectiva de análise do nível individual, tentando compreender os efeitos do engajamento cívico, isto é, da participação em grupos da sociedade civil, no comportamento do indivíduo. O autor afirma que a sociedade civil pode ser entendida como um local de aprendizado cívico, no qual os indivíduos “aprendem” a ter cultura cívica e a contribuir para a democracia.

inerentes, principalmente, à *organização* e ao *modus operandi* destas instâncias do ponto de vista de sua dinâmica interna de funcionamento.

Os estudos mais recentes sobre IPs têm, neste sentido, procurado identificar fatores específicos que influenciariam e/ou provocariam em alguma medida a *variação* destes resultados (a qualidade de seus *outputs*) e que, por conseguinte, afetariam a capacidade de influência destas instituições sobre as ações e tomadas de decisão do Estado. Isto é, variáveis que teriam algum tipo de impacto na própria efetividade deliberativa destas instâncias (quer dizer, nas deliberações empreendidas em seu interior) e, por conseguinte, na própria perspectiva de aprofundamento da democracia. Wampler e Avritzer (2004), por exemplo, chamam a atenção para a influência que o tipo de partido político e/ou coalizão podem ter no próprio funcionamento destes espaços de acordo com o grau de importância que dão à sua presença; Avritzer (2002) e Putnam (2002) atentam para o perfil associativo dos municípios, ou sua densidade associativa; uma variável também importante, que é a de desenho, ou formato institucional, tem sido também analisada (FUNG, 2004; LÜCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2004); e Ribeiros e Grazia (2003) assim como Avritzer e Navarro (2003) ressaltam a importância da capacidade administrativa das instâncias, e Faria (2005) ressalta a importância da presença e o engajamento do gestor para tanto.³

Na segunda grande fase de estudos, portanto, procurou-se assentar as pesquisas nas reais dificuldades de implementação e funcionamento de políticas participativas (DAGNINO; TATAGIBA, 2007). Enfatizar fatores que, de alguma forma, influenciariam a eficiência das IPs, calcando as análises principalmente em seu caráter deliberativo, implicou a “medição” do “sucesso” dos conselhos como IPs, nesta segunda fase, *grosso modo*, pelo aumento das capacidades dos conselheiros em debater e influenciar as deliberações empreendidas no seu interior e por seus impactos no Estado e na própria vida social.

Interessante notar, ademais, que, na verdade, tal como pontuado por Faria (2007), não existe uma apologia à participação política literalmente direta. Trabalha-se, antes, com a possibilidade de que indivíduos específicos representem outros em matérias específicas, mas com a ressalva da necessidade de existência de espaços alternativos – fóruns públicos (FARIA, 2007) – para que ocorra o contato *face a face* entre os entes da relação, no sentido de validar as perspectivas diversas através da persuasão, do diálogo, ou do escrutínio público de argumentos diferenciados.

3. A presença de todas essas variáveis, em menor ou maior grau, em menor ou maior período de tempo e intensidade, incidiria sobre os aspectos que balizariam o próprio caráter deliberativo dos conselhos. Caráter que estaria ligado: *i*) à existência de deliberação pública (o procedimentalismo deliberativo ressaltado por Santos e Avritzer); *ii*) à possibilidade de proposição de novas temáticas e agendas de discussão, já que mesmo em contextos sociopolíticos complexos as possibilidades de aumento e ampliação da participação não deixam de estar presentes; e *iii*) à produção de acordos públicos, decisões coletivas, baseadas nas interações estabelecidas entre os atores nas instâncias participativas, através de argumentações plenamente justificadas e argumentativamente lançadas.

Este panorama, acerca dos estudos sobre IPs e participação política no Brasil, com ênfase nos conselhos gestores, revela pontos de convergência e divergência entre as duas fases consideradas. Estes pontos estão relacionados, principalmente, ao marco teórico levado em consideração pelos analistas de cada período. O quadro 1 resume as diferenças e aproximações em cinco variáveis específicas, a saber: perspectiva teórica adotada; racionalidade considerada ou modo de formação das preferências; modo de formação de consenso; tipo de participação ensejada ou relação entre os elementos participação e representação; e, por fim, modo de abordagem aos conselhos gestores.

QUADRO 1

Perspectiva teórica	Participacionista	Deliberativa
Racionalidade considerada/modo de formação de preferências	Racionalidade instrumental: preferências formadas no âmbito privado	Racionalidade comunicativa: preferências formadas no âmbito público
Modo de formação de consenso	Agregação de preferências	Deliberação pública, persuasão, interação <i>face a face</i>
Tipo de participação ensejada/relação entre participação e representação	Participação direta como fonte de "aprendizado político"; ativismo	Participação direta em fóruns/espacos públicos como forma de: i) justificação pública de preferências, decisões etc.; e ii) generalização dos interesses no público.
Modo de abordagem dos conselhos gestores	Canais de participação propiciadores de aprendizado político e influência no sistema político	Canais de participação propiciadores de deliberação (argumentação + decisão) e influência no sistema político

Fonte: Elaboração própria.

Este quadro sintetiza todas as principais diferenças observadas entre as duas fases de estudo, a começar pela perspectiva teórica adotada. No caso dos estudos da primeira fase, a teoria participacionista; no caso da segunda, a teoria deliberativa. Os segundo e terceiro elementos de análise estão decerto correlacionados. Referem-se, respectivamente, ao tipo de racionalidade considerada ou ao modo pelo qual se considera que as preferências sejam formadas e o consenso, obtido nos processos de tomada de decisão. Na primeira fase, o marco teórico adotado defende a ideia de que as preferências sejam formadas no âmbito privado e, então, levadas a público. O consenso coletivo é obtido a partir da agregação de cada preferência individual. Já na segunda fase, a teoria adotada postula que as preferências são formadas no âmbito público, através da argumentação e escrutínio público do melhor argumento. Da mesma maneira, o consenso é obtido dessa forma, especialmente através da institucionalização de procedimentos que garantam interação *face a face* (AVRITZER, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2003).

Os dois últimos pontos também têm uma forte correlação. No tocante aos estudiosos da primeira fase, por exemplo, pode-se afirmar que o tipo de participação ensejada é a direta, porque entendida como meio para o aprendizado político (PATEMAN, 1992) e os conselhos são vistos como canais propiciadores deste

aprendizado e, por conseguinte, deste tipo de participação. No caso dos estudiosos da segunda fase, a mesma lógica pode ser aplicada, o tipo de participação é também a direta, mas no sentido de qualificar a representação exercida nas instituições clássicas. O propósito é garantir meios de se obter consenso, o qual, por sua vez, exige interações *face a face*. Neste sentido, os conselhos são vistos como canais institucionalizados deste tipo de interação. Ênfase é dada em seu caráter deliberativo, bem como nas variáveis e elementos que poderiam interferir e mesmo determinar seu funcionamento e consolidação, isto é, no seu potencial de causar essa influência (DAGNINO; TATAGIBA, 2007).

3 A AGENDA RECENTE DE PESQUISA

A diferenciação entre as duas fases de estudo forneceu pistas importantes para mapeamento do estado da arte acerca dos estudos de IPs no Brasil, em especial, dos conselhos gestores. Ressalta-se que o itinerário traçado pela literatura analisada aponta no sentido de uma ênfase maior sobre a questão da *qualidade* dos processos de participação. A emergência da segunda fase de estudos torna clara a preocupação de pesquisadores com variáveis capazes de influenciar, condicionar e mesmo determinar o funcionamento e a consolidação dessas instituições.

Alguns dos elementos destacados por esse movimento podem ser sintetizados em três frentes principais de estudo: as investigações sobre o caráter deliberativo dos conselhos, as investigações sobre o desenho institucional dos conselhos e, por fim, os estudos sobre a representatividade daqueles que atuam como conselheiros em nome da sociedade civil. Estas “frentes” de estudos serão exploradas a seguir, sendo conferido maior destaque à discussão sobre representatividade dos participantes, uma vez que as demais temáticas constituem, cada qual, objeto de discussão de outros capítulos neste livro.

3.1 A efetividade deliberativa

Por lidar com elementos centrais para análise da qualidade do processo de participação política em conselhos, a temática de *efetividade deliberativa* tem sobressaído, nos últimos anos, como elemento principal de discussão entre os pesquisadores da área. Diversos analistas têm investigado os conselhos sob essa ótica, adotando, nesse sentido, a perspectiva de que o *caráter deliberativo* destes espaços *potencializaria* em grande medida a redistribuição dos investimentos e de políticas públicas específicas. O “aprofundamento” da democracia estaria ligado, nesta linha, não apenas à existência da possibilidade de ampliação dos espaços de participação, mas também – e talvez principalmente – a problemas e desafios específicos concernentes à sua própria implementação e consolidação enquanto espaço de interlocução entre Estado e sociedade civil no campo das políticas públicas (AVRITZER, 2002; DAGNINO; TATAGIBA, 2007).

Neste caso, foca-se a própria dinâmica de funcionamento das instâncias deliberativas e sua capacidade em não apenas incluir os cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, mas em produzir resultados efetivos quanto à redistribuição dos bens e ações concernentes a estas políticas,⁴ desde que as deliberações empreendidas em seu interior sejam, elas próprias, *efetivas* do ponto de vista da sua própria dinâmica. Faria (2007, p. 1) entende esta efetividade como sendo “(...) a capacidade das (...) [instituições] em incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle das políticas e de expandir, de forma igualitária, o acesso aos bens públicos nelas envolvidos”. Cunha (2007, p. 5) afirma que ela estaria expressa “(...) na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as políticas públicas e no controle sobre essas ações”.

Almeida e Cunha (neste volume) empreendem profícuo debate nessa linha, cotejando variáveis e elementos capazes de influenciar, positiva ou negativamente, a qualidade da deliberação ocorrida no interior dos conselhos. Segundo as autoras, a efetividade deliberativa seria *proxy* de compreensão da qualidade dos processos deliberativos de IPs, como no caso dos conselhos. Ela se nortearia pelos princípios básicos da chamada teoria deliberacionista⁵ e estaria expressa em alguns parâmetros analíticos específicos, que, tais como expressos por Cunha (2007), consistiriam na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, dentre outros.

Com base nestes princípios norteadores, a análise de Almeida e Cunha se centra nos principais desafios concernentes à operacionalização do conceito de efetividade deliberativa, especialmente na perspectiva de sua concretização. Algumas variáveis seriam de suma importância para determinação da qualidade de processos deliberativos. Em primeiro lugar, seria importante saber “quem institui” e “quem participa” da deliberação, padrões tomados como definidores da substância e da natureza da própria deliberação. À questão de “quem institui” o processo, por exemplo, estariam ligados fatores que vão desde a vontade dos gestores públicos de instituir processos deliberativos e fóruns participativos para definição de políticas públicas, até os atores responsáveis pela definição das pautas de discussão base do processo deliberativo. No caso da questão de “quem participa”, estariam ligados fatores da capacidade de inclusão das IPs e da representatividade daqueles indivíduos que pretendessem agir em nome da “sociedade civil”.⁶

4. Cada vez mais, buscou-se relacionar o aprofundamento da democracia à efetividade deliberativa, na ótica do aumento do escopo da soberania popular.

5. *Grosso modo*, são pelo menos dez princípios: igualdade de participação, inclusão deliberativa, igualdade deliberativa, publicidade, reciprocidade, liberdade, provisoriedade, conclusividade, não tirania, autonomia e *accountability*. Cada qual é tratado com maiores detalhes no capítulo das autoras.

6. As autoras fazem interessante comparação entre duas IPs no Brasil, sendo uma delas os conselhos gestores e a outra, o OP.

Outro rol importante de questões estaria ligado à necessidade de reconhecimento da existência de desigualdades no interior das instituições. Os indivíduos participantes dos processos deliberativos seriam detentores, cada qual, de recursos diferenciados como base de sua inserção no processo, fator que abriria espaço para relações de poder específicas, no interior destes espaços, capazes de determinar a condução do processo deliberativo. Esses recursos estariam expressos em variáveis como a capacidade comunicativa dos participantes e o conhecimento técnico para compreensão de determinados objetos de debates, com fins de uma tomada de decisão consciente e baseada na defesa dos interesses da sociedade civil. Indivíduos que efetivamente teriam vivência de problemas em áreas diversas, como saúde, educação, dentre outras, seriam pouco capazes, nesse sentido, de factualmente expressar essas dificuldades e guiar as deliberações no sentido de buscar sua real solução.

Um terceiro ponto identificado por Almeida e Cunha como relevante para qualificação dos processos deliberativos se refere ao tipo de bem, interesse e política em debate. Neste caso, a análise central se liga aos impactos do tipo de bem pautado para discussão nos tipos de atores e suas respectivas motivações para participação. Observam que, à guisa do escopo do bem pautado, como no caso de políticas setoriais mais amplas, bens públicos específicos ou o aprofundamento do conhecimento de determinadas questões, motivações específicas podem servir de base para participação dos indivíduos. Essa diferença poderia ser observada, por exemplo, nos tipos de atores que participam do OP e os tipos de atores participantes dos conselhos gestores.

A discussão sobre efetividade deliberativa, como se observa, constitui tema complexo, no qual operacionalização e discussão implicam a busca por variáveis e indicadores capazes de expressar dimensões como inclusão deliberativa, capacidade de expressão, dentre outros fatores, tal como aqueles listados pelas autoras e baseados nos princípios da teoria deliberacionista. Estes elementos constituem a estrutura dos processos deliberativos e, nessa linha, afiguram-se base da efetividade dos processos participativos. Sua importância reside exatamente em tratar estes elementos como categorias analíticas comparáveis e capazes de categorização, especialmente como base para comparação entre experiências diversas, entrevedo limites e possibilidades dos processos de aprofundamento e qualificação democráticas.

3.2 Desenho institucional

As discussões sobre desenho institucional estão centradas nas configurações e regras específicas que modelam o funcionamento dos conselhos. À guisa dessas configurações, pode haver maior ou menor democratização em relação aos processos decisórios, especialmente em função das regras e procedimentos que condicionam a atuação dos agentes no interior da instituição (FUNG; WRIGHT, 2003).

Algumas dimensões analíticas são significativas neste tipo de análise, principalmente no tocante aos conselhos, a saber: o grau de institucionalização (CORTES, 2004), sua capacidade de inclusão e democratização da participação (CUNHA, 2007), sua composição e o formato dos processos decisórios.

Esse tema é tratado proficuamente em Faria e Ribeiro (capítulo 8, neste livro). As autoras buscam mostrar como variáveis de caráter institucional, normativo, podem influenciar as dinâmicas de funcionamento das IPs, como as de cunho deliberativo, participativo e representativo. Lidando com as regras e os regimentos que balizam a estruturação e funcionamento dessas instituições, afirmam, com base na literatura especializada, que um conjunto importante de variáveis deve ser analisado para compreensão de seu papel e importância e que estas variáveis encontrariam respaldo de operacionalização em alguns fatores básicos ligados ao desenho institucional desses espaços.

O grau de institucionalização dos conselhos gestores, por exemplo, tomado como *proxy* importante para compreensão de seu papel como canal efetivo de interlocução entre sociedade civil e Estado, poderia ser entrevistado a partir de pelo menos três tipos de variáveis institucionais, sendo o tempo de existência desses espaços, a existência de uma estrutura organizacional e, por último, a frequência de reuniões obrigatórias. Estas variáveis estariam correlacionadas como preditores do funcionamento dessas instituições, como a suposição de que um maior tempo de existência, bem como a existência de regularidade nas reuniões, poderiam prever, por exemplo, o grau de formalidade de determinado conselho. Além disso, o grau de organização dessas instituições poderia ser predito a partir de informações sobre sua estrutura interna, como existência de mesa diretora, secretaria executiva e a capacidade de organizar conferências na sua área.

Para além do grau de institucionalização, a análise de caráter institucional permitiria, também, investigar o potencial inclusivo e democratizante das IPs. Neste caso, a base analítica residiria na análise de fatores específicos, como a composição, a pluralidade e a proporcionalidade dos indivíduos participantes dos processos deliberativos, bem como as regras referentes às definições de pauta e a distribuição e alternância de poderes. Fatores estes passíveis de observação a partir da investigação de variáveis como a existência de regras e conjuntos normativos que priorizassem a pluralidade de atores na formação de agendas e formulação de normas, assim como na alternância de poder por segmentos participantes e a previsão de organização e realização de conferências da área.

Outra importante questão passível de análise a partir das regras que regem o funcionamento de IPs consistiria no estudo do processo decisório, isto é, do *modus operandi* que embasa as tomadas de decisão finais. O processo decisório seria relevante variável porque definiria as regras para consenso final entre os participantes, regulando

inteiramente o processo de tomada de decisão. As normas de elaboração das pautas, por exemplo, seriam importantes preditivos desse fator, porque constituiriam a linha-base das discussões passíveis de serem empreendidas entre os indivíduos participantes. Nesse sentido, seria possível analisar o grau de democratização para definição da pauta, investigando se ela é definida, por exemplo, por um grupo misto de participantes, ou somente pelo presidente da instituição (como os conselhos). Neste último caso, o presidente é o ator com capacidade para definir toda a natureza e substância da deliberação, o que indicaria um grau mais baixo de democratização do conselho. Por seu turno, pode-se dizer que uma instituição na qual a definição é dada por um grupo de indivíduos de segmentos diversos teria grau mais alto de democratização.

As variáveis definidoras do desenho institucional, como se observa, podem fornecer dicas importantes sobre o funcionamento de IPs, especialmente sobre seus potenciais de democratizar as decisões em políticas públicas, como no caso dos conselhos gestores. Como demonstram Faria e Ribeiro, existem diversas dimensões passíveis de consideração, como o grau de democratização dos processos decisórios e o grau de institucionalização do próprio canal, dentre outras. Todas detêm relevante capacidade de explanação dos potenciais das deliberações empreendidas no interior destes espaços, dado que lidam com as próprias regras que disciplinam não apenas o debate, mas também os próprios processos e ritos que levam à tomada final de decisão.

3.3 Representação e representatividade

A questão da representatividade dos indivíduos que atuam em nome da sociedade civil nos conselhos tem sido bastante discutida recentemente. O caráter paritário dos conselhos e a restrição do número de vagas levaram a que o Estado lidasse com uma “representação oficial da sociedade civil” (AVRITZER, 2007), a qual concerne, é claro, aos indivíduos que ocupam as vagas destinadas a esta última nestes espaços. A implicação direta deste fato é a de que alguns indivíduos estão deliberando, negociando, persuadindo e tomando decisões no interior destas instâncias. E, exatamente por serem espaços de negociação, atuar nos conselhos implica e exige flexibilidade por parte dos debatedores e negociadores. Como estão inseridos num processo de cunho deliberativo, suas estratégias de negociação e seus próprios pontos de demanda e preferências estão permanentemente sujeitos a mudança, como deixa claro o próprio marco teórico deliberativo (HABERMAS, 2003; BOHMANN, 2000).

A questão é que tanto estas mudanças de preferência quanto a negociação com o governo requerem tomadas finais de decisão que, na verdade, terão impactos na vida de muitos outros indivíduos (HABERMAS, 2003) em áreas e/ou dimensões de considerável relevância, como, por exemplo, saúde, educação, assistência social e infraestrutura urbana (AVRITZER, 2002, 2003, 2007). É exatamente no marco deste fenômeno que se situa uma necessária problematização da atuação representativa dos indivíduos que exercem o papel de conselheiros nos

conselhos gestores de políticas. O questionamento óbvio recai sobre a legitimidade destes atores para atuarem e, por conseguinte, não apenas tomarem, mas, também, influenciarem as deliberações e os processos de tomada de decisão (TATAGIBA, 2004) que ocorrem no interior destas instâncias participativas.

Trabalhos que têm se detido sobre a temática, especificamente lançando um olhar deveras crítico sobre essas experiências de participação no Brasil, são relativamente recentes, ainda que, pelo menos nos últimos cinco anos, já tenha sido possível observar o crescimento e a formação de um conjunto substancial de análises, como os estudos de Pinto (2004), Lavalle, Houtzager e Castello (2006), Abers e Keck (2007), Avritzer (2007), Coelho (2004), Cunha (2004), Lüchmann (2007), Miguel (2003, 2005), Tatagiba (2005), dentre outros. Todos eles se debruçam sobre o questionamento da representação exercida por atores da “sociedade civil” e, especialmente no caso dos conselhos gestores, lidando com o fenômeno de conselheiros que atuam como verdadeiros tomadores de decisão em políticas públicas “em nome” da sociedade.

Lavalle, Houtzager e Castello (2006), por exemplo, tentam compreender esse fenômeno do exercício da representação política por parte de atores da sociedade civil, ou por organizações civis, que atuam como representantes de determinada temática e/ou segmento nos conselhos gestores. Este exercício estaria consubstanciado numa hipotética investidura jurídica por parte destas organizações no papel de representantes de interesses e parcelas específicas da população, tanto na implementação, quanto na supervisão de políticas públicas. Segundo eles, “(...) uma vaga de inovações institucionais tem levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo” (2006, p. 49).

O objetivo dos autores é tentar correlacionar reforma da democracia – no referente ao seu aprofundamento – e uma pluralização e diversificação não só de atores da representação, mas também do lócus onde esta última é exercida. Argumenta-se que o tipo de representação exercido por organizações civis difere daquele exercido por partidos e sindicatos, principalmente no que tange à utilização de mecanismos eleitorais e/ou de afiliação como base de legitimidade. O que Lavalle, Houtzager e Castello tentam fazer, neste sentido, é investigar, compreender e estruturar um modelo teórico-analítico que permita relacionar a legitimidade do exercício de representação pelas organizações civis a um elemento que não fique restrito ao momento eleitoral e/ou afiliatório.⁷

7. Neste sentido, recuperam uma noção de “representação virtual” cuja origem reside em Edmund Burke, pensador francês do século XVIII. Burke trabalha tendo por base a perspectiva de que os mandatos dos representantes não devem ser imperativos. Para maiores detalhes, ver o texto.

Outra contribuição importante para o tema em questão consiste no trabalho de Abers e Keck (2007, p. 4). Segundo as autoras, “(...) a política municipal de conselhos gestores brasileira não se encaixa no conceito tradicional de democracia participativa (...)”. Um dos motivos elencados para tal é de que os participantes da sociedade civil não seriam “cidadãos comuns”, mas representantes de organizações específicas, que são escolhidas como tal por outras organizações ou uma assembleia destas. Seguem Abers e Keck (2007, p. 4) dizendo que, “(...) portanto, conselhos gestores envolvem uma forma de representação de grupo”.⁸

A perspectiva de entendimento das autoras sobre o problema é pensar na legitimidade das ações dos atores que agem dentro dos conselhos, tanto no lado da sociedade civil, quanto no do Estado. No lado da sociedade civil, elas argumentam que esperar que os seus representantes nos conselhos estejam factualmente representando a sociedade como um todo seria não apenas impraticável, mas altamente indesejável – nas palavras das próprias autoras. Dever-se-ia representar, na verdade, aqueles que participam das organizações de base do representante, uma vez que “(...) Presumir que tais organizações podem representar a sociedade como um todo rouba da sociedade civil a sua essência, que é ser uma esfera de diferença” (ABERS; KECK, 2007, p. 5).⁹ A ideia, então, é de que elas poderiam no máximo “advogar” certas ideias e perspectivas no arcabouço plural que é a sociedade.

Por fim, Avritzer (2007) procura mostrar que, na verdade, a legitimidade da representação exercida por atores da sociedade civil estaria ligada muito mais a uma representação de *temas* do que a uma representação de pessoas e/ou perspectivas específicas. O autor pensa a legitimidade da representação tentando dissociar representação de autorização e associando-a “(...) a um vínculo simultâneo entre atores sociais, temas e instituições capazes de agregá-los” (AVRITZER, 2007, p. 5). O pressuposto é de que a política necessitaria tanto do ator que age legitimado pela autorização recebida, quanto daquele que age por si só, assumindo os riscos da ação. Não deixaria de haver representação mesmo quando aquele que age por conta própria, geralmente acerca de determinados temas e/ou assuntos específicos, falasse em nome de outros, ainda que a relação fosse estabelecida por identificação – e não identidade, ressalte-se. A esta perspectiva ele dá o nome de *representação por afinidade* e tão mais legítimo será o representante quão maior a experiência anterior e relação com o tema, dentre diversos outros grupos.

8. Uma segunda hipótese defendida pelas autoras é a de que a peculiaridade dos conselhos se daria também pela participação de representantes do Estado que, na verdade, em sua perspectiva de autonomia ele deveria estar falando em nome do povo e não em nome de seus próprios interesses.

9. Neste sentido, dizem Abers e Keck (2007, p. 16) que, na verdade, “grupos da sociedade civil representam as visões diversas e plurais dos grupos sociais organizados”, uma perspectiva bem próxima daquela de Young (2000), na qual a autora ressalta, dentre um conjunto de proposições para a representação, a chamada *representação de perspectivas*, já discutida ao longo do texto.

O autor ressalta que, na verdade, é preciso pensar a representação numa ótica que “combine” os diversos tipos de representação existentes. Não há exclusão das outras formas legítimas de representação, mas um grande enfoque na maneira pela qual estas estariam se relacionando no sistema. Em especial, ressalta o seu eventual encontro num território delimitado – como nos conselhos – e diz que elas operariam por *superposição de soberanias*. Afirma, então, que, por esta ótica, a decisão final não seria monopolizada por um ator supostamente legítimo, porque eleito, por exemplo, baseando-se num pressuposto de que apenas atores legítimos, neste caso, por terem sido eleitos, são os que poderiam decidir. Na verdade, a decisão final se daria por *superposição das soberanias* que se relacionam naquele dado espaço e não seria monopólio de apenas alguma delas por ser, supostamente, mais legítima que as demais.

Conforme se observa, muito embora já existam diversos trabalhos hoje no país, pode-se dizer que estamos longe de um consenso, principalmente porque, ademais, não existem ainda estudos empíricos comparativos (e não apenas estudos de caso) entre diversas experiências que possibilitariam extrair inferências sobre o assunto, especialmente no caso das instituições aqui tratadas. Por um lado, assim, temos um fenômeno que urge problematização e compreensão para uma perspectiva de fortalecimento da democracia (pois os conselheiros, como dito, estão tomando e influenciando decisões vinculantes em áreas importantes, como saúde e assistência social, em nome da sociedade), mas, por outro, estamos ainda num estágio recente de tratamento sistemático e aprofundado do assunto, podendo-se afirmar que longe de consenso efetivo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como compreender a participação política? Esse artigo procurou mostrar que os estudos sobre a temática têm variado de objetos e objetivos ao longo dos anos no Brasil. De uma perspectiva de viés categórico, as IPs têm sido tratadas, mais recentemente, sob lentes e crivos decerto mais críticos, que pretendem a investigação não apenas de sua existência, mas, principalmente, de fatores que condicionam sua eficiência e consolidação enquanto interlocutores efetivos entre Estado e sociedade civil na seara das políticas públicas.

Na linha de análise que se estabelece em torno da questão da qualidade dos processos participativos, é importante ressaltar que, atualmente, pelo menos três campos de estudo estão recebendo maior atenção, a saber: a questão da efetividade deliberativa, a questão do desenho institucional e, por fim, a questão da representatividade política. Todos estes elementos são relevantes do ponto de vista da efetivação da participação política e condicionam seu “sucesso” de maneiras diferenciadas.

No caso da efetividade deliberativa, variáveis analíticas importantes estão centradas no caráter discursivo das IPs, em especial, os conselhos gestores. Esse caráter tem implicações claras para aferição de resultados, dado que preferências e interesses são constantemente negociados nestes espaços e as decisões finais têm caráter vinculatório. No caso do desenho institucional, importância é conferida às regras de funcionamento e modelagem do conselho, as quais podem definir seus resultados finais, independentemente do tipo de participação pretendida pelos indivíduos.

Por fim, no caso da representatividade política, observa-se que ainda não há consenso na literatura sobre variáveis e dimensões avaliativas, muito embora já exista consenso sobre a importância da temática para o funcionamento das IPs de uma forma geral. Existem diversas discussões e propostas acerca do caráter da representação exercida pelos indivíduos que atuam em nome da sociedade civil, especialmente em relação à legitimidade dessa atuação. O que se descobriu, até então, é que a avaliação dessa representação via mecanismos tradicionais de atribuição de legitimidade implica esgotar a análise sem qualquer pretensão de avanço na compreensão do fenômeno. A agenda de pesquisa, portanto, aponta para a necessidade de alternativas metodológicas e analíticas que permitam perpassar esses limites de investigação.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; KECK, M. **Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores**. In: SEMINÁRIO NACIONAL, MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis, **Anais...**, 2007. Mimeografado.

ARMONY, A. **Civic Engagement and Democratization**. Stanford: Stanford University Press, 2004.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

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

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, p. 443-464, 2007.

_____.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOHMAN, J. **Public deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Massachusetts: MIT press, 2000.

COELHO, V. S. R. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: _____; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34 Letras, 2004. p. 255-269.

CORTES, S. V. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JÚNIOR, O.; QUEIROZ, L. C.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2004. p. 249-286.

CUNHA, E. S. M. **Aprofundando a democracia**: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

_____.; MARTINS, E. S. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 25-44.

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

_____.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. 1. ed. Chapecó: Argos, 2007. 590 p.

FARIA, C. F. **O Estado em movimento**: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinião Pública**, v. 12, p. 378-406, 2006.

_____. **O Estado em movimento**: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. O processo decisório do orçamento participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos Universitária, 2007.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34 Letras, 2004.

_____.; WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy**: institutional innovation in empowered participatory governance. London: Verso, 2003.

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

_____. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Vol. II. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais da Unisinos**, São Leopoldo, p. 43-79, 2002.

_____. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007 .

MACPHERSON, C. B. **Democratic theory**: essays in retrieval. Oxford: Oxford University Press, 1978.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

_____. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, 2005 .

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

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 97-113, 2004.

PUTNAM, R. **Making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 2002. 280 p.

RIBEIROS, A. C. T.; GRAZIA, G de. **Experiência de orçamento participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. São Paulo: Vozes, 2003.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 323-370.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: BOAVENTURA de S. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 01-678.

_____. Novos arranjos da democracia – resenha crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 71, p. 229-232, 2005.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociologia Política**, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

VAZ, A. C. N. Repensando a participação política: uma análise do estado da arte à luz da problemática da representação política nos conselhos gestores. **Revista do Observatório do Milênio**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 56-80, 2009.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions. **Comparative Politics**, New York, v. 1, p. 1, 2004.

WARREN, M. **Democracy and associations**. Princeton: Princeton University Press, 2001.[Links].

_____.; CASTIGLIONI, D. **Rethinking representation**: eight theoretical issues. Trabalho apresentado no *workshop* Rethinking Democratic Representation. University of British Columbia, 18-19, maio 2006.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AVRITZER, L.; VAZ, A. C. N. **Accountability and the creation of local spaces in Latin America**. Paper presented for the OAS Seminar Project on the Consequences of the Decentralization Process in the Americas and the Challenges to Democratic Governance. Accountability and the Creation of Public Spaces at the Local Level, 2008. Disponível em: <www.civil-society.oas.org/English/Decentralization_1-Accountability.doc>

BOSCHI, R. R. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/Vertice, 1987.

KECK, M. **The workers' party and democratization in Brazil**. New Haven: Yale University Press, 1992.

A ANÁLISE DA DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICA: PRINCÍPIOS, CONCEITOS E VARIÁVEIS RELEVANTES

Debora C. Rezende de Almeida
Eleonora Schettini Martins Cunha

1 INTRODUÇÃO

O processo de democratização do Estado brasileiro tem propiciado a criação de diferentes arranjos institucionais que visam ampliar as oportunidades de participação, especialmente nos processos de decisão acerca das políticas públicas e no controle público sobre o Estado. Dentre essas inovações, destacam-se os orçamentos participativos (OPs) e os conselhos de políticas, estes últimos presentes nos três níveis de governo, em diversas áreas de políticas, ambos envolvendo milhares de cidadãos. Alguns conselhos integram sistemas nacionais de participação e deliberação complexos, em que a deliberação ocorre em instâncias nas quais prevalece a participação (fóruns de organizações da sociedade civil), a negociação (comissões intergestores), o debate e a decisão (conselhos e as conferências), a representação eleitoral (casas legislativas) e a articulação (rede de instituições governamentais e da sociedade civil), como nas áreas da saúde e da assistência social (CUNHA, 2009; HENDRIKS, 2006).

A natureza deliberativa desses arranjos institucionais indica que eles tenham a função normativa de debater, decidir e controlar a política pública à qual estão vinculados, ou seja, que apresentem o potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo de políticas e, com isto, suas deliberações incidem diretamente sobre a (re)distribuição de recursos públicos. Também anuncia que os processos deliberativos devem ser seu principal meio articulador e procedimental. A qualidade do processo deliberativo, portanto, revela-se como uma dimensão de análise que pode e deve ser associada a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que essas instituições operam, de modo a melhor compreender as variáveis que incidem sobre os resultados institucionais.

A análise do processo deliberativo é relevante por possibilitar conhecer, de modo mais aprofundado, a forma como a deliberação ocorre, quem participa do processo, o modo de inserção dos diferentes sujeitos, os temas sobre os quais debatem e decidem, dentre outros muitos aspectos, que podem demonstrar o conteúdo e o alcance da deliberação. Isso possibilita avaliar em que medida as instituições cumprem suas funções e objetivos no que diz respeito à deliberação acerca da política pública e ao controle público sobre as ações a ela relacionadas (ALMEIDA, 2008; AVRITZER, 2008; CUNHA, 2009; LÜCHMANN, 2002; ROSENBERG, 2005). Nesse sentido, um primeiro passo é definir os parâmetros de análise e as variáveis a serem observadas. Uma possibilidade metodológica é apontada por Skocpol e Somers (1980) e por Rosenberg (2005), que consideram que estudos comparados podem utilizar-se da demonstração paralela da teoria, em que se verifica a sua validade ou de hipóteses a ela relacionadas, identificando-se suposições-chave que devem ser exploradas e testadas. A teoria que foca na relação entre democracia e deliberação oferece bases normativas que se têm revelado úteis para estudos empíricos nesse campo. Baseado nessa premissa, o artigo apresenta uma proposta metodológica para avaliação da deliberação democrática, expondo seus princípios essenciais e algumas variáveis que podem influenciar positiva ou negativamente a qualidade dos fóruns participativos.

2 DEMOCRACIA E DELIBERAÇÃO: BASES NORMATIVAS

Um pressuposto geral da teoria que informa a democracia deliberativa é de que a legitimidade das decisões políticas decorre de procedimentos dos quais participam aqueles que possivelmente serão afetados por elas (HABERMAS, 2003). Alguns teóricos entendem que, para que isso ocorra, é necessária a existência de fóruns deliberativos plurais e inclusivos, destacados do sistema político, mas que com ele estabeleçam algum nível de interação, com capacidade de produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e responsáveis pelas políticas públicas. Seriam espaços institucionais que articulam sociedade e Estado e que conectam deliberação e resultados em situação de pluralidade de valores e concepções (COHEN, 2000; BOHMAN, 2000; LÜCHMANN, 2002; GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Para os deliberacionistas, há princípios ou requerimentos, de caráter procedimental e/ou substantivo, que devem fundamentar a criação, a organização e o funcionamento dos fóruns ou espaços deliberativos. São eles:

- 1) Igualdade de participação – todos os cidadãos de uma comunidade política devem ter assegurada a igual oportunidade para o exercício do poder político ou para exercer influência política sobre quem o pratica (MANIN, 1987; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2003).

- 2) Inclusão deliberativa – Todos aqueles que estão sujeitos ao poder político e à consequência de suas decisões devem ter seus interesses e razões considerados no processo de discussão e de decisão que autoriza o exercício desse poder e produz as normas vinculantes (MANIN, 1987; BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; DRYZEK, 2000a; PETTIT, 2003; BENHABIB, 2007).
- 3) Igualdade deliberativa – Todos os que participam da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões, mesmo que haja distribuição desigual de recursos (materiais e informacionais) e de poder (igualdade substantiva); as regras que regulam a deliberação valem para todos (igualdade formal): apresentar questões para a agenda, propor soluções, oferecer razões, iniciar o debate, voz efetiva na decisão, dentre outras (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007).
- 4) Publicidade – O espaço social em que deve ocorrer a deliberação, os procedimentos e os meios do debate e da decisão e a natureza das razões oferecidas devem ser públicos e coletivos (BOHMAN, 1996; GUTMANN; THOMPSON, 2000, 2004; PETTIT, 2003).
- 5) Reciprocidade/razoabilidade – Os participantes reconhecem-se e respeitam-se mutuamente como agentes morais e, por isso, devem uns aos outros as justificações pelas leis que os obrigam mutuamente e pelas políticas públicas que eles promulgam coletivamente. Nesse sentido, as razões a serem expostas ao debate devem ser compreendidas, consideradas e potencialmente aceitas ou compartilhadas com os demais (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2000, 2003, 2004; BENHABIB, 2007).
- 6) Liberdade – Devem ser asseguradas as liberdades fundamentais (de consciência, de opinião, de expressão, de associação) e as propostas não devem ser constrangidas pela autoridade de normas e requerimentos dados *a priori* (MANIN, 1987; COHEN, 1997).
- 7) Provisoriidade – As regras da deliberação, o modo como são aplicadas e os resultados dos processos deliberativos são provisórios e podem ser contestados (GUTMANN; THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007).
- 8) Conclusividade – A deliberação deve gerar decisão racionalmente motivada, ou seja, decorrente de razões que são persuasivas para todos (COHEN, 1997; ARAUJO, 2004).
- 9) Não tirania – A decisão deve decorrer das razões apresentadas e testadas e não de influências extrapolíticas emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social (BOHMAN, 1996; DRYZEK, 2000b).

- 10) Autonomia – Existência de condições que possibilitem a participação igualitária e encorajem a formação deliberativa de preferências e o exercício das capacidades deliberativas. A autonomia implica que as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação (COHEN 1997, 2000).
- 11) *Accountability* – Os argumentos utilizados pelas partes, que oferecem razões morais publicamente, devem resistir ao escrutínio de ambos os lados e podem ser revistos (GUTMANN; THOMPSON, 2000).

Dentre os princípios enumerados, percebe-se o destaque e quase unanimidade dos autores quanto a igualdade de participação, inclusão deliberativa, igualdade deliberativa, publicidade, razoabilidade e liberdade. A ênfase normativa dada à igualdade e à inclusão instiga a análise da aplicabilidade desses princípios em sociedades marcadas por desigualdades estruturais, como o Brasil, em que há garantias de igualdade formal, mas efetiva desigualdade socioeconômica, que se reflete nos processos e decisões políticas que perpetuam essas e outras desigualdades (YOUNG, 2003).

Considerando que OPs e conselhos de políticas são instituições que têm natureza deliberativa e estão associadas a experiências participativas que sustentam e orientam a definição dos participantes da deliberação, bem como as características marcadamente desiguais que informam a sociedade brasileira e precedem a participação nessas instituições, alguns dos princípios elencados pela teoria ganham destaque quando se trata da análise dessas instituições.

Um primeiro princípio é o da igualdade deliberativa, entendida como a participação igualitária (nos aspectos formais e reais) no processo decisório. Ou seja, todos os participantes devem ter as mesmas oportunidades de colocar temas para a agenda, iniciar o debate, oferecer suas razões, participar das discussões, propor soluções para os problemas e decidir. A sua importância corresponde à possibilidade de que os espaços deliberativos reduzam a influência de desigualdades preexistentes e que os processos deliberativos incorporem todos os atores envolvidos na área de política pública, em condições de relativa igualdade.

Um segundo princípio é o da publicidade, compreendida como a condição aberta e pública dos procedimentos, do debate, das disputas e da definição coletiva do interesse público e da razão que informa esse interesse, qualidade que se expressa na transparência, na visibilidade, no controle público e no conteúdo dos temas deliberados. Esse princípio visa assegurar o caráter público dos debates e decisões, seja quanto à transparência, seja quanto ao tipo de questões levadas à deliberação.

Um terceiro princípio é o da pluralidade, que exprime a diversidade e pressupõe reconhecer o outro como igual; mais do que a convivência com a diferença

e a tolerância (princípios liberais), indica a aposta na manifestação do conflito e na produção de acordos por meio do diálogo, apontando para o potencial autorreflexivo do conflito na construção de interesses comuns. Nessa perspectiva, a pluralidade abarca os princípios da inclusão deliberativa, da reciprocidade e da liberdade. A importância desses preceitos para a análise decorre da frequente tensão entre uma cultura política conservadora renitente e uma cultura política democrática que perpassa a criação e o funcionamento dessas instituições.

Assim, entende-se que a qualidade dos processos deliberativos realizados nos OPs e conselhos de políticas pode ser verificada a partir da ideia de *efetividade deliberativa*, que corresponde à sua capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública. Essa efetividade se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes.

3 OS DESAFIOS PARA A ANÁLISE DA DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICA

O quadro normativo que orienta o conceito de *efetividade deliberativa* coloca para os estudiosos uma série de questões em relação à possibilidade de que tais expectativas se concretizem empiricamente. A análise de instituições que possibilitam a participação cidadã e a ampliação do debate público tem demonstrado que os resultados deliberativos não dependem apenas de variáveis afins aos procedimentos internos que estruturam o processo argumentativo e decisório, por exemplo, o desenho institucional (FARIA, 2007), mas da sua conjunção com fatores exógenos e anteriores à deliberação, como o associativismo local e o projeto político do governo (AVRITZER; NAVARRO, 2003; AVRITZER; WAMPLER, 2004; AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007, 2009). No entanto, para avançar na caracterização da qualidade da deliberação, dos seus procedimentos e resultados, tendo os princípios deliberativos como referência (MANSBRIDGE, 2003), existem algumas lacunas que ainda merecem ser exploradas, uma vez que interferem na operacionalização dos ideais deliberativos. As principais delas se referem à necessidade de se identificar quem institui e quem participa da deliberação, os tipos de desigualdades que convivem com a deliberação, a influência do tipo de política e do bem em disputa e o impacto da presença de questões conflituosas, autointeresse e argumentos estratégicos para a legitimidade democrática.

Em primeiro lugar, “quem institui?” e “quem participa da deliberação?” são duas questões pragmáticas que definem a natureza e a substância da troca pública que ocorrerá em encontros deliberativos (BUTTON; RYFE, 2005). Sendo assim, avançar na caracterização dos diferentes encontros pode ajudar a compreender suas consequências para a efetividade deliberativa. No Brasil, as duas experiências

mais difundidas – OPs e conselhos de políticas – são instituídas pelo governo, seja pela vontade própria do administrador, seja por imposição legal. Embora alguns autores defendam a impossibilidade da deliberação autêntica dentro do aparelho estatal (DRYZEK, 2000b) e pesquisas venham mostrando as tentativas de dominação por parte do Estado e a dificuldade de lidar com a pluralidade (TATAGIBA, 2002; MACHADO; BAPTISTA; KORNIN, 2004), a institucionalização da participação pelo governo permite que se avance num conceito de esfera pública que, além de produzir posições e influenciar no sistema administrativo (HABERMAS, 2003), também produz decisões vinculantes (AVRITZER, 2002; FRASER, 2003). É importante analisar nos espaços concretos de interação entre Estado e sociedade em que medida há uma disposição daquele em partilhar o poder de decisão e uma coordenação entre os atores que permita melhorar a *accountability* política.

Em relação à definição de quem participa, esta é uma variável que vem se apresentando muito relevante para determinar a qualidade do encontro deliberativo. Para Lüchmann (2009), o OP seria mais inclusivo, na medida em que articula o elemento de participação (autoapresentação) e da representação, no momento da votação dos delegados e conselheiros. Sendo assim, o OP permite a inclusão de todos os indivíduos interessados em participar, além de amarrar o atendimento das demandas (e que afetam de forma mais direta os setores mais carentes e dependentes dos serviços estatais) à participação, mobilizando os moradores para a garantia da representação (de seu bairro e região), e resultando em um importante potencial de inclusão de setores mais pobres da população e com menor escolaridade.

Já no caso dos conselhos de políticas, a participação está atrelada ao pertencimento a organizações ou entidades da sociedade civil, uma vez que são elas que têm representação nos conselhos, o que limita o número e os indivíduos que terão assento. Nestes casos, é preciso prestar atenção se a seleção desses representantes é transparente e democrática, como forma de aprimorar a deliberação (COELHO; POZZONI; MONTOYA, 2005), bem como verificar a diferença entre processos de autorização e prestação de contas entre conselheiros e como estes resultados afetam a qualidade deliberativa (ALMEIDA, 2010). Ademais, por serem espaços de representação, nos quais uma pequena parte dos indivíduos que mora na cidade tem acesso e condições de disputar influência, é preciso que a definição de quem participa seja mais plural, em relação à possibilidade de incorporação dos diferentes interesses e perspectivas, e que o conselho e suas deliberações estejam abertos ao escrutínio público. Outro ponto que merece destaque em relação a quem participa diz respeito à possibilidade de que tais encontros incorporem grupos menos mobilizados e mais vulneráveis. No caso dos conselhos, esse é um elemento que precisa ser considerado na análise.

O segundo ponto a ser avaliado na operacionalização da deliberação refere-se ao reconhecimento da existência de desigualdades. Como observam Cohen e Rogers (2003), a possibilidade de que estes mecanismos neutralizem ou diminuam assimetrias de poder está pautada numa posição que considere tais desigualdades. Os autores apontam que os modelos de Habermas e de Cohen sobre o procedimento deliberativo ideal não incluem a preocupação com as desigualdades de poder e, portanto, não preveem em que condições atores em vantagem irão aceitar a disciplina de decidir questões em comum e a ideia democrática de pessoas como iguais (COHEN; ROGERS, 2003). Baseados na análise de Isaac e Heller (2003) de que a instituição de espaços participativos pode possibilitar *empowerment*, mas não deliberação, Cohen e Rogers mostram que nos casos de grande desigualdade é preciso haver uma disposição do governo e mudanças institucionais concretas que alterem as relações de poder a fim de que a deliberação se efetive. Esse seria, na visão dos autores, o caso do OP de Porto Alegre, que possibilitou uma efetiva redistribuição de poder e a mudança de um padrão anterior de desigualdade. Para Cohen e Rogers, a ingênua crença sobre a autonomia da razão em relação à realidade política ou sobre a capacidade de a razão derrotar o poder dos grupos em vantagem não é capaz de construir um projeto de democracia deliberativa.

Ciente da necessidade de incorporar a desigualdade na concepção de deliberação legítima, Mansbridge (2003) ressalta que os teóricos devem se preocupar em analisar quais desigualdades são mais perversas para a legitimidade deliberativa e quais podem ser ignoradas sem grandes danos. Algumas desigualdades têm sérias consequências para a legitimidade democrática do processo, como por exemplo evitar que preferências ou que alguns interesses, que poderiam ajudar na produção de soluções para problemas comuns, possam emergir na deliberação; prevenir que indivíduos tirem proveito do processo deliberativo para desenvolver suas faculdades e/ou fazer com que alguns participantes sejam menos respeitados do que outros. As diferenças nas habilidades comunicativas ou no conhecimento técnico necessário para deliberação de algumas questões podem ter esse efeito perverso de desigualdade na expressão de preferências e opiniões e no desrespeito em relação a uma fala mais localizada e pautada na vivência do problema. Contudo, não se deve voltar à tese de irracionalidade das massas e impossibilidade da participação, mas avaliar que tipos de soluções são viáveis.

Em terceiro lugar, é importante avaliar o tipo de interesse e política que está em jogo. Nesse sentido, importa investigar se são espaços formados para resolver problemas diretos de políticas públicas, de bens mais localizados ou para aprimorar e promover o esclarecimento de questões. Essas são perguntas centrais visto que podem iluminar a forma como espaços participativos interagem com o sistema representativo, as expectativas deliberativas para essas esferas e quais grupos serão mais propícios de participar em cada experiência. O impacto que a

definição do “bem” em jogo tem na seleção dos atores e no tipo de motivação à participação é fundamental para entender como se estrutura a deliberação e quais são os procedimentos necessários para administrar conflitos e criar um ambiente mais propício ao atendimento das condições mínimas para deliberação. No OP, Abers (2003) destaca que o autointeresse em obter infraestrutura para seu bairro e melhorar suas vidas é o que move as pessoas, primeiramente, a participar, não o desejo de deliberar. De acordo com a autora, é muito menos provável que pessoas ordinárias participem de arenas em que os interesses são difusos e, nesses casos, o autointeresse tem o papel central de dar início à deliberação. Tendo em vista a natureza conflituosa da matéria em questão no OP – o orçamento público e a distribuição de recursos – é impossível pensar num processo puramente deliberativo, sem que ocorra em algum momento a barganha estratégica. Todavia, não se pode esquecer de que há espaço para um processo de aprendizado deliberativo, na medida em que as pessoas ganham experiência com o debate público.

Em relação aos conselhos, o tipo de política pública vem se mostrando uma variável que altera os resultados da troca deliberativa, haja vista as diferentes tradições de organização, a estrutura de funcionamento da política pública e os recursos de que dispõe (CORTES, 2002, 2009). Pesquisas realizadas em conselhos de saúde, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente revelam como a delimitação do campo da política e do bem em questão também tem uma influência no público que delibera. Desse modo, os diferentes atores que se mobilizam para instituir e participar destas esferas e os variados objetivos e estratégias de enfrentamento da política pública têm impacto sobre o processo deliberativo, tanto do ponto de vista discursivo, quanto decisório (AVRITZER, 2010).

Ao retirar o caráter ingênuo da deliberação e reconhecer as relações de poder que permeiam esses encontros, é preciso se perguntar sobre o grau de conflito e o tipo de resultado esperado para a boa deliberação. Essa ideia leva ao quarto ponto de análise – a presença de conflito, autointeresse e argumentos estratégicos na deliberação – que não está diretamente relacionado com os fatores exógenos que limitam ou potencializam a deliberação, mas com a própria definição do que se entende por efetividade deliberativa. Essa questão foi pouco explorada pelas pesquisas e precisa de uma atenção maior no futuro para que se possa entender melhor o que se passa nesses encontros. A boa deliberação, de acordo com alguns autores, requer o movimento em direção ao consenso, tentando minimizar ou suprimir os elementos de conflito existentes, seja na opinião ou nos interesses dos participantes (MANSBRIDGE, 2003). Porém, análises de espaços concretos de deliberação indicam que existem dois limites nessa concepção de boa deliberação: o primeiro diz respeito à complicada conexão entre bem comum e interesses parciais e o segundo refere-se à difícil institucionalização de um processo decisório baseado no consenso, sem incorporar outras estratégias de negociação.

Primeiramente, teóricos ligados à defesa da representação de grupos e minorias denunciam os limites do ideal deliberativo de imparcialidade, responsável por aprofundar desigualdades existentes na esfera pública e reduzir diferenças a uma unidade de sentimentos, afiliação e pontos de vista (WILLIAMS, 2000; FRASER, 2003; YOUNG, 2000; SQUIRES, 2000). Young (1997) argumenta que um processo deliberativo precisa considerar as diferenças entre grupos e permitir a explicitação dessas diferenças, a fim de que os participantes sejam capazes de julgar objetivamente o mérito da proposta, a partir da consideração da experiência, do conhecimento e dos interesses dos outros. Fraser (2003) reforça esse argumento ao apostar que o bem comum não pode ser presumido com antecedência, sendo necessário publicizar conflitos privados a partir do debate e da contestação, para evitar que desigualdades de gênero e classe, por exemplo, continuem a operar informalmente e se perpetuem formalmente. Em face dessa constatação, é preciso verificar se os espaços deliberativos vêm contribuindo para perpetuar diferenças ou mascarar conflitos. Além disso, ao reconhecer a existência de interesses, faz-se necessário conhecer em que medida é possível manter a legitimidade da deliberação, em políticas que requerem a atenção à parcialidade. Reconhecida a parcialidade e a existência de questões conflituosas, o consenso é imprescindível ou pode-se aceitar algum nível de negociação e ação estratégica?

Esses problemas levam ao segundo limite da definição de boa deliberação, a saber, a necessidade de se chegar a decisões consensuais. Para Melville, Willingham e Dedrick (2005), a visão dos partícipes não muda, mas é alterada pela deliberação. Não há consenso, mas uma mudança de percepção do outro, com o qual você discorda. Nesse sentido, indivíduos estão abertos para identificar um terreno comum (*common ground*) para a ação pública e definir mais amplamente a direção aceitável para essa ação. De acordo com os autores, ações ou políticas assim baseadas são aquelas aceitáveis por um grupo de indivíduos que, embora ainda tenham valores e opiniões diferenciados, possuem um quadro compartilhado de referência ou senso de direção. Bohman (1996) vai na mesma linha de pensamento ao propor que os atores, independentemente de suas diferenças sociais, políticas e culturais, podem concordar, via participação, em cooperar no intuito de se alcançar uma lei legítima (FARIA, 2008). Para Bohman, o objetivo não é que os atores abram mão de seus interesses, mas que consigam operar em conjunto com outros, respeitando-os, na medida em que os consideram interlocutores válidos e respondam a eles.

Para Mansbridge (2003), a busca de soluções via um *common ground* não enfatiza nem o potencial para o conflito, nem o potencial para a comunalidade, sendo necessário avaliar quais tipos de interações públicas direcionam para decisões mais unitárias e quais precisam introduzir outros tipos de estratégias. Embora a estratégia esteja ausente do modelo deliberativo, uma vez que esta, em Habermas,

pertence ao campo da racionalidade administrativa, alguns autores propõem que a estratégia faça parte da deliberação. Dependendo do interesse em questão e do tipo de arranjo deliberativo, o resultado pode levar à barganha, que para Shapiro (2006) é considerada uma situação inferior à deliberação, mas superior à dominação; e para Mansbridge (2003) pode ser vista como um resultado deliberativo, desde que ambas as partes concordem com a equidade da barganha. Essas, sem dúvida, são questões que merecem maior desenvolvimento e pesquisas que ajudem a iluminar em que sentido a estratégia ou a ausência de consenso pode minar a efetividade deliberativa. Ademais, não se sabe ainda que tipo de encontros e questões promovem decisões unitárias, direcionam para um *common ground* ou explicitam ainda mais os conflitos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUE SE PODE ESPERAR DA TEORIA DELIBERATIVA?

A existência de espaços concretos de deliberação de políticas públicas entre Estado e sociedade vem demonstrando que é possível transformar princípios formulados no plano teórico em variáveis e indicadores empíricos factíveis de observação e análise. No Brasil, onde o campo de experimentação participativa é vasto e diversificado, a atenção à teoria democrática deliberativa tem permitido testar alguns de seus ideais e hipóteses, com o objetivo de avaliar suas possibilidades de operacionalização e os tipos de resultados produzidos no que se refere à qualidade dos processos deliberativos que ocorrem nas instituições participativas (IPs).

É importante ressaltar que, primeiramente, tanto do ponto de vista da teoria deliberativa, quanto do discurso e expectativas daqueles que lutaram pela implementação de espaços de participação cidadã no Brasil, havia um forte componente normativo e valorativo no que diz respeito aos efeitos democráticos da deliberação e à transformação do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade. Num segundo momento, a ausência ou fraca correspondência entre tais princípios e ideais e a operação das IPs parece ter frustrado os analistas que passaram a destacar as dificuldades desses espaços em traduzir as promessas presentes na sua criação em resultados positivos no que diz respeito à ótica da deliberação democrática. Nos últimos anos, o avanço nas pesquisas, no Brasil e no exterior, contribuiu para que os estudos deliberativos entrassem numa terceira fase, na qual não é mais preciso “jogar o bebê fora junto com a água do banho”. A capacidade de conselhos e OPs, por exemplo, de produzirem um processo decisório marcado pelo debate, contestação de ideias e pela decisão democrática não é dada como garantida, mas depende da interação e combinação de algumas variáveis e contextos sociopolíticos. Além disso, os estudos deliberativos parecem caminhar para expectativas mais realistas que incorporem a dimensão de poder e as desigualdades presentes nos espaços públicos, sem, contudo, perder o seu fôlego normativo ao se preocupar com as consequências das desigualdades para a legitimidade democrática.

À guisa de conclusão, o futuro da democracia deliberativa está diretamente relacionado com a capacidade da teoria e empiria interagirem e influenciarem-se mutuamente, de modo a produzirem um conhecimento permanentemente aberto à crítica e à revisão. Só assim será possível vislumbrar propostas mais criativas e férteis para o aperfeiçoamento das instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Reflections on what makes empowered participatory governance happen. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London; New York: Verso, 2003. p. 200-207.

ALMEIDA, D. C. R. Participação nos conselhos gestores: uma ponte entre teoria e prática deliberativas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP, 6., 2008, Campinas, SP. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 29 jul. a 1º ago. 2008.

_____. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 129-174.

ARAUJO, C. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004. p. 157-169.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton, New Jersey: Princeton University, 2002.

_____. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

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

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

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

_____.; WAMPLER, B. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34 Letras, 2004. p. 210-238.

BENHABIB, S. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, D. L.; MELO, R. S. (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007. p. 47-79.

BOHMAN, J. **Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy.** London, England: The Mit, Cambridge, Massachusetts, 1996.

_____. A democracia deliberativa e seus críticos. **Metapolítica**, v. 4, n. 14, p. 48-57, México, 2000.

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

COELHO, V. S. P.; POZZONI, B.; MONTOYA, M. C. Participation and public policies in Brazil. In: GASTIL, J.; LEVINE, P. (Ed.). **The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the 21st century.** San Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 174-184.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics.** Cambridge: MIT, 1997. p. 67-91.

_____. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. **Metapolítica**, v. 4, n. 14, p. 24-47, 2000.

_____.; ROGERS, J. Power and reason. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance.** London; New York: Verso, 2003. p. 237-255.

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

_____. (Org.). **Participação e saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Hucitec, 2009.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 135-162.

_____. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006).** 2009. Tese (Doutorado) –Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2009.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations.** Great Britain: Oxford University, 2000a.

_____. Discursive democracy *vs* liberal constitutionalism. In: SAWARD, M. (Ed.). **Democratic innovation: deliberation, representation and association**. London: Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 2000b. p. 78-89.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 111-133.

_____. O que há de *radical* na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP, 6., 2008, Campinas, SP. **Anais...** Campinas, 29 jul. a 1^a ago. 2008.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: ELLIOTT, C. M. (Ed.). **Civil society and democracy: a reader**. Oxford, New York: Oxford University, 2003. p. 83-105.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Democracy and disagreement**. Cambridge: Harvard University, 2000.

_____. Deliberative democracy beyond process. In: FISHKIN, J. S.; LASLETT, P. (Ed.). **Debating deliberative democracy**. United Kingdom: Blackwell, 2003. p. 31-53.

_____. **Why deliberative democracy?** Princeton, New Jersey: Princeton University, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler, 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v.

HENDRIKS, C. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 54, n. 3, p. 486-508, 2006.

ISAAC, T.; HELLER, P. Democracy and development: decentralized planning in Kerala. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London; New York: Verso, 2003. p. 77-110.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Campinas. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2002.

_____. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 26 a 30 out. 2009.

MACHADO, E. H. H.; BAPTISTA, J. V.; KORNIN, T. Governança urbana – estudo sobre conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 223-248.

MANIN, B. On legitimacy and political deliberation. **Political Theory**, v. 15, n. 3, p. 338-368, Aug. 1987.

MANSBRIDGE, J. Practice-thought-practice. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London; New York: Verso, 2003. p. 175-199.

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

PETTIT, P. Deliberative democracy, the discursive dilemma and republican theory. In: FISHKIN, J. S.; LASLETT, P. (Ed.). **Debating deliberative democracy**. United Kingdom: Blackwell, 2003. p. 138-162.

ROSENBERG, S. The empirical study of deliberative democracy: setting a research agenda. **Acta Política**, v. 40, n. 2, p. 212-224, 2005.

SHAPIRO, I. **The state of democratic theory**. Princeton, New Jersey: Princeton University, 2006.

SKOCPOL, T.; SOMERS, M. The uses of comparative history in macrosocial inquiry. **Comparative Studies in Society and History**, v. 22, n. 2, p. 174-197, Apr. 1980.

SQUIRES, J. Group representation, deliberation and the displacement of dichotomies. In: SAWARD, M. (Ed.). **Democratic innovation: deliberation, representation and association**. London: Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 2000. p. 93-105.

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

WILLIAMS, M. S. The uneasy alliance of groups representation and deliberative democracy. In: KYMLICKA, W.; NORMAN, W. (Ed.). **Citizenship in diverse societies**. Oxford: Oxford University, 2000. p. 124-152.

YOUNG, I. M. Communication and the other: beyond deliberative democracy. In: _____. **Intersecting voices**. Princeton: Princeton University, 1997. p. 60-74.

_____. **Inclusion and democracy**. New York: Oxford University, 2000.

_____. Activist challenges to deliberative democracy. In: FISHKIN, J. S.; LASLETT, P. (Ed.). **Debating deliberative democracy**. United Kingdom: Blackwell, 2003. p. 102-120.

DESENHO INSTITUCIONAL: VARIÁVEIS RELEVANTES E SEUS EFEITOS SOBRE O PROCESSO PARTICIPATIVO

Claudia Feres Faria
Uriella Coelho Ribeiro

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização no Brasil foi marcado, dentre outras coisas, pela organização da sociedade civil na proposição de incrementos que visavam “democratizar a democracia”. Exemplo paradigmático destas proposições encontra-se na reivindicação de participação dos atores sociais na gestão e no controle de políticas sociais. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) revelou a concretização normativa destas demandas na medida em que, a partir dela, uma nova legislação participativa foi implementada, o que viabilizou a abertura e a posterior institucionalização de um conjunto de novos canais de participação, dentre os quais se destacam os conselhos de políticas.

A criação desses espaços baseou-se na crença de que eles impulsionariam a democratização das relações sociais e dos processos políticos e, simultaneamente, proporcionariam maior eficácia à gestão das políticas públicas. O potencial democratizante dessas instituições estava diretamente relacionado à capacidade inclusiva desses espaços uma vez que deveriam promover e abrigar a participação de novos atores e novas temáticas. Uma composição diversificada possibilitaria, assim, múltiplas perspectivas e a presença de negociação entre elas, em especial, as dos grupos historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidade. Ou seja, esses espaços foram pensados com vistas a gerar práticas horizontais de participação e de negociação, a “empoderar” grupos sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade e a reforçar vínculos associativos (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 18).

Passadas mais de duas décadas, estas “inovações” vêm se revelando um grande desafio prático e teórico na medida em que as expectativas geradas em torno destas inovações nem sempre se tornaram realidade (TATAGIBA, 2002; COELHO *et*

al., 2010). Diante dos fatos, a literatura especializada tem realizado estudos e discussões críticas acerca das práticas participativa e deliberativa no interior dessas instituições, do impacto destas práticas na gestão e no controle das políticas públicas, bem como das possíveis variáveis que explicam a diferença de desempenho entre as instituições em tela.

Estratégias metodológicas diferentes, envolvendo métodos quantitativos e qualitativos, passaram a ser mobilizadas com o objetivo de aferir a capacidade dessas instituições participativas (IPs) em realizar (ou não) alguns princípios básicos que nortearam sua criação como a equidade e a pluralidade na participação, a publicidade e o controle da política e a promoção de maior justiça na distribuição de bens públicos.

Neste sentido, parte dos trabalhos que estudam as dinâmicas internas dessas instituições analisa tais práticas a partir da identificação dos atores sociais e políticos que delas participam, valendo-se de métodos quantitativos como *surveys* (FARIA, 2010; FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003) e da análise dos processos de discussão e decisão que nelas ocorrem, usando métodos como a observação participante e/ou a análise das atas que contêm os registros das reuniões (CUNHA, 2007, 2009, 2010; ALMEIDA, 2006, 2010).

Outro conjunto de pesquisas tem realizado análises sobre as regras de funcionamento desses espaços, acreditando que elas podem tanto identificar a presença ou não dos princípios que nortearam a criação dessas instituições quanto potencializar sua realização, dado que as normas e os procedimentos funcionam, simultaneamente, como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupos que ali se apresentam (TATAGIBA, 2004; FARIA, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2010). Por meio da análise documental, tais estudos buscam mostrar que as variáveis referentes às normas e, conseqüentemente, ao desenho institucional interferem no desempenho dessas novas instituições.

Este artigo se insere neste segundo campo de estudos e seu objetivo é mostrar, por meio de um conjunto de regras empiricamente analisadas por trabalhos diversos, como as variáveis institucionais podem impactar as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas dessas instituições. Para tal, na seção 2, mostraremos a centralidade assumida pelas regras e instituições na literatura sobre participação e deliberação, bem como as variáveis institucionais selecionadas e o impacto que apresentam nas dinâmicas supracitadas. Na seção 3, conclusiva, os limites e os potenciais desta aposta serão retratados.

2 AS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS E OS SEUS IMPACTOS SOBRE O PROCESSO PARTICIPATIVO

2.1 Uma perspectiva teórica

A variável institucional vem ganhando centralidade nas discussões sobre IPs e instituições deliberativas. Fung e Wright (2003), particularmente, insistem na sua importância para a efetividade, a equidade e a extensão da participação e da deliberação no interior delas, uma vez que ela oferece os parâmetros – regras e procedimentos – para a sua atuação. Dado que os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação, produzindo, assim, uma série de consequências para os resultados da participação.

Neste sentido, é possível afirmar, seguindo Fung (2004), que o desenho escolhido pode incidir: *i*) no caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação; *ii*) na capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania; *iii*) na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia; bem como *iv*) na capacidade de mobilização popular.

Stenier *et al.* (2004), ao empreenderem uma análise extensa sobre a deliberação em um contexto institucional diferente, quatro Legislativos nacionais, enfatizam igualmente a centralidade do desenho institucional bem como da natureza das questões debatidas para a qualidade do discurso. Segundo os autores, “tais variáveis, embora não predeterminem os níveis da participação e de discussão, explicam a variação nestes mesmos níveis e, conseqüentemente, nos resultados políticos encontrados” (p. 74). Índices de qualidade do discurso¹ variam, portanto, de acordo com os fatores institucionais vinculados aos diferentes legislativos analisados e com a natureza das questões debatidas (p. 79).

Assim como as análises realizadas pelos autores supracitados, os estudos sobre os conselhos também apostam no desenho institucional como um preditor importante do seu desempenho (CORTES, 2004; TATAGIBA, 2004; FARIA, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2010). O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões. Tais estudos têm destacado regras levantadas a partir de documentos específicos que regulam o funcionamento dessas instituições. São eles: as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e seus Regimentos Internos (RIs). Uma análise cuidadosa sobre estes documentos oferece informações importantes sobre o nível de institucionalização, de democratização,

1. Índice formulado pelos autores com base nos princípios da ética do discurso de J. Habermas. Ver Stenier *et al.* (2004, cap. 3, p. 43-73).

bem como de representação desses espaços. A subseção seguinte traz uma discussão a partir de resultados observados pela literatura corrente.

2.2 Uma perspectiva empírica

A institucionalização dos conselhos pode ser medida a partir de informações sobre: *i*) o tempo de existência dessas instituições; *ii*) a existência de uma estrutura organizacional; e *iii*) a frequência de reuniões obrigatórias. Um tempo maior de existência assim como a regularidade das reuniões revelam, de forma direta, o grau de formalidade desses conselhos. Quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços. Na mesma direção, a presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas e temáticas indicam o quão organizados estão os conselhos. Assim como a previsão de conferências e a sua frequência também apontam para uma organização da política, uma vez que elas são partes importantes da estrutura que as compõem.

O potencial inclusivo e democratizante pode ser mensurado a partir de regras sobre: *i*) a composição, a pluralidade e a proporcionalidade nos conselhos. Do mesmo modo, esse potencial pode ser aferido a partir das regras em torno do *ii*) processo decisório, no qual são analisadas as normas referentes a distribuição, concentração e alternância de poderes em relação a formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão. Mais do que pela presença dessas regras, o potencial democratizante dessas instituições é revelado pela presença de regras qualificadas que garantam uma pluralidade de atores na formulação das normas, na definição da pauta e na tomada de decisão; alternância de poder por segmento e a presença de comissões e conferências.

No que diz respeito à composição, analisam-se informações sobre a distribuição e a proporcionalidade de cadeiras entre os segmentos representantes do governo e da sociedade civil, divididas entre usuários, prestadores e trabalhadores. A composição também incide de forma direta nos processos de tomada de decisão no interior dos conselhos. As normas observadas referem-se, de um modo geral, aos atores que participam do processo e às formas de distribuição de poderes. Desse modo, analisa-se quem participa dos processos (a composição) e quem possui maiores condições para se expressar e influenciar nas decisões, dando destaque às informações sobre quem pode presidir os conselhos e os poderes que esse cargo concentra.

Os processos decisórios podem ser analisados a partir dos critérios que regem os processos de votação: as normas acerca de quem elabora a pauta dos conselhos e como ela pode ser alterada; e dos critérios sobre quem pode propor alterações nos RIs. Essas informações regulam todo o processo de tomada de decisão. Como se sabe, a pauta é composta pelos assuntos que serão deliberados pelos participantes. Nesse sentido, sua construção indica a capacidade dos atores de intervir

no processo decisório. Uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados, é uma boa preditora do grau interno de democratização dessas instituições, uma vez que mais vezes estarão inseridas nesse processo. Por outro lado, uma pauta construída somente pela presidência do conselho, independentemente do segmento que a ocupe, indica um grau de democratização mais baixo. Os conselhos também possuem regras relativas ao processo de alteração dos seus RIs. Essa dinâmica importa, uma vez que as práticas dos conselhos são reguladas formalmente pelos seus regimentos internos. Como já apontado, desde a sua criação, essas instituições estão passando por modificações recorrentes. Nesse sentido, saber quem as faz, e como, se torna importante.

A importância da presidência está relacionada com o fato de os conselhos se estruturarem, de um modo geral, em torno desse cargo e da mesa diretora. Desse modo, tal importância é diretamente proporcional às funções que o cargo desempenha, afetando assim as formas de distribuição e concentração de poderes.

As regras dos conselhos estudados mostram que a presidência detém poderes e prerrogativas diferenciados, como, por exemplo, a prerrogativa de conduzir os trabalhos junto com a mesa diretora, de desempatar qualquer conflito no interior desses espaços, bem como de decidir determinadas questões *ad referendum*. Portanto, a presidência concentra poder. Saber quem ocupa a presidência e como se chega ao cargo torna-se relevante para avaliarmos o processo democrático no interior dessas instituições. Já havíamos chamado a atenção para os efeitos perversos oriundos da indicação nata dos secretários das respectivas políticas às quais os conselhos estão vinculados para ocupar o cargo de presidente do conselho. Esse monopólio não só fere o princípio representativo, assentado no consentimento dos representados para com a liderança, seja ele por via eleitoral ou não, como configura, de antemão, a preponderância do governo ante os demais segmentos que participam dessas instituições (FARIA, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2010).

A dinâmica do processo decisório também é abordada, a partir da análise de um conjunto de informações sobre as estruturas de funcionamento que capacita os atores a tomarem suas decisões. Daí a avaliação da: *iii*) presença de comissões cuja função é qualificar cognitivamente o debate, bem como a *iv*) previsão de conferências que possibilitam a troca de informação entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos conselheiros. Como já adiantamos, a inexistência dessa estrutura pode ser um preditor forte do pouco compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros e, assim, da qualidade duvidosa de seu processo deliberativo, dado que, sem capacitação sobre a política em questão, os atores ali inseridos dificilmente participarão adequadamente do processo, principalmente em um contexto marcado pela presença forte de assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos.

Quando se trata da representação no interior dos conselhos, é possível elencar regras relativas ao processo representativo a partir de informações sobre: *i*) a definição de entidades que têm acento nessas instituições; *ii*) o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e *iii*) as formas pelas quais estas definições ocorrem.

Esta análise não visa incidir sobre o profícuo debate em torno da legitimidade da representação exercida no interior dos conselhos, mas somente discutir a representação a partir de regras que indiquem: *i*) a existência de critérios que assegurem a pluralidade dos segmentos representados; bem como *ii*) a existência de regras sobre as formas – mais ou menos públicas e democráticas – que adquirem representação nessas instituições.

No que diz respeito ao segundo ponto, a existência ou não de normas que preveem quais entidades e/ou categorias de entidades terão assento nos conselhos pode afetar a pluralidade da representação nessas instituições. Como o número de vagas é limitado, tais regras restringem a possibilidade de disputa democrática entre uma variedade de organizações e interesses que poderiam pleitear assento nos conselhos, tornando-os mais permeáveis e inclusivos (ALMEIDA, 2010). Infere-se, portanto, que quanto menos as regras delimitarem as entidades ou as categorias de entidades que terão assento nos conselhos, maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos.

Assim como a pluralidade, a publicidade das ações dos conselhos pode ser aferida mediante a análise da existência ou não de critérios que possibilitem aos conselheiros obter informações e repassá-las a suas entidades de origem, constituindo, assim, um processo de influência comunicativa. Representantes passam a informar suas decisões com base nestas diversas informações e discursos, assim como buscam repassar os resultados de suas ponderações às suas bases. Para tal, regras referentes a frequência das reuniões dos conselhos, divulgação das mesmas e de sua pauta, obrigatoriedade de convocação de conferências, bem como divulgação dos resultados das decisões dos conselhos podem incidir positivamente sobre o caráter público dessas instituições.

3 NOTAS CONCLUSIVAS

Se, por um lado, tanto a perspectiva analítica quanto a empírica ora apresentadas apontam a centralidade da variável institucional na determinação do desempenho democrático e distributivo das IPs em geral e dos conselhos em particular, por outro, é igualmente importante ressaltar as múltiplas determinações das possibilidades inclusivas dessas mesmas instituições.

Inúmeras análises sobre o tema chamam a atenção para a importância das variáveis contextuais e políticas na determinação de ambas, a efetividade inclusiva e a redistributiva dessas instituições. Se as primeiras dizem respeito àquelas variáveis relativas

aos contextos em que tais instituições vigoram, ganhando destaque dados relativos ao associativismo civil, às condições financeiras e administrativas do local onde tais instituições são criadas, assim como a própria natureza das políticas públicas vinculadas a tais instituições (BAIERLE, 1998; WARREN, 2001; AVRITZER, 2002, 2009; SILVA, 2003; MARQUETTI, 2003; CORTES, 2002; LÜCHMANN, 2005; TEIXEIRA; TATAGIBA, 2008), as segundas vinculam-se à “constelação de forças sociais” envolvidas nessas instituições (FUNG; WRIGTH, 2003; AVRITZER, 2009; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

A variável política, especificamente, ganha destaque não só na determinação do sucesso dessas instituições, mas também na determinação do próprio desenho institucional que elas assumem. Segundo Avritzer (2009), em que pese a relevância do desenho para a efetividade democrática e distributiva das IPs, as variáveis culturais e políticas importam dados que “influenciam a escolha do próprio desenho institucional”. Como não são neutros, os desenhos assumidos por essas instituições expressam claramente “a constelação de forças sociais” em interação em torno das mesmas. É neste sentido que Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) chamam a atenção para a convergência de posições entre atores sociais e políticos na determinação de seu sucesso ou fracasso. Tal convergência ganhará igualmente expressão no desenho institucional assumido por elas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. R. **Conselhos municipais de saúde e educação: distintos padrões de participação política**. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

_____. **Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil**. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

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

BAIERLE, S. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos. **Caderno da Cidade**, Porto Alegre, v. 4, n. 6, p. 1-25, 1998.

COELHO, V. S. P. *et al.* Mobilização e participação: um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

CORTES, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Org.). **Democracia teoria e prática**. 1. ed. Rio de Janeiro, 2002. v. 1, p. 167-209.

_____. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. de (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, 2004. p. 249-286.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

_____. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

_____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2006.

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

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

_____.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), Curitiba, n. 21, p. 125-145, 2003.

FUNG, A. **Empowered participation: reinventing urban democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

_____.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institucional innovations in empowered participatory governance**. London-New York: Verso, 2003.

LÜCHMANN, L. H. L. **Os sentidos e desafios da participação**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA (SBS), 12. 2005, Belo Horizonte. Trabalho apresentado no GT 01 cidades: transformações, governança e participação. FAFICH/UFGM, Belo Horizonte, 2005. Mimeografado.

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

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. de Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SILVA, M. K. A expansão do orçamento participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

STEINER, J. *et al.* **Deliberative politics in action. Analysing parliamentary discourse**. Cambridge University Press, 2004.

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

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

TEIXEIRA, A. C.; TATAGIBA, L. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas**. In: ENCONTRO DA ABCP, 6. Campinas: UNICAMP, 2008. Mimeografado.

WARREN, M. E. **Democracy and association**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007a.

_____. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFGM, 2007b.

BAIOCCHI, G. Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 43-72, 2001.

BOHMANN, J. Survey article: the coming age of deliberative democracy. **The Journal of Political Philosophy**, v. 6, n. 4, 1998.

COELHO, V. S. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: _____.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34 Letras, 2004.

COHEN, J.; SABEL, C. Directly-deliberative poyarchy. **European Law Journal**, n. 3, 1997.

CORTES, S. M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C. *et al.* (Org.). **Desenho institucional e participação política: as experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

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

DAHL, R. **On democracy**. New Haven: Yale University Press, 2000.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

GOODIN, R. E. Institutions and their design. In: _____. (Org.). **The theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HABERMAS, J. **Between facts and norms**. London: Polity Press, 1996.

LAVALLE, A. G. *et al.* Beyond comparative anecdotalism: lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil. **World Development**, v. 33, n. 6, 2005.

_____.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006.

LÜCHMANN, L. H. L. A representação no interior das experiências de participação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

MENICUCCI, T. M. G. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. **Experiências de orçamento participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000**. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular-Vozes, 2003.

SCHEVISBISKI, R. S. **Regras institucionais e formação de políticas públicas:** um estudo sobre o Conselho Nacional de Saúde. Fórum de Ciência Política. Belo Horizonte: UFMG, 2009. Mimeografado.

SKOCPOL, T.; FIORINA, M. P. (Org.). **Civic engagement in American democracy.** Washington: Brookings Institutions Press, 1999.

TSIBELIS, G. **Atores com poder de veto:** como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009.

WARREN, M. E. Institutionalizing deliberative democracy. In: ROSENBERG, S. W. (Org.). **Deliberation, participation and democracy.** Can the people govern? Palgrave Macmillan, 2007.

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

AS DIFERENTES INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EXISTENTES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Soraya Vargas Cortes

1 INTRODUÇÃO

O capítulo visa caracterizar os tipos de instituições participativas (IPs) existentes nos municípios brasileiros. O conceito se refere a mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o 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. Diferem dos modos de participação eleitoral típicos das democracias liberais, ao permitir a representação de interesses e a expressão de preferências ao longo de legislaturas, entre os períodos eleitorais. Nesse sentido, fortalecem a democracia representativa, que não é idêntica à democracia eleitoral, uma vez que a ênfase na representação acentua o caráter processual e circular (suscetível ao atrito) das relações entre as instituições estatais e as práticas sociais (URBINATI, 2006, p. 191). Como afirma Urbinati (2006, p. 195-196), a democracia representativa “real” foi construída ao longo da história, nos mais diferentes países, não apenas através de processos eleitorais altamente regrados e formalizados, mas também através de formas de participação direta ou de participação através de representantes designados por grupos de cidadãos ou entidades societárias em fóruns ou órgãos com níveis diferenciados de institucionalização na esfera estatal.

Os critérios básicos utilizados no capítulo para a classificação dos diversos tipos de IPs levam em conta os seguintes aspectos: se a participação é direta ou através de representantes; individual ou em coletividades; e nível de institucionalização. Assim são examinados quatro grandes grupos de IPs: mecanismos de participação

individuais, que propiciam a apresentação de críticas, queixas e proposições; os processos conferencistas; os orçamentos participativos (OPs) e os conselhos de políticas públicas e de direitos. A partir dessa distinção básica é realizada uma análise dessas IPs que considera: sua relação com os governos; os tipos de participantes; as questões em pauta; natureza das regras que guiam seu funcionamento; papel institucional. As seções seguintes apresentam uma caracterização dos quatro grupos de IPs. Ao final, um quadro sintetiza a análise realizada.

2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO INDIVIDUAL

Os mecanismos de participação individual dos cidadãos são aqueles dispositivos que permitem ao indivíduo manifestar suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos diretamente pelo município ou cuja provisão é regulada pelo governo municipal. Através deles o cidadão pode apresentar queixas, avaliar a qualidade ou expressar seu nível de satisfação com os bens e serviços ofertados e apresentar sugestões ou proposições. Enquadram-se nessa categoria as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet – “disque denúncia” e “fale conosco”, por exemplo –; e, principalmente, as ouvidorias.

Não parece haver dados sistematizados em nível nacional sobre pesquisas de avaliação de qualidade ou de satisfação promovidas por prefeituras ou órgãos públicos municipais. No entanto, a prática tem se difundido, ao menos nas capitais. Há registro de pesquisas desse tipo em São Paulo (SÃO PAULO, 2010), Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2010) e Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2010). Porém, é provável que também sejam realizadas por prefeituras de outras capitais e de cidades com certa capacidade instalada de gestão.

Os serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet parecem ser mais comuns. Embora não existam dados sistematizados, há indicadores indiretos que permitem inferir o nível de difusão. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada em 2009 (IBGE, 2009), naquele ano 94,2% dos municípios brasileiros dispunham de alguma forma de atendimento à distância. As mais utilizadas eram telefone convencional (84,0%) e internet (77,1%). Páginas de internet interativas estavam em funcionamento em 19% dos municípios. No mesmo ano, 26% deles tinham estrutura organizacional para recebimento de denúncias de violação dos direitos humanos.

A instituição de serviços de ouvidoria tem sido estimulada pelo governo federal. Exemplo disso é a oferta de R\$ 100 mil para os municípios com mais de 100 mil habitantes criarem unidades de ouvidoria (PINTO, 2009). Em 2009, havia aproximadamente 182 ouvidorias municipais em atividade – 3,3% – (PINTO,

2009). O número pode ter crescido, graças ao estímulo do governo federal. Ao final de 2010, 23 capitais dos 27 estados (85,2%) e 11 (35,5%) dos 31 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) tinham ouvidorias (GPPOS, 2010).

3 PROCESSOS CONFERENCISTAS

O segundo tipo de IP examinado são os processos conferencistas. Neles a participação se dá principalmente através de representantes, atuando em reuniões deliberativas. Apenas no nível municipal há participação direta dos cidadãos. Mesmo assim, nas cidades maiores, isso ocorre apenas nos distritos. Nas reuniões que congregam cidadãos que participam diretamente são escolhidos representantes para os níveis superiores do processo – municipal e estadual.

As conferências nacionais participativas se institucionalizam na década de 1990, em diversas áreas de políticas públicas. Elas diferem de outras conferências setoriais tradicionais, porque, em vez de serem reuniões de *experts* para apresentação de recomendações aos governos, reúnem atores estatais e societais com interesses e propostas para a área. Os processos conferencistas podem se constituir como a grande conferência setorial nacional – de assistência social, de saúde, das cidades, da cultura, de educação, por exemplo – ou como conferências temáticas, subsetoriais – tais como, conferências de saúde mental, de saúde da mulher, de saúde bucal ou de vigilância em saúde.

As conferências têm caráter eventual, em contraste com a regularidade e a frequência com que se realizam reuniões de conselhos de políticas públicas ou de OPs. Mesmo a área de saúde – que foi pioneira na implementação de conferências nacionais participativas e que cedo institucionalizou os processos conferencistas – as vem realizando a intervalos irregulares. A 8ª Conferência Nacional de Saúde ocorreu em 1986 e seis anos depois se realizou a 9ª, em 1992. Entre a 9ª e a 10ª (1996) e a 10ª e a 11ª (2000), os intervalos foram de quatro anos. Já entre a 11ª e a 12ª (2003) passaram-se três anos, enquanto entre a 12ª e a 13ª (2008), cinco anos. Assim, as conferências são fóruns eventuais, complexos, constituídos ao longo dos meses que antecedem a conferência nacional, iniciando-se nos municípios, progredindo ao nível estadual e culminando em uma conferência nacional. Em 2007, no processo que antecedeu a grande conferência nacional de saúde de 2008, foram realizadas conferências municipais em cerca de 80% dos municípios do país (4.430 em 5.564) (BRASIL, 2007).

Seu funcionamento é regulado por leis federais e por resoluções administrativas, em geral, ministeriais, mas regras complementares relativas à composição e à dinâmica de trabalho das conferências são refeitas por ocasião de cada evento. Variações nas regras de funcionamento das conferências e as diferenças encontradas na comparação entre seus relatórios finais, tanto em relação às resoluções

como no que se refere ao instrumental conceitual – que informa as interpretações sobre a situação de cada área, problemas, e possíveis soluções –, resultam de mudanças macropolíticas e na orientação ideológica dos governos. Não há dúvida, no entanto, de que os conselhos de políticas públicas, particularmente em nível nacional, são decisivos no estabelecimento das regras complementares das conferências, por meio da produção de resoluções que definem a dinâmica de trabalho de cada ‘processo’ (NASCIMENTO, 2004; MÜLLER NETO *et al.*, 2006).

As conferências se caracterizam por produzir decisões após discussões que, em muitos casos, levam a votações. Mesmo que suas deliberações não resultem em políticas que de fato venham a ser implementadas, elas participam da formação da agenda de debates setorial que predominará nos anos subsequentes à sua realização. Constituem-se como arenas democráticas e temporárias de debates, de âmbito nacional, que favorecem a explicitação de demandas sociais locais. São mecanismos eficazes de canalização de demandas sociais e de avaliação da situação de serviços públicos, especialmente na etapa municipal (MÜLLER NETO *et al.*, 2006).

4 ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS

O terceiro tipo de IP que o artigo analisa são os OPs. Seus antecedentes podem ser encontrados nos governos municipais nos estados de São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, na década de 1980, que desenvolveram formas de consulta popular em processos de decisão sobre o orçamento. Essas experiências foram bem documentadas pelo Instituto Polis, que produziu um conjunto significativo de pesquisas que analisam diversas experiências de participação. Desde 1990, experiências de OP se disseminaram pelo país. Entre 1989 e 2004, pelo menos 261 cidades de 23 estados brasileiros criaram processos que envolveram participação da população nas decisões sobre a alocação de recursos orçamentários (PÓLIS, 2006). Em 2005, na RMPA, em 16 de suas 31 cidades havia mecanismos de participação na decisão sobre os orçamentos municipais (CORTEZ, 2005). Em 2007, foi criada a Rede Brasileira de Orçamento Participativo, que congrega 57 municipalidades (RBOP, 2010).

Cada uma dessas experiências tem suas próprias características. São grandes as diferenças em escala, em termos da população a ser envolvida e do território abrangido, como também existem enormes variações em termos de cultura política e de tradições político-institucionais de cada localidade atingida. No entanto, é possível identificar alguns elementos recorrentes em seus desenhos institucionais que permitem a classificação como OPs.

O primeiro deles se refere à origem da iniciativa de criação dos fóruns. A Constituição Brasileira estabelece que a elaboração de propostas orçamentárias é de competência exclusiva do Poder Executivo (BRASIL, 1988, Artigo 165).

Assim, todos os processos de orçamentação participativa são necessariamente criados por iniciativa dos dirigentes governamentais. A influência dos gestores municipais em todo o processo é forte, na medida em que, frente à ausência de uma regulamentação nacional – algo semelhante aos princípios constitucionais que norteiam a organização dos conselhos –, a própria existência do processo depende do Poder Executivo municipal.

Outras três características comuns se referem: *i*) aos tipos de participante a serem envolvidos; *ii*) às questões que mais frequentemente entram em suas agendas para serem debatidas e decididas; e *iii*) aos aspectos mais gerais e recorrentes de sua dinâmica de funcionamento. Os participantes potenciais são todos os cidadãos em idade eleitoral da cidade, mas a maioria daqueles que se envolvem é oriunda de regiões pobres. As decisões tratam majoritariamente da alocação de despesas de capital e, por vezes, de despesas correntes. O Poder Executivo municipal é o principal definidor da própria existência e da dinâmica de funcionamento dos OPs. Não obstante, as regras que regem seus trabalhos são, na prática, resultado de um acordo entre a proposição inicial dos governantes e os representantes da sociedade civil envolvidos. Uma vez iniciado o processo, geralmente os regimentos dos OPs permitem que os próprios participantes redefinam as regras que norteiam os trabalhos. Ao ser alcançado um acordo, a agenda de debates e o cronograma das atividades se transformam em informações públicas. Tanto os participantes potenciais quanto aqueles que, de fato, se envolvem com os OPs, podem se preparar para os debates e acompanhar as decisões que são tomadas.

Os fóruns podem combinar mecanismos de participação direta e indireta. A participação direta aconteceria, principalmente, no nível das assembleias de bairros e de temáticas. Nesses encontros, o orçamento é discutido em reuniões públicas, em geral, com a presença de ativistas dos movimentos sociais, moradores das diferentes regiões da cidade, representantes governamentais e políticos. Eles procuram estabelecer as preferências e eleger os delegados ou representantes que participarão dos níveis superiores de deliberação. Delegados de todos os distritos e regiões negociam as prioridades em conjunto e, posteriormente, verificam se o que foi acordado está de fato sendo cumprido. As propostas deliberadas nas assembleias são aprimoradas e acompanhadas em fóruns de coordenação que contam com a participação dos delegados.

Embora existam processos de votação abertos para delegados ou mesmo para todos os eleitores da região abrangida (participantes potenciais), uma característica distintiva dos OPs, em relação a outros tipos de participação na definição de orçamentos públicos, é o direito à voz. Os participantes podem expressar suas preferências durante encontros desenhados para fixar prioridades de gastos. A capacidade de controle dos gestores governamentais fica limitada pelo caráter público das instâncias de debate e pelo papel que lhes é atribuído pelo regulamento

decidido de forma consensual. Como as regras de funcionamento são o resultado de acordos consensuais, de fato é possível que atores sociais transfiram práticas e informações da esfera social para a político-administrativa. Mesmo considerando que as decisões tomadas se referem a uma parcela limitada do orçamento, elas afetam todas as áreas da administração pública, favorecendo a construção de consensos nos quais cada grupo de interesse precisa levar em conta as demandas dos outros participantes.

No entanto, seu caráter pouco institucionalizado, se comparado aos conselhos de políticas públicas, os torna mais vulneráveis frente às mudanças no comando do Poder Executivo e, portanto, é menor a tendência de que se generalizem na gestão pública do país. Paradoxalmente, a mesma liberdade institucional, no sentido de criar regras próprias de funcionamento, que oferece aos gestores uma oportunidade única de exercer experimentalismos na esfera governamental (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 54), também acaba se transformando num calcanhar de aquiles na hora de garantir a continuidade dos processos participativos diante das mudanças eleitorais dos governos.

5 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE DIREITOS

O quarto tipo de IP analisado são os conselhos de políticas públicas. Seus antecedentes mais remotos são conselhos municipais de educação criados no século XIX e, na área da previdência social, os órgãos administrativos colegiados – Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões – criados nas décadas de 1920 e 1930 do século passado. Os conselhos de saúde, criados pela Lei nº 8.142, de 1990 (BRASIL, 1990), tornaram-se o paradigma que inspirou a constituição recente de conselhos em outras áreas. A rápida disseminação de conselhos de políticas públicas e de direitos pelos municípios do país, desde a década de 1990, está relacionada à indução para o estabelecimento dos fóruns promovida por meio da transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo, condicionada, entre outros requisitos, à constituição desses organismos. Existem conselhos nas áreas de emprego e renda, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento urbano, segurança pública, combate a drogas, para citar apenas alguns. Há conselhos que tratam da garantia de direitos de crianças e adolescentes, dos negros, dos índios, das mulheres, dos idosos, entre outros.

A MUNIC do IBGE indaga sobre a existência e funcionamento de 18 conselhos de políticas públicas e de direitos. Conforme pode ser observado na tabela 1, em 2009 a maioria dos municípios apresentava conselho tutelar e conselhos municipais de saúde, de direitos da criança e do adolescente, de educação e de meio ambiente. São fóruns de áreas de políticas públicas que receberam incentivos federais para a sua criação. Os conselhos de direitos, de áreas de políticas públicas que não receberam incentivos ou cuja política de indução foi implantada recentemente, como é o caso da cultura, não encontram o mesmo nível de difusão.

TABELA 1

Número e percentual de conselhos municipais por tipo de conselho existentes nos municípios brasileiros em 2009

Tipo de conselho	Número	%
Conselho Tutelar	5.472	98,3
Conselho Municipal de Saúde	5.417	97,3
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	5.084	91,4
Conselho Municipal de Educação	4.403	79,1
Conselho Municipal de Meio Ambiente	3.124	56,1
Conselho Municipal de Habitação	2.373	42,6
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	1.974	35,5
Conselho Municipal de Cultura	1.372	24,7
Conselho Municipal de Política Urbana	981	17,6
Conselho Municipal de Esporte	623	11,2
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	594	10,7
Conselho Municipal de Segurança	579	10,4
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	490	8,8
Conselho Municipal de Transporte	328	5,9
Conselho Municipal de Direitos da Juventude ou similar	303	5,4
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	148	2,7
Conselho Municipal de Direitos Humanos	79	1,4
Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	4	0,1
Total	5.565	100,0

Fonte: MUNIC/IBGE de 2009.

As diferenças entre os tipos de conselhos são mais acentuadas do que entre os diversos tipos de OPs. As variações são principalmente associadas ao arcabouço institucional de cada área; à cultura política e às tradições políticas de cada região ou cidade; e às orientações políticas e ideológicas de dirigentes municipais. Mesmo assim, o desenho institucional desses fóruns apresenta certas características em comum.

Um conjunto de normas legais – tais como a Constituição de 1988, emendas constitucionais e leis federais – e atos administrativos – ministeriais e dos próprios conselhos – criaram fóruns e estabeleceram quem deveria participar deles. Por exemplo, a Constituição estabeleceu a “participação da população” na área de assistência social e “da comunidade” no sistema de saúde (BRASIL, 1988, Artigo 204/II; Artigo 198/III). As leis que regulam a organização dos sistemas de saúde e de assistência social (BRASIL, 1993, Lei nº 8.742; BRASIL, 1990, Lei nº 8.142) estabeleceram que conselhos seriam criados nos níveis federal, estadual e municipal de gestão.

Os participantes dos conselhos também foram definidos por lei ou por normas administrativas. Na área da saúde, metade dos membros é formada por representantes de usuários, a outra metade é composta por conselheiros oriundos de organismos

governamentais e de entidades de profissionais de saúde e de prestadores de serviços (BRASIL, 1990, Lei nº 8.142). Na área de assistência social, metade dos conselhos é formada por representantes governamentais e a outra metade por conselheiros provenientes de entidades da sociedade civil, representando usuários, profissionais da área e prestadores de serviços (BRASIL, 1993, Lei nº 8.742). Na área de trabalho e emprego, os conselhos são tripartites, compostos por representantes governamentais, dos empregadores e dos empregados (CODEFAT, 1995, Artigo nº 80). Esses fóruns são formados por representantes governamentais e da sociedade civil e grupos sociais participantes são diretamente interessados naquela área de política pública específica.

Em contraste com os OPs, que são abertos a todos os cidadãos, os conselhos congregam participantes especializados em determinadas áreas de políticas públicas. Outra diferença marcante é que os conselhos são altamente institucionalizados enquanto os OPs não o são. Os conselhos fazem parte da estrutura administrativa das áreas de política pública a que estão vinculados. Esse nível alto de institucionalização se expressa nas variações de conteúdo das agendas e nos diferentes tipos de decisão que os conselhos podem tomar em cada área de política pública. Por exemplo, enquanto na área de trabalho e emprego eles decidem sobre os tipos de cursos de qualificação profissional que serão financiados com recursos públicos, na área de assistência social definem quais provedores privados de serviços assistenciais estão aptos, de acordo com os critérios legais, a receber, ou continuar recebendo, recursos públicos. As agendas dos conselhos, as questões sobre as quais estes têm poder para decidir, e o seu papel institucional são modelados por regras preestabelecidas e pelas necessidades criadas pelas características institucionais de cada área.

As linhas gerais da dinâmica de trabalho dos conselhos também são determinadas por regras legais e administrativas. Embora o seu detalhamento seja definido de forma consensual ou, em muitos casos, imposto pelos gestores, a estrutura geral – no que tange aos tipos de participantes, competência do fórum na área, por exemplo – não está aberta para discussão. Além disso, diferentemente dos OPs que definem o que será discutido ao início de cada processo anual, nos conselhos a agenda está permanentemente aberta para as novas políticas, programas ou ações produzidas pelos gestores públicos.

Enquanto os OPs articulam mecanismos de democracia direta e representativa, os conselhos são compostos exclusivamente por representantes. A participação direta somente é possível em algumas cidades em que foram criados conselhos distritais, contudo, esses conselhos não têm função institucional definida pela normatização legal e administrativa nacional. Participantes nos conselhos de âmbito federal, estadual e municipal são eleitos ou indicados pelas organizações ou parcela da população que representam; ou inclusive são instituídos pelos gestores em localidades nas quais as elites políticas controlam praticamente todos os aspectos da dinâmica política municipal. Mesmo assim, nos conselhos, se constituem

como arenas setoriais municipais, nas quais, dependendo das circunstâncias locais, diferentes interesses são representados. Atores que antes não tinham oportunidade de se manifestar são colocados frente a gestores públicos que necessitam – de algum modo – encontrar respostas para novos tipos de demandas sociais.

A maioria dos conselhos tem encontros regulares, embora alguns deles sequer realizem reuniões públicas (CORTES, 2005). Isso ocorre quando as autoridades municipais criam conselhos formalmente, com o único objetivo de obter recursos financeiros federais.

Eles usualmente têm um núcleo diretivo, eleito pelos participantes, de acordo com o estabelecido pelo regimento interno de cada fórum. Mesmo quando as autoridades governamentais não coordenam o fórum, elas têm forte influência sobre a formação de suas agendas. Não obstante, os gestores podem oferecer ou retirar a infraestrutura que viabiliza o bom funcionamento dos conselhos. Alguns têm apoio técnico e administrativo oferecido pelos gestores municipais. Embora sejam frequentes as decisões tomadas de modo consensual, em vários casos as discussões levam a processos de votação. Isso ocorre principalmente nas cidades maiores e nas capitais.

Assim, eles são fóruns altamente institucionalizados, organizados e regulados por regras legais e administrativas estabelecidas em cada área de política pública e seus participantes representam grupos de interesses específicos dessas áreas. Por isso seu papel institucional depende, em grande parte, da área a que estão afetos (CORTES, 2007). O conselho de assistência social, por exemplo, fiscaliza a gestão municipal de assistência social, participa na regulação dos serviços prestados por entidades não governamentais e exerce funções cartoriais ao decidir quais entidades prestadoras de serviços estão habilitadas a receber recursos públicos. O conselho de direitos da criança e do adolescente fiscaliza o cuidado oferecido à criança e ao adolescente no município, participa na regulação dos serviços prestados por entidades não governamentais, discute a prestação de serviços e as garantias de direitos da criança e do adolescente na cidade, e também exerce funções cartoriais ao decidir quais entidades prestadoras de serviços estão habilitadas a receber recursos públicos. Os conselhos de saúde e de educação cumprem principalmente o papel de discutir a provisão de serviços na cidade e de fiscalizar a gestão pública municipal. O papel mais limitado do que o dos conselhos de assistência social e de direitos da criança e do adolescente pode estar associado à forte estrutura governamental municipal de provisão e de regulação de serviços nessas áreas, que se encarrega tanto da regulação quanto do licenciamento de serviços.

6 SÍNTESE DA COMPARAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DAS IPs: MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO INDIVIDUAIS, PROCESSOS CONFERENCISTAS, OPs E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE DIREITOS

O quadro 1 sintetiza a análise empreendida ao longo do artigo.

QUADRO 1

Comparação das características das IPs

Tipo de IP	Características				
	Relação com os governos	Participantes	Questões em pauta	Regras de funcionamento	Papel institucional
<p>Pesquisas de satisfação: serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet; ouvidorias</p> <p>Participação direta: individual, voz</p>	<p>Criados pelo gestor municipal. A criação pode ser incentivada pelo gestor federal. Dependem do gestor municipal para a definição de seu desenho institucional, para o seu funcionamento e manutenção.</p>	<p>Potencialmente todos os cidadãos do município, e todos os usuários ou beneficiários de serviços e bens oferecidos diretamente pelo gestor municipal ou sob sua regulação.</p>	<p>Proposições e percepções dos indivíduos participantes sobre os bens e serviços oferecidos diretamente pelo gestor municipal ou sob sua regulação.</p>	<p>Estabelecidas por lei ou normas administrativas municipais, mas cada pesquisa ou serviço define suas normas. Participação indireta, individual. Pesquisas são eventuais, mas os serviços que recebem denúncias ou proposições tendem a se institucionalizar. Decisões sobre o destino das denúncias ou proposições é do gestor municipal. As regras formuladas pela Ouvidoria Geral da União tendem a modelar o funcionamento das ouvidorias municipais.</p>	<p>Permitem que o indivíduo manifeste suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos diretamente pelo município ou cuja provisão é regulada pelo governo municipal</p>
<p>Processos conferencistas</p>	<p>Criados por regras legais (Constituição, emendas constitucionais e leis federais) e por atos administrativos (ministeriais ou dos conselhos nacionais). Dependem do gestor municipal para a sua realização.</p>	<p>Tipos de participantes são estabelecidos por regras legais e administrativas federais; grupos sociais diretamente interessados na área de política pública de que trata a conferência.</p>	<p>Agenda e questões sobre as quais podem decidir são modeladas por regras preestabelecidas e pelas necessidades da área de política pública de que trata a conferência.</p>	<p>Regras gerais estabelecidas por lei ou normas administrativas federais, mas cada processo define seu próprio regimento. A agenda de debates, depende da dinâmica da política setorial. Predomina a participação indireta, através de representação. Processos eventuais de periodicidade variável: duram cerca de um ano. Decisões antecipadas por discussões, que precedem as votações. No nível municipal, escolhem os delegados para os níveis superiores (estadual e nacional) do processo conferencista.</p>	<p>Participam da formação e da difusão da agenda de debates setorial São arenas democráticas de debates temporárias, de âmbito nacional, que favorecem a explicitação de demandas e proposições locais.</p>
<p>OPs fóruns coletivos, deliberação, voz</p>	<p>Criados pelo gestor municipal. Dependem do gestor municipal para a definição de seu desenho institucional, para o seu funcionamento e manutenção.</p>	<p>Potencialmente todos os cidadãos do município, mas a maior parte dos participantes provém de regiões urbanas pobres.</p>	<p>Orçamentárias referentes a gastos de capital e, por vezes, despesas correntes em todas as áreas de políticas públicas.</p>	<p>Em geral, estabelecidas ao início de cada processo anual. Agenda de debates e cronograma de atividades publicizadas ao início do processo. Combina participação direta e indireta. Sucessão de encontros: 1º estabelecem as regras de funcionamento, as prioridades e elegem delegados para os níveis superiores de decisão; 2º delegados de distritos decidem prioridades e, depois, verificam se o que foi acordado foi cumprido. Votações podem ser abertas para delegados ou mesmo para os eleitores. Direto à voz para expressar preferências.</p>	<p>Incorporam as preferências dos cidadãos durante encontros desenhados para fixar prioridades de gastos. Arenas deliberativas que possibilitam que atores sociais transfiram práticas e informações da esfera social para a político-administrativa.</p>

(continua)

		Características				
Tipo de IP		Relação com os governos	Participantes	Questões em pauta	Regras de funcionamento	Papel institucional
Participação direta e representativa:	Conselhos de políticas públicas e de direitos	Em geral, criados por regras legais (Constituição, emendas constitucionais e leis federais) e por atos administrativos (ministeriais ou dos conselhos nacionais). Podem ser criados por leis municipais. Dependem do gestor municipal para o seu funcionamento e manutenção.	Tipos de participantes são estabelecidos por regras legais e administrativas federais; grupos sociais diretamente interessados na área de política pública a qual o conselho é afeto.	Tipo de agenda e as questões sobre as quais podem decidir são modeladas pelas regras preestabelecidas e pelas necessidades da área de política pública a qual o conselho é afeto.	Regras gerais são estabelecidas por lei ou normas administrativas federais, mas o do funcionamento do fórum é definido pelos regimentos internos de cada conselho. Agenda de debates depende da dinâmica política setorial, as ações dos gestores de cada área vão construindo as pautas. Predomina a participação indireta, através de reuniões de coordenação formadas por conselheiros; núcleos de consenso, mas, por vezes, existem intensas discussões que podem levar a votações, especialmente nos conselhos municipais das cidades maiores e das capitais.	Arenas setoriais municipais em que diferentes interesses podem ser representados. Devido ao alto grau de institucionalização, seu papel em grande parte, da área de política pública a que estão afetos.

Fonte: Elaboração própria.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Empresa de Transportes e Trânsito. **Como vou de ônibus**. 2010. [on line]. Disponível em: <<http://servicosbhtrans.pbh.gov.br:8080/comovou3/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. 1988.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. 1990.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. 1993.

_____. Ministério da Saúde. **Brasília abre 13ª Conferência Nacional de Saúde (15/11/2007)**. 2007. [on line]. Disponível em: <http://www.ibqgp.org.br/2007/todas_noticias.php?numero=2&chr_busca=conferencias> Acesso em: 6 nov. 2008.

CODEFAT. **Resolução nº 80, de 19 de abril de 1995**. Altera a Resolução nº 63, de 28 de julho de 1994, que estabelece critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de comissões de emprego constituídas em nível estadual, do Distrito Federal e municipal, no âmbito do sistema público de emprego. 1995.

CORTES, S. V. **Orçamento participativo e conselhos municipais de políticas públicas e de direitos na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)**. Porto Alegre, 2005 (Relatório de Pesquisa).

_____. Conselhos municipais no contexto das políticas públicas setoriais: um estudo comparativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu. (CD). **Anais ...** São Paulo: ANPOCS, 2007.

GPPOS – Grupo de Trabalho do Fórum Nacional de Ouvidorias de Saúde/ Departamento de Ouvidoria Geral do SUS. **Relatório do Encontro Temático: Ouvidorias do SUS: Espaço de Cidadania e Fortalecimento do Controle Social**. Brasília: Ministério da Saúde, 23 e 24 de novembro de 2010.

IBGE. **MUNIC 2009**. [on line] 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1612&id_pagina=1> Acesso em: 2 dez. 2010.

MÜLLER NETO, J. S. *et al.* Conferências de saúde e formulação de políticas em 16 municípios de Mato Grosso, 2003-2005. **Saúde em Debate**, v. 30, n. 73/74, p. 205-218, 2006.

NASCIMENTO, C. G. **Interfaces entre as conferências e conselho municipal de saúde: estratégias na construção democrática da política de saúde de Santos**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

PINTO, E. Democracia exige participação popular, diz Ouvidora da União – Reportagem – **JusBrasil Notícias**. 2009. [on line] Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1127906/democracia-exige-participacao-popular-diz-ouvidora-da-uniao>> Acesso em 10 dez. 2010.

PÓLIS. **Levantamento das cidades brasileiras que realizaram o orçamento participativo (1989-2004)**. 2006. Pólis [on line]. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/239.pdf>> Acesso em: 20 set. 2009.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal da Fazenda. **Atendimento da Fazenda é aprovado pelos contribuintes**. 2010. [on line]. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_noticia=136059> Acesso em: 10 dez. 2010.

RBOP – Rede Brasileira de Orçamento Participativo. **Apresentação**. 2010. [on line]. Disponível em: <http://www.redeopbrasil.com.br/html/quem_somos.htm> Acesso em: 10 dez. 2010.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Ed.). **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SÃO PAULO. Subprefeitura de Jabaquara. **Municípios respondem pesquisa de satisfação**. [on line] Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/jabaquara/noticias/?p=1368>> Acesso em: 10 dez. 2010.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, n. 67, p. 191-228, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. **Conselhos de assistência social**. [on line] 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/relacao-de-cnas-e-ceas>> Acesso em: 10 dez. 2010.

GUGLIANO, A. A. *et al.* Processos participativos e estratégias de redistribuição: resgatando o orçamento participativo em Pelotas (1984-1985). In: MARQUETTI, A.; PIRES, R.; CAMPOS, G. A. G. de (Org.). **Democracia participativa e redistribuição. Análise de experiências de orçamento participativo**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Perfil dos conselhos municipais de saúde**. [on line]. 2006. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portalsaude/pesquisaconselhos.pdf>> Acesso em: 10 maio 2010.

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS COMO “ENXERTOS” NA ESTRUTURA DO ESTADO: A IMPORTÂNCIA DE CONTEXTOS, ATORES E SUAS ESTRATÉGIAS*

Brian Wampler

1 INTRODUÇÃO

Instituições participativas (IPs) são como “enxertos” na estrutura do Estado e da democracia representativa. No âmbito dessas instituições, lideranças da sociedade civil e representantes do governo estabelecem os laços que ligam os cidadãos com o Estado, o governo com a sociedade. É de vital importância entender, não obstante, como as IPs estão inseridas nos ambientes institucionais, sociais e políticos mais amplos, bem como compreender os incentivos para as autoridades eleitas, cidadãos e burocratas, utilizarem ativamente as IPs na concepção e construção das suas políticas públicas e interesses políticos. Analiticamente, é claro, podemos reduzir o nosso campo de análise a instituições específicas – Orçamento Participativo (OP); Conselho de Saúde –, o que nos permite estudar a dinâmica interna de uma instituição em particular, mas defendo neste ensaio a ideia de que é fundamental localizar as IPs no seu contexto mais amplo para entender melhor como elas transformam os processos de formulação de políticas, bem como os seus resultados.

Centenas de milhares de cidadãos e governos em todo o Brasil estão gastando incontáveis horas envolvidos nesses processos relativamente novos de governança participativa, na esperança de que irão melhorar o bem-estar social, os processos e resultados políticos, a deliberação, assim como também a qualidade da democracia. Portanto, é crucial examinar os interesses e as ações de uma ampla gama de atores – representantes eleitos, burocratas, líderes da sociedade civil, cidadãos comuns, prestadores de serviços – para que se possa analisar de forma abrangente o impacto dessas instituições. Com muita frequência, os conselhos têm sido analisados apenas sob a perspectiva da sociedade civil, ignorando que,

* Texto originalmente produzido em inglês.

na verdade, funcionários de governo (envolvendo tanto os representantes eleitos quanto os funcionários de carreira), representantes dos sindicatos, prestadores de serviços e cidadãos controlam conjuntamente as IPs. Este capítulo focaliza uma questão-chave pertinente para a compreensão dos impactos das IPs sobre processos de governança democrática: como lidar com as variações significativas de resultados associados com a governança participativa?

As IPs fazem parte de processos de produção de políticas públicas de caráter incremental no Brasil, o que significa que, na verdade, não se deve esperar, a partir de sua mera presença e atuação, transformações dramáticas nos resultados observados. Mais precisamente, a adoção de IPs deflagra processos institucionalizados que alteram a estrutura de incentivos que induzem os cidadãos a participar, deliberar e negociar. As IPs também mudam quando os atores governamentais usam a autoridade do Estado e os recursos públicos para processar as demandas dos cidadãos e das lideranças da sociedade civil. Precisamos compreender essas novas IPs como parte de um processo conjunto de “resolução incremental de problemas” (*muddling through*), pelo qual governos recorrem a múltiplos fluxos de informação e interesses para definir agendas políticas (LINDBLUM, 1959). Nossa análise das IPs deve ser fundamentada na autoridade formal que lhes é concedida, no apoio dado por atores do governo para permitir que elas funcionem e, finalmente, nas suas respectivas capacidades para empenhar-se positivamente na formulação de políticas incrementais. Ao basear a nossa análise nessas três áreas, torna-se muito mais viável para nós mostrar como (e se) elas afetam uma variedade de resultados.

2 GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO NÍVEL LOCAL? PARTICIPAÇÃO COMO CANALIZAÇÃO DE DEMANDAS E INTERESSES

A governança participativa permite novas formas de intermediação entre o Estado e a sociedade civil, dado que dois outros mecanismos comumente usados de interação entre Estado e sociedade não são fortes no Brasil. O Poder Legislativo municipal continua a ser significativamente subordinado ao Poder Executivo. O Poder Legislativo poderia ser uma via potencial através da qual os cidadãos e os líderes da comunidade poderiam pressionar as suas pretensões sobre os funcionários do governo, mas, devido à sua fragilidade institucional e à força avassaladora do Executivo, há poucos incentivos para que lideranças comunitárias busquem o Poder Legislativo para defender mudanças políticas. Na ausência de um processo legislativo que canalize as demandas cidadãs em resultados políticos, a governança participativa preenche o vazio.

Em adição, um sistema partidário fragmentado, com baixa identificação partidária entre os eleitores, significa que o partido político, um canal tradicional para cidadãos e lideranças comunitárias levarem suas demandas às elites políticas, oferece poucas oportunidades para os cidadãos exercerem pressão política (MAINWARING, 1999; SAMUELS, 2006). A ausência de plataformas partidárias

rias claras torna difícil para os líderes comunitários, ativistas da sociedade civil e cidadãos traçarem estratégias que lhes permitam promover objetivos políticos coerentes com aqueles dos agentes políticos. A falta de forte identificação partidária indica que os líderes da comunidade tendem a procurar outros pontos de acesso para o estado em vez de confiar nos partidos.

Na ausência de um sistema partidário forte e na presença de um Legislativo fraco e fragmentado, a governança participativa pode ocupar um papel crucial na *canalização* das demandas emergentes nas comunidades organizadas. Como parte deste processo de canalização, o cidadão participante nas IPs utiliza estes espaços para “sinalizar” as suas demandas e preferências políticas a funcionários do governo, os quais, a seu turno, podem usar essas informações para desenvolver políticas públicas direcionadas às preocupações dos cidadãos.

Voltando à metáfora do “enxerto”: as IPs são instituições que enlaçam uma ampla gama de atores envolvida na formulação de políticas, mediando os seus respectivos interesses. Os funcionários de nível médio do governo e os cidadãos são os pontos de ligação que unem as IPs a um ambiente mais amplo. Os funcionários de nível médio do governo levam as demandas, as preocupações e as reclamações dos cidadãos para a burocracia e até aos políticos de alto escalão nomeados para resolver os problemas. Os ativistas comunitários, por um lado, apresentam as demandas das suas respectivas comunidades e, por outro, levam consigo informações sobre o que pode ser feito para atendê-las.

As lideranças da sociedade civil desempenham um papel crucial ligando cidadãos comuns às autoridades governamentais, bem como a programas, serviços e recursos controlados pelo Estado. As organizações da sociedade civil (OSCs) buscam o governo local, porque os prefeitos e legisladores municipais têm controle sobre os recursos, flexibilidade para desenhar novas políticas e programas e estão envolvidos nas instituições de governança participativa. As lideranças das OSCs estão inseridas em várias esferas institucionais, as quais estão em contato constante com funcionários do governo. Esses contatos se dão, em geral, em espaços institucionais formais, mas também envolvem contatos informais ocorridos paralelamente às assembleias oficiais das IPs. As autoridades do governo procuram as lideranças da sociedade civil porque esses atores são intermediários entre o Estado local e as comunidades, devido ao seu envolvimento articular dentro das instituições de governança participativa, e, finalmente, porque os líderes da sociedade civil desempenham um papel vital durante os processos eleitorais bienais.

Esta seção fornece várias ideias-chave a respeito do por que as IPs são importantes em nível local: Legislativos estaduais e municipais fracos, bem como sistemas partidários fragmentados, com um elevado número de partidos alçam

as IPs ao posto de principais instituições intermediárias ligando funcionários governamentais e líderes comunitários. Isso ajuda a explicar por que centenas de milhares de brasileiros gastam o seu tempo e capital político limitado trabalhando dentro dessas instituições.

3 INSTITUIÇÕES INSERIDAS EM CONTEXTOS MAIS AMPLOS

As IPs estão inseridas em contextos políticos, sociais e econômicos mais amplos. É vital para pesquisadores e formuladores de políticas analisar estes contextos a fim de compreender melhor a gama de pressões sobre a instituição específica. Em primeiro lugar, é fundamental mapear a configuração da sociedade civil na arena de política pública específica (por exemplo, habitação, saúde), porque isso influencia e determina diretamente como os cidadãos e as OSCs utilizarão as IPs. As OSCs, especialmente aquelas que representam os usuários de serviços e políticas atuais ou potenciais beneficiários da atuação de um conselho, são, figurativamente, o coração do sistema de governança participativa. Examinar tais questões como a densidade das OSCs, a amplitude dos interesses dessas organizações e sua respectiva história (por exemplo, tempo, questões envolvidas, presença de “públicos participativos” etc.) nos permite compreender como os atores da sociedade civil procurarão utilizá-la. Por exemplo, se houver relativamente poucas OSCs, espera-se que haja um conjunto correspondentemente limitado de OSC envolvido nas IPs, o que limitará a pressão colocada por estas organizações sobre funcionários do governo, constringendo a vitalidade do debate e colocando em questão a representatividade das OSCs participantes. Ou, ainda, se as OSCs estão estreitamente ligadas a outras formas de intermediação de interesses (por exemplo, relações clientelistas), então elas não terão incentivo para trabalhar dentro de um novo formato de IP. A sociedade civil no Brasil está cada vez mais heterogênea; o que significa que sua avaliação cuidadosa deve ser feita para cada arena de política pública. Dada a crescente heterogeneidade, não é suficiente extrapolar características de um setor para o outro, mas é necessário mapear as OSCs (formais e informais) que operam dentro da arena de uma política pública específica com fins de compreender como os contornos da sociedade civil afetarão a forma pela qual o conselho é utilizado.

Em segundo lugar, devemos também estar cientes de que os conselhos estão também inseridos em um sistema mais amplo de conselhos, pelo qual as decisões tomadas em um dado conselho podem potencialmente impactar outras arenas políticas. Por exemplo, uma decisão tomada no Conselho de Assistência Social pode afetar a forma como o Conselho de Crianças e Adolescentes implementa políticas correlatas. Membros de alguns conselhos fazem parte de outros conselhos, o que cria um conjunto de laços horizontais nestes espaços. Em cidades de maior porte, existem também subconselhos municipais (por exemplo, na área de

saúde: municipal, regional e local), o que cria uma ligação vertical entre conselhos. Este sistema de conselhos vertical serve como um dispositivo de filtragem, em que ideias, interesses e lideranças começam frequentemente em nível local, antes de trabalhar no interior do “sistema”.

Em terceiro lugar, os interesses políticos dos atores governamentais também devem ser examinados de perto à medida que procuramos compreender as IPs. A minha leitura do debate sobre os conselhos indica que pouca atenção tem sido dada ao papel fundamental de tais atores, especialmente das autoridades eleitas. Parte dessa atenção deriva da crença de que os conselhos deveriam permitir que os cidadãos governassem, desconhecendo que muitos dos conselhos são controlados conjuntamente pelos cidadãos e autoridades governamentais; são as interações Estado-sociedade que produzem a mudança de política. Além disso, a delegação de autoridade legal formal às IPs é apenas o primeiro passo para a criação de instituições viáveis. Os governos precisam estar significativamente envolvidos a fim de fazer com que IPs funcionem bem (ABERS; KECK, 2009). As autoridades governamentais devem prestar o apoio administrativo para assegurar que os membros do conselho tenham informações de boa qualidade. Talvez ainda mais importante, atores governamentais devem modificar o conteúdo e o processo através dos quais as políticas são implementadas para responder às demandas políticas dos membros do conselho. Quando tais atores procuram trabalhar com os membros do conselho, há uma probabilidade maior de que, em conjunto, contribuam para o programa político. Na minha experiência, atores governamentais iniciam a maioria das novas políticas, de modo que este trabalho “conjunto” é baseado no fornecimento das informações dos funcionários do governo aos membros do conselho sobre as opções políticas. O potencial, para os membros do conselho, de influenciar os resultados políticos é maior durante este processo de troca, pois planos do governo podem ser modificados para atender às demandas dos membros do conselho.

Para explicar os interesses dos atores governamentais, precisamos olhar para o ambiente político mais amplo. O governo eleito partilha um “projeto político” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2007) de governança participativa com a maioria dos membros ativos da sociedade civil? Quando governantes querem ampliar a voz dos cidadãos no processo de decisão política, há então maior probabilidade de os funcionários do governo buscarem privilegiar as IPs como um canal para tanto. Por que e onde existe uma probabilidade maior de que haverá um projeto político baseado na “governança participativa”? Acredita-se que essa probabilidade seja maior quando os atores governamentais tiverem raízes profundas nas OSCs associadas ao “direito a ter direitos”, ou aos emergentes “públicos participativos” (DAGNINO, 1994; WAMPLER; AVRITZER, 2004) ou se os funcionários do governo forem jovens o suficiente para terem se habituado na

cultura das IPs. As autoridades do governo devem estar dispostas a trabalhar em estreita colaboração com as IPs; sem apoio contínuo e intenso dos órgãos de governo, estas instituições tornam-se espaços formais em vez de lugares que permitam o intercâmbio de preferências e interesses.

Quando os atores governamentais têm interesses limitados em apoiar as atividades de governança participativa, é muito difícil para um cidadão trabalhando no âmbito das IPs se engajar na proposição de políticas específicas. Uma relação conflituosa entre os membros do conselho e os funcionários do governo provavelmente quer dizer que o dever principal dos membros do conselho será exercer a sua função de fiscalização, mas também que enfrentarão grandes dificuldades advindas de burocratas recalcitrantes. Assim, quando os funcionários do governo não estão interessados em trabalhar com os conselhos, há uma pequena probabilidade de que o conselho tenha um papel ativo de contribuição nos resultados políticos.

No entanto, é fundamental observar que, quando os membros do conselho estão incluídos no processo de decisão política através das estratégias e dos interesses do governo, torna-se menos provável que eles sejam capazes de afirmar ativamente o seu papel de fiscalização. A razão é muito simples: se os membros do conselho pressionam fortemente o governo para retificar problemas, haverá um aumento da tensão entre os grupos que levará os funcionários do governo a limitar o papel dos cidadãos no processo de decisão política. Institucionalmente, isto evidencia a natureza contraditória dos tipos de autoridade entregues à maioria de IPs: eles são institucional, administrativa e programaticamente dependentes do Poder Executivo, o que significa que uma estreita relação de trabalho é necessária se os cidadãos e lideranças comunitários quiserem influenciar os resultados políticos. À medida que a distância política entre o governo e os participantes aumenta, estes últimos devem recuar na utilização de seus mecanismos de fiscalização, o que, por sua vez, aumenta ainda mais as tensões, o que então reduz a influência dos participantes.

Em suma, as IPs criam uma arquitetura institucional com base no Estado, que transforma a maneira pela qual os atores da sociedade civil entram em contato com atores do governo, mas também altera as conexões entre as OSCs. As IPs ampliam a abrangência de pontos de acesso formal a órgãos do governo, o que aumenta a amplitude e a intensidade do contato entre os cidadãos e funcionários do governo. Isso tem o potencial de aumentar a *accountability*, porque os cidadãos podem utilizar os fóruns públicos, bem como as interações informais, para questionar o governo sobre as suas ações. A expansão do número de IPs produziu um mundo político muito mais complexo, no qual os cidadãos e os participantes das IPs devem ser mais habilidosos no trabalho horizontal e vertical em todas as esferas políticas. O conhecimento e as ações dos participantes das IPs não se limitam a uma única arena política, mas devem reunir informações para participar na

formulação de políticas em múltiplas arenas. Por exemplo, os participantes que trabalham no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) devem ser informados sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMADC). Verticalmente, os participantes das IPs em cidades maiores trabalham nos níveis municipal, regional e local.

Um conjunto diverso de IPs – conselhos, conferências, OP etc. – é a base de uma arquitetura institucional que une os líderes de diferentes OSCs, ajudando estas últimas a construir e manter “laços de solidariedade” (ALEXANDER, 2006). Os “laços de solidariedade” são cruciais, pois permitem aos líderes, que de outra forma estariam isolados, desenvolver laços com indivíduos que tenham preocupações e demandas semelhantes. Como a nova arquitetura das IPs é apoiada pelo Estado, as OSCs participantes concentram seu tempo e energia na arte e na prática de governar, o que significa que o foco destas organizações dirige-se para a identificação de como a governança participativa pode ser usada para atender à sua agenda política. Assim, a ação política estratégica e instrumental é também desenvolvida pelas OSCs, tendo em vista que buscam assegurar a mudança política e bens públicos. Não devemos esperar que as OSCs estejam participando simplesmente porque querem melhorar a deliberação ou aprofundar a qualidade da democracia ou, ainda, formar laços de solidariedade com seus pares, mas temos de assumir que elas estão envolvidas porque acreditam que a sua participação terá um impacto significativo sobre a qualidade de vida.

O aumento das oportunidades para os participantes significa que as OSCs e os líderes comunitários devem se dedicar a dois tipos distintos de política: eles devem participar em processos de produção de políticas de caráter incremental que recompensem o conhecimento e detalhes técnicos, a participação em várias reuniões, a deliberação pública, as negociações privadas e a estreita colaboração com funcionários do governo. Eles também devem ser capazes de mobilizar suas comunidades. Se as lideranças comunitárias são incapazes de mobilizar suas comunidades, algumas questões serão levantadas quanto à representatividade de suas organizações; os representantes do governo também podem ser suscetíveis a apoiar as propostas políticas dos participantes se eles não perceberem que os líderes comunitários têm significativo apoio político.

Finalmente, isso nos leva de volta à democracia representativa. As IPs estão incorporadas em um amplo ambiente político em que as eleições são o elemento-chave para explicar como a autoridade do Estado poderá ser utilizada. Quando os líderes da sociedade civil e as autoridades governamentais estão envolvidos nas IPs, a sombra das próximas eleições está sempre presente. A sociedade civil usa as IPs para tentar induzir o governo a atender às suas demandas; os governantes e seus funcionários usam as IPs para atender às demandas coletivas e individuais

dos participantes, mas, ao mesmo tempo, para recolher informações sobre as habilidades de mobilização dos participantes. Não devemos separar a nossa análise das IPs da lógica da democracia representativa, porque os atores governamentais envolvidos na produção de políticas têm horizontes de tempo de dois e quatro anos, portanto, plenamente conscientes do calendário eleitoral.

4 CONCLUSÃO

As IPs devem ser analisadas em seus ambientes sociais, políticos e econômicos mais amplos. Seus participantes são oriundos e estão inseridos em locais e instituições diferentes, bem como nas diferentes redes de governanças e da sociedade civil. Os cidadãos e as autoridades de governo são os pontos de ligação que unem o Estado e a sociedade. É vital que entendamos as IPs como sendo *controladas conjuntamente* por uma série de diferentes atores, o que significa que a compreensão dos incentivos e dos interesses desses atores governamentais ao lado de outros atores é fundamental. Compreender as estratégias e incentivos das autoridades do governo e das OSCs para trabalhar dentro das IPs é um bom ponto de partida para os pesquisadores e analistas políticos que queiram entender o impacto potencial e efetivo das IPs.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; KECK, M. Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. **Politics and Society**, v. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.
- ALEXANDER, J. C. **The civil sphere**. New York: Oxford University Press, 2006.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79, 1959.
- MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- SAMUELS, D. Sources of mass partisanship in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 2, p. 1-27, 2006.
- WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. **Comparative Politics**, v. 36, n. 3, p. 291-312, 2004.

RELAÇÕES DE PODER E ESPECIFICIDADES DO CONTEXTO EM FÓRUNS PARTICIPATIVOS

Igor Ferraz da Fonseca

1 INTRODUÇÃO

A participação social é amplamente difundida enquanto elemento necessário a uma melhor formatação e implementação de políticas públicas. Em âmbito internacional, a partir da década de 1980, a ideia de participação se difundiu e se tornou quase consensual, tendo em vista uma confluência do pensamento da esquerda e da direita neoliberal que, por motivos distintos, assumiram o conceito de participação como essencial para a eficiência na implementação de políticas (MOHAN; STOKKE, 2000; SANYAL, 2005).

O discurso internacional sobre participação teve forte reflexo em âmbito nacional. Além disso, a ideia de participação, no Brasil, ganha grande impulso devido a características endógenas, tais como o ativismo dos movimentos sociais na redemocratização (AVRITZER, 2002) e os arranjos institucionais criados a partir da Constituição de 1988.

Após 30 anos do surto das experiências participativas em nível mundial, a euforia inicial sobre o sucesso de tais experiências é abalada e várias críticas são feitas à forma como a ideia de participação foi promovida nos diversos contextos nacionais e locais. Alguns autores afirmam que a participação foi promovida de forma esvaziada e descolada das realidades específicas em que tais experiências foram implementadas. Para estes autores, a ideia de participação se tornou uma *buzzword*,¹ com efeito mais retórico que efetivo (CLEAVER, 2001; CORNWALL; BROCK, 2005; FONSECA, 2010).

1. *Buzzword* é uma expressão em língua inglesa que representa uma palavra ou expressão que estaria na moda, mas cujo significado original foi perdido e cujo uso corrente foi banalizado. A utilização de uma *buzzword* tem mais efeito no nível da retórica do que na aplicação prática.

Na última década multiplicaram-se estudos que começaram a questionar quais são os resultados concretos da participação social, bem como por que a efetividade de algumas instituições participativas (IPs) aparenta estar aquém do ideal. Com base nesses estudos, é possível afirmar que alguns dos principais gargalos que impedem o amplo sucesso das experiências de participação estão relacionados ao exercício e à desigualdade de poder entre os múltiplos atores sociais.

O objetivo deste capítulo é promover a reflexão sobre a dimensão do poder nas IPs. Estas reflexões estão contidas em ideias de cunho metodológico, no sentido de aperfeiçoar a pesquisa quantitativa e qualitativa sobre participação social. O argumento central aqui defendido é que, desde o desenho inicial da pesquisa até sua conclusão, um olhar crítico que enfoque a desigualdade e o exercício do poder é postura necessária para uma avaliação correta e eficaz dessas instituições.

A segunda seção do capítulo focará o exercício do poder nas IPs, em perspectiva que transcende o desenho institucional dessas instituições. A terceira seção terá como foco a desigualdade de poder envolvendo atores do Estado e da sociedade civil, utilizando-se como exemplo a questão da distribuição de conhecimentos e da linguagem técnica entre os atores e grupos sociais. A quarta seção questionará o “mito da comunidade”, mostrando a existência de desigualdades no exercício do poder entre atores locais. Por fim, a quinta seção tratará da desigualdade de poder presente na relação entre atores locais e atores externos. Para tanto, esta relação será exemplificada pela atuação de mediadores externos no processo participativo. Estes atores – que assumem o papel de ligação entre os agentes financiadores das experiências participativas e a população local – exercem grande influência sobre o exercício do poder e sobre a eficácia das IPs. O capítulo é concluído na sexta seção.

2 PARA ALÉM DO DESENHO INSTITUCIONAL

Parcela significativa da literatura sobre conselhos gestores e demais instâncias de participação foca questões relativas ao seu desenho institucional. Seguindo as diretrizes do planejamento racional-compreensivo, estudiosos se debruçam na formulação de propostas para que as regras, os regimentos internos, os decretos de criação e os mecanismos formais de decisão permitam uma participação ampla e eficaz, promovendo a cidadania e o controle social.

Assim, critérios como a paridade entre governo e sociedade civil; regras para eleição livre de conselheiros e/ou para o exercício da presidência (ou instância similar); a garantia de espaços e posições ocupadas por atores locais ou “da comunidade”; regras claras que coordenem o debate e o processo decisório no colegiado, entre outros, são perseguidos enquanto modelos ideais no aperfeiçoamento das instâncias participativas.

Para outra parcela da literatura, a análise do desenho institucional é insuficiente para compreender a complexidade e a dinâmica da participação em colegiados. Para esta segunda corrente, o foco exclusivo no aperfeiçoamento do desenho institucional não combateria os principais gargalos encontrados nas IPs.

A perceptiva abordada neste capítulo não nega que o desenho institucional tenha algum tipo de influência no processo político e decisório dos colegiados, mas aponta no sentido da importância dos mecanismos informais de decisão e das condições contextuais locais que transcendem a própria IP. Quando instituída, a instância participativa interage e é condicionada por elementos sociais preexistentes, tomando formas diferentes em cada contexto. Em resumo, a análise das relações de poder nos conselhos gestores precisa ir além de elementos como o desenho institucional e focar as relações sociais.

Sayago (2007), analisando os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), mostra um exemplo interessante de como as finalidades e os processos decisórios racionalmente planejados e desenhados por atores externos interagem e são condicionados pelo contexto local.

A autora aponta que tais conselhos foram criados pelo governo federal para atender às exigências legais do repasse de verbas públicas, em especial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). No contexto analisado, é possível identificar alguns fatores-chave, entre eles: ausência de capital social e de cultura participativa local; despreparo dos atores locais quanto aos conhecimentos técnicos necessários para a participação; ausência de clareza quanto aos objetivos destes conselhos e ao papel dos conselheiros; e forte presença de interesses econômicos na disputa pelas verbas públicas do PRONAF.

A criação dos CMDRs é um claro exemplo da inversão de lógica que ocorre na criação de alguns desses espaços. O próprio ideário das IPs é fomentar o controle social e a cidadania em uma perspectiva de baixo para cima, ou seja, em uma perspectiva na qual a sociedade expressaria suas vontades e influenciaria o processo político. Contudo, o que ocorreu com os CMDRs corrobora a afirmação de Burszty (2009) ao considerar que “a ideia de construir de baixo para cima as propostas de ação pode se materializar de forma impositiva, de cima para baixo”.

A democracia participativa não pode ser construída por decreto. A ampliação do número de conselhos gestores no Brasil – que hoje supera a marca de 39 mil conselhos (IPEA, 2005) – não raramente foi sustentada na criação de novos instrumentos sem que o contexto local tivesse sido preparado para tanto. Com base nesse cenário, não há como se surpreender quando Sayago (2007, p. 18) afirma que “o processo de descentralização, promovido com a criação do CMDR, seja não democrático, centralizador, e, em alguns casos, legitimador das relações de poder já existentes”.

Olival, Spexoto e Rodrigues (2007), em trabalho sobre participação nos CMDRs do território Portal da Amazônia, percebem a elitização e a pouca eficácia dos conselhos na generalização da cultura participativa. Para estes autores, deve-se “repensar o conceito dos conselhos como uma instituição caracterizada pela participação ampliada, uma vez que a existência dessas instituições não conseguiu superar a distinção entre uma minoria de cidadãos politicamente ativos e a maioria passiva” (OLIVAL; SPEXOTO; RODRIGUES, 2007, p. 1.027). De forma semelhante, Tatagiba (2005, p. 209) informa que:

Os conselheiros, no que se refere a renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional. A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação.

O foco no desenho institucional, que permeia as políticas de implantação de órgãos colegiados, é reproduzido nas pesquisas acadêmicas. Pouco é questionado com relação à capacidade do contexto local de receber essas instituições, bem como quais interesses – econômicos e políticos – estão por trás da criação desses espaços. Nesse sentido, recomenda-se que os analistas da participação se defrontem com as seguintes questões: *i*) a criação da instância atende a alguma finalidade concebida *a priori*?; *ii*) quais atores têm interesses econômicos e políticos diretos nas decisões dos colegiados?; *iii*) há desigualdades de poder, de conhecimento e de acesso a recursos materiais e simbólicos pelos atores?; *iv*) como essas desigualdades são refletidas no processo participativo?; e *v*) o contexto local tem tradição participativa e capacidade social e política para mediar adequadamente conflitos de interesse?

A seguir, apresentaremos três níveis distintos nos quais as relações de poder se fazem presentes nas instâncias de participação. Os exemplos aqui discutidos não pretendem esgotar as formas e possibilidades em que as relações de poder se fazem presentes enquanto variável significativa, mas apenas assinalar e exemplificar a importância do exercício do poder na dinâmica da participação.

3 RELAÇÕES DE PODER ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Os conselhos gestores não estão localizados em um vácuo organizacional. Embora uma de suas características básicas seja a de instituições que congregam a participação de atores do Estado e da sociedade civil, estes colegiados geralmente estão inseridos no organograma da administração pública, nos diversos níveis de governo. Os conselhos gestores de políticas públicas, especificamente, tendem a ser vinculados ao Poder Executivo. Assim sendo, é esperado que os atores e organizações governamentais detenham alto grau de poder nessas instâncias.

Uma tendência à concentração de poder no segmento governamental é notada por boa parte da literatura especializada sobre o tema. Na busca por minorar essa

concentração de poder, os analistas frequentemente pregam a necessidade da paridade numérica entre conselheiros governamentais e a sociedade civil e de um desenho institucional que tenha mecanismos de limitação do poder governamental, como eleições livres para conselheiros e/ou eleições para a presidência (ou instância similar).

Essas preocupações têm fundamento, mas são insuficientes para promover uma distribuição de poder igualitária entre os diversos atores. Não se trata apenas de paridade ou de eleições livres, mas, sobretudo, de uma análise sobre quem tem voz e influência nas decisões. Exemplos de desigualdades de poder que não podem ser mitigadas pelo desenho institucional é a questão do (não) domínio da linguagem técnica e dos conhecimentos especializados necessários para a deliberação em políticas públicas.

A utilização da linguagem técnica enquanto manifestação de poder é um aspecto que pode contribuir para que o fórum participativo não cumpra seus objetivos originais. Wendhausen e Caponi (2002, p. 1.625), analisando o conselho municipal de saúde de um município catarinense, demonstram que a linguagem técnica utilizada pelos representantes governamentais contribui para que a relação estabelecida no conselho seja uma relação de dominação, pois, por meio da linguagem técnica, de palavras de ordem e de termos contundentes, “se conseguia o silêncio da maioria dos conselheiros”. Nesse contexto, as autoras afirmam que “o que se constata aí é a velha prática de técnicos falando para leigos, ou o que poderia ser pior, o uso instrumental de um espaço que se pretendia ‘democrático’, para legitimar ações governamentais e não para ‘controlá-las’ e ‘avaliá-las’” (WENDHAUSEN; CAPONI, 2002, p. 1.625).

Em alguns fóruns participativos, está presente a figura das câmaras técnicas e similares, que teriam a função de traduzir as questões técnicas em linguagem palatável, no sentido de tornar possível a deliberação informada do conselho como um todo. Entretanto, este expediente não é universal nos fóruns participativos, estando mais presente nos conselhos gestores maiores e/ou mais bem estruturados.

Ademais, mesmo em conselhos grandes e estruturados, as câmaras técnicas, por vezes, não superam adequadamente o abismo da linguagem e do conhecimento técnico. Em pesquisa primária realizada no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), conselho em nível federal que conta com 108 conselheiros e 30 anos de funcionamento, nota-se que as câmaras técnicas são insuficientes para esgotar a dominação governamental por meio da linguagem e conhecimentos especializados. Sem uma adequada capacitação dos conselheiros, o domínio governamental permanece e a câmara técnica passa a ser mais uma instância em que o governo exerce sua dominação sobre o processo político e decisório do conselho (FONSECA; BURSZTYN; MOURA, 2010).

A questão da dominação exercida pelos atores governamentais também é acentuada por Fuks e Perissinotto (2006). Analisando o Conselho Municipal de Saúde de

Curitiba, os autores observam que, embora em minoria, os técnicos governamentais controlam a iniciativa do debate no conselho. Aqui, novamente a linguagem técnica é fator de dominação. De forma ainda mais problemática, o Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba é exemplo clássico de funcionamento de conselho *pro forma*. Nesse conselho, o processo da escolha dos representantes não governamentais foi amplamente controlado pelo governo e seus aliados. Isso fez com que, nesta instância, não existissem conflitos e contestações “porque todas as forças que poderiam contestar a orientação ali predominante foram excluídas em momentos anteriores ao processo decisório” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 77).

4 RELAÇÕES DE PODER ENTRE ATORES LOCAIS

Os modelos solidários de comunidade (CLEAVER, 2001) são típicos das abordagens participativas. Nesses modelos, as comunidades são vistas como internamente harmônicas e socialmente igualitárias. Os objetivos perseguidos pelos membros das comunidades são idênticos para todos os indivíduos e não há conflito entre eles sobre acesso a recursos, distribuição de poder, entre outros.

É claro que tal modelo de comunidade inexistente na realidade em que, ao contrário, se percebe uma complexa teia de motivações, alianças e conflitos. Segundo Eversole (2003, p. 783, tradução livre), “forasteiros que encorajam a participação frequentemente negligenciam levar em conta a diversidade e os interesses conflituosos convenientemente camuflados sob a bandeira de ‘população local’”.

Cleaver (2001, p. 45, tradução livre), em seus estudos sobre a Tanzânia, acentua que “mais realisticamente, podemos ver a comunidade como o *locus* de solidariedade e conflito, alianças inconstantes, poder e estruturas sociais”. Contudo, as agências financiadoras, executores e gestores de projeto raramente problematizam a “comunidade”. Na maioria das vezes a “comunidade” é considerada elemento uno e harmônico, que não possui conflitos internos, mas somente com atores externos. Tal postura implica que as desigualdades sociais e de poder locais sejam descartadas do âmbito de análise (MOHAN; STOKKE, 2000; EVERSOLE, 2003).

Simultaneamente ao processo que contrapõe a “comunidade” local aos atores externos, percebe-se uma delimitação arbitrária do que está incluído e/ou excluído de determinada comunidade (MOHAN; STOKKE, 2000). Além de perceber a comunidade como harmônica, muitas abordagens participativas isolam a suposta comunidade das estruturas econômicas e políticas de maior escala.

Perceber a comunidade como harmônica contribui para manter o *status quo* desigual local. As abordagens participativas tendem, por diversos motivos, a descon siderar as relações de poder entre atores locais. Kapoor (2002, p. 102-103) afirma que “o comportamento personalista das elites locais obscurece, e às vezes ignora, questões de legitimidade, justiça, poder e políticas de gênero e diferença”.

Esse fenômeno é percebido em comitês de bacia hidrográfica, no Brasil, nos quais a simples determinação de que deve haver participação dos atores envolvidos não é garantia da representatividade dos participantes, nem da efetiva expressão dos interesses e visões de cada um (PEREIRA, 2008; SOUZA, 2008). Dino (2003), analisando o processo de formação do comitê da sub-bacia hidrográfica do rio Paracatu – que foi criado por determinação do Plano Diretor no município de Paracatu – observa que a sua formação e funcionamento foram pautados pelo clientelismo, havendo apenas a participação das elites locais. Nesse caso, o comitê era, sobretudo, espaço de lutas políticas internas às elites dominantes e ampla parcela da população se via excluída e não representada no processo. Segundo a autora,

O modelo sistêmico de integração participativa, que prevê a existência dos comitês de bacia hidrográfica como importantes instrumentos de descentralização e participação popular na gestão, foi apropriado no nível local pela cultura política tradicional, influenciada por concepções e relações clientelistas e regionalistas (DINO, 2003, p. 113).

Analisando tentativas de estabelecer orçamentos participativos (OPs) em cidades baianas, Milani (2006, p. 188-189) percebe que o *modus operandi* local

(...) é predominantemente marcado por práticas clientelistas na intermediação das relações entre a sociedade e o governo local (...) isso significa, evidentemente, que os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos funcionam como obstáculos relevantes à participação, podendo até mesmo aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos.

Autores como Williams (2004, p. 558, tradução livre) percebem a participação como despolitização. Para o autor, a participação “já foi politicamente ‘domesticada’, e está servindo para a legitimação de importantes funções econômicas, institucionais de uma visão *mainstream* de desenvolvimento”. Assim, a concepção dominante de participação e empoderamento é baseada em um modelo harmônico de poder e “isto implica que o empoderamento dos ‘sem poder’ poderia ser alcançado dentro da ordem social existente, sem nenhum efeito negativo significativo sobre o poder dos poderosos” (MOHAN; STOKKE, 2000, p. 249, tradução livre). Por fim, a perspectiva focada nas relações de poder assevera que, quanto mais a participação é promovida conforme este modelo (falsamente) harmônico, sem questionar as relações desiguais locais, mais seu resultado mascarará a estrutura de poder da comunidade (KOTHARI, 2001).

5 RELAÇÕES DE PODER ENTRE ATORES LOCAIS E ATORES EXTERNOS

Um terceiro caso ilustrativo das manifestações de relações de poder em processos participativos trata do papel das relações de poder envolvendo atores locais e atores

externos. A presença do intermediário² ou facilitador – atores sociais responsáveis por organizar a população local e instruir ou tutelar a formação e o debate nas IPs – é mais constante em contextos nos quais não há tradição participativa, de controle social, e fraco capital social. A regra dos facilitadores se faz mais presente em processos cuja participação é direcionada de baixo para cima, quando há uma exigência legal ou de política pública para a instituição dos fóruns participativos ou quando tais institucionalidades são fomentadas por recursos ou organismos internacionais.

Segundo essa visão, contextos locais “necessitariam” de um agente “catalisador” para a promoção da participação, até o momento em que os atores locais tivessem condições, por si mesmos, de sustentar ativamente o processo. Contudo, os contextos locais que necessitariam do intermediário são geralmente mais vulneráveis no que tange aos aspectos socioeconômicos. Assim, os processos participativos nestas localidades sofrem de um problema crônico: a falta de mão de obra qualificada para empreender atividades que sigam o modelo de democracia participativa previsto nas metodologias participativas utilizadas pelos agentes e organizações externas ao contexto local.

A solução encontrada para que o processo participativo siga a metodologia predeterminada e seja considerado satisfatório pelo agente financiador é a contratação de atores especializados em executar esse tipo de projeto. Na maioria das vezes, esses indivíduos não residem nos municípios em que os processos ocorrem e são especializados em prestar assistência aos diversos processos participativos em localidades distintas, cada qual com mecanismos de exercício de poder particulares.

Conforme assinalado em pesquisa primária realizada pelo autor deste capítulo (FONSECA, 2009), há um duplo efeito na atuação desses mediadores. Por um lado, os facilitadores geralmente fomentam as IPs de uma forma padronizada nas várias localidades e geralmente não têm capacidade para adaptar tais institucionalidades às relações de poder locais. Ademais, a implementação padronizada dessas instituições pode potencializar o efeito das desigualdades de poder entre atores locais (como demonstrado na seção 4).

Por outro lado, a dependência do sistema indutor desses novos fóruns participativos e do próprio fórum participativo em relação ao mediador faz com que os intermediários concentrem em torno de si uma grande quantidade de poder. Isso ocorre porque as agências financiadoras e organizações de fomento dependem do mediador para a implementação induzida de instâncias participativas. Ao mesmo tempo, enquanto o fórum participativo não apresenta capacidade autônoma de sustentação, a experiência participativa pode continuar dependente da presença e da orientação do mediador.

2. O termo intermediário remete ao ator social que o antropólogo Eric Wolf conceitua como *broker*. Para o autor (WOLF, 2001, p. 138, tradução livre) “intermediários controlam as articulações ou sinapses cruciais das relações que ligam o sistema local ao todo mais amplo”.

A posição de intermediário constitui uma instância de poder que pode ser utilizada tanto em prol de benefícios pessoais quanto para atender à sua comunidade ou, ainda, a interesses externos (RIBEIRO; FELDMAN-BIANCO, 2003). Dessa forma, estes atores se tornam necessários ao processo e todo o processo pode ficar refém das vontades e das intenções desse ator. Caso o mediador tenha interesse em obter vantagens pessoais utilizando seu poder, ele terá condições de fazê-lo, podendo acarretar prejuízos à experiência participativa. Caso haja um rompimento repentino da contratação desse indivíduo, pode haver um fracasso ou mesmo dissolução do processo participativo, se as condições necessárias para sua continuidade no longo prazo não tiverem sido providas.

6 CONCLUSÃO

A compreensão do papel das relações de poder na implementação de experiências e colegiados participativos é de fundamental importância para os estudiosos da questão. O foco nas relações de poder implica analisar além das dimensões formais das instâncias de participação – tais como o desenho institucional – e levar em consideração mecanismos informais de decisão, bem como enfatizar os efeitos da assimetria de poder no processo decisório. Esta empreitada necessita de um olhar crítico, partindo do reconhecimento das particularidades dos contextos, cada qual com uma dinâmica própria de interação entre os atores sociais e de exercício de poder, envolvendo os múltiplos atores locais, entre si e com atores externos ao contexto local.

Os exemplos aqui abordados – desigualdades envolvendo atores governamentais e sociedade civil; desigualdades internas ao âmbito local; e desigualdades relacionadas à interação entre atores locais e externos – são ilustrativos e não exaustivos de possibilidades de manifestação das relações de poder em fóruns participativos. Atendendo ao escopo deste livro, o objetivo máximo dessas reflexões é assinalar a importância do exercício do poder em fóruns participativos e recomendar, ao analista da participação social, um estudo cuidadoso do contexto em que a experiência participativa está inserida, com foco na inter-relação da institucionalidade participativa com a dinâmica própria de seu contexto.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- BURSZTYN, M. **Think locally, act globally: new challenges to environmental governance**. Cambridge: Harvard University, 2009 (CID Working Paper, n. 33).

CLEAVER, F. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001.

CORNWALL, A.; BROCK, K. What do buzzwords do for development policy? A critical look at “participation”, “empowerment” and “poverty reduction”. **Third World Quarterly**, v. 26, n. 7, p. 1.043-1.060, 2005.

DINO, K. **Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos: o caso do comitê da sub-bacia hidrográfica mineira do rio Paracatu**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

EVERSOLE, R. Managing the pitfalls of participatory development: some insight from Australia. **World Development**, v. 31, n. 5, p. 781-795, 2003.

FONSECA, I. **Entre o discurso e a prática: boa governança e Agendas 21 locais na Amazônia**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

_____. Participação, *buzzwords* e poder. In: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Org.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 285-303.

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, 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.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/Ipea, 2005. Disponível em: <<http://en.ipea.gov.br>> Acessado em: 15 dez. 2009.

KAPOOR, I. The devil’s in the theory: a critical assessment of Robert Chambers’ work on participatory development. **Third World Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 101-117, 2002.

KOTHARI, U. The case for participation as tyranny. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001. p. 1-15.

MILANI, C. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 180-214, 2006.

MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.

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. 1.013-1.035, out./dez. 2007.

PEREIRA, M. do C. **Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguassu**: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos. 2008. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

RIBEIRO, G.; FELDMAN-BIANCO, B. Antropologia e poder: contribuições de Eric Wolf. **Série Antropologia**, v. 341, 2003.

SANYAL, B. Planning as anticipation of resistance. **Planning Theory**, v. 4, n. 3, p. 225-245, 2005.

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.

SOUZA, L. **Desafios da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos**: o caso da Bacia do São Francisco. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, v. 25, p. 209-213, 2005.

WENDHAUSEN, A.; CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, n. 6, p. 1.621-1.628, 2002.

WILLIAMS, G. Evaluating participatory development: tyranny, power and (re) politicization. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 557-578, 2004.

WOLF, E. **Pathways of power**: building an anthropology of the modern world. Berkeley: University of California Press, 2001.

A QUESTÃO DOS ATORES, SEUS REPERTÓRIOS DE AÇÃO E IMPLICAÇÕES PARA O PROCESSO PARTICIPATIVO

Luciana Ferreira Tatagiba

1 INTRODUÇÃO

Os avanços na agenda de pesquisa sobre a temática da participação institucional no Brasil são evidentes. Temos hoje uma produção diversificada e qualificada que alia o conhecimento profundo dos casos em foco a um investimento no sentido da generalização teórica, a partir da identificação das variáveis relevantes. Os métodos e estratégias de pesquisas também avançaram com uma interessante combinação dos métodos quanti e quali. Esse amadurecimento da área é um traço importante que, por certo, marcará as pesquisas desenvolvidas nessa nova década.

Instigada pelos desafios e as oportunidades que os avanços nessa área de conhecimento têm propiciado, busco neste artigo compartilhar investimentos recentes de pesquisa que agregam aos estudos sobre a participação os problemas relativos aos movimentos sociais e seus repertórios de ação. Como outros autores já têm apontando, a partir do final dos anos 1980, os estudos sobre participação, sociedade civil, espaço público, cidadania avançaram na mesma proporção em que declinaram os estudos sobre os movimentos sociais (DOIMO, 1995; SILVA, 2005). Esse deslocamento temático (LAVALLE, 2003) inibiu o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa focada no papel dos movimentos na ampliação dos direitos de cidadania, assim como nas implicações da participação institucional sobre a configuração dos movimentos e suas relações com o sistema político.

No caso brasileiro, os movimentos sociais foram atores fundamentais na criação e consolidação da arquitetura participativa em várias áreas de políticas públicas. Em estreita conexão com atores da arena político-institucional, os movimentos sociais apostaram na luta “por dentro do Estado” como estratégia de transformação social. O próprio surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) se insere no âmbito dessa aposta. Uma aposta que gerou lutas longas, e no geral árduas, que resultaram na criação e reconhecimento de novos direitos de cidadania

que mudaram o ambiente político no qual os governos deveriam passar a operar desde então. Refiro-me aqui tanto aos diversos mecanismos de participação direta e semidireta instituídos pela Constituição de 1988, como complemento à democracia representativa, como às diversas outras conquistas que foram sendo regulamentadas nos anos seguintes, a partir da pressão dos movimentos, como o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Estatuto da Cidade etc., todas com importantes mecanismos de consulta e deliberação voltados à incidência da sociedade sobre as políticas públicas. Tendo contribuído para a criação dessa nova arquitetura, os movimentos sociais enfrentaram, nos anos seguintes, o desafio de disputar nesses novos cenários seus interesses e projetos. Para isso, modificaram suas formas de atuação, construíram novas demandas, buscaram qualificação, alteraram suas relações com a base, forjaram novos padrões de liderança, intensificaram o diálogo e os trânsitos com o campo político-institucional etc.

Hoje, passadas mais de duas décadas de intensa experimentação democrática, como os movimentos avaliam esses investimentos na participação institucional? Qual o lugar que a participação institucional ocupa nas suas estratégias de ação *vis-à-vis* outras estratégias potencialmente disponíveis como a ação direta, a violência, as relações clientelistas? Em um cenário caracterizado por uma oferta significativa de participação, quais os riscos e as vantagens de participar e de não participar? Quais os dilemas específicos que a ampliação dos canais de participação impõe à ação dos movimentos e como eles têm buscado responder a esses desafios? O que acontece com os movimentos quando eles trilham o caminho institucional? E quando movimentos fortes e combativos em determinadas áreas de políticas não investem nos espaços de participação gerados, quais os impactos sobre a qualidade do debate público e a efetividade da participação que neles se engendra?

Essas são questões teórica e empiricamente fecundas que emergem do encontro entre as agendas de pesquisa sobre participação, movimentos sociais e ação coletiva. A partir desse encontro é possível avançar em outras dimensões para a avaliação da qualidade dos processos participativos e seus resultados. Nas páginas a seguir, procuramos desenvolver esse argumento. De início, fazemos uma breve apresentação do conceito de movimento social, à qual se segue a discussão sobre repertórios de ação e riscos e vantagens da participação institucional. Por fim, ilustramos a discussão com o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo.

2 O CONCEITO DE MOVIMENTO SOCIAL

O conceito de movimento social com o qual operamos tem como referência as análises de Della Porta e Diani (2006), cuja elaboração, por sua vez, busca uma forma de articulação entre as tradições americana e europeia de análise dos movimentos

sociais e da ação coletiva. Na tentativa dessa síntese teórica, os autores definem movimento social como um tipo específico de ação coletiva, caracterizado pela combinação de três elementos: conflito, identidade e redes informais. As noções de conflito e identidade são mais frequentemente trabalhadas, por isso destaca-se aqui a referência aos movimentos como redes de interação. No trabalho introdutório ao tema, Della Porta e Diani enfatizam a diferença entre movimento social e processos organizacionais. Ou seja, embora tratemos das redes de interações e de organizações específicas como movimentos sociais, os autores enfatizam a importância analítica de distinguirmos as organizações que compõem o movimento do movimento em si.

Eles [movimentos sociais] são redes que podem ou não incluir organizações formais, dependendo de circunstâncias cambiantes. Como consequência, uma única organização, seja quais forem suas características dominantes, não constitui um movimento social. Certamente uma organização pode estar envolvida em um processo de movimento social, mas essas noções não são idênticas, uma vez que refletem diferentes princípios organizacionais (DELLA PORTA; DIANI, 2006, p. 25, tradução da autora).

O interessante dessa distinção é que ela nos permite analisar empiricamente os processos pelos quais organizações específicas, com interesses, projetos e identidades específicas, enfrentam o desafio de construir um campo comum de ação. Como lembra Melucci (1996) um movimento social é uma abstração analítica, no real o que existe é um conjunto de organizações e indivíduos frouxamente ligados entre si e que se reconhecem, e são reconhecidos, como parte de algo que é maior do que cada um isoladamente. “Tende-se muitas vezes a representar os movimentos como personagens, com uma estrutura definida e homogênea, enquanto na grande parte dos casos, trata-se de fenômenos heterogêneos e fragmentados que devem destinar muitos dos seus recursos para gerir a complexidade e a diferenciação que os constitui” (MELUCCI, 2001, p. 29). Ao erigirmos como objeto analítico o conceito de movimento social, apontamos para esse “algo maior” a partir do qual as lutas pontuais, fragmentadas, urgentes são inseridas numa textura relacional que conecta o tempo presente com a memória e com os projetos futuros.

Em nossa pesquisa essa forma de compreensão do conceito de movimento social tem sido bastante útil por dois motivos principais. Primeiro, porque ele nos oferece uma oportunidade de nos aproximarmos do real mantendo uma “postura cética” (MELUCCI, 2006) que nos permite identificar, descrever e analisar os mecanismos pelos quais indivíduos e grupos se constituem como coletividade – um nós – em torno de uma carência concreta. Ao partirmos do pressuposto da heterogeneidade de atores, trajetórias e interesses, podemos erigir como questão central justamente o problema da coordenação da ação dessa coletividade em torno de ob-

jetivos comuns e das estratégias para alcançar esses objetivos. Como afirma Melucci, o que no geral tomamos como um dado “a existência do movimento” é justamente o que precisa ser explicado, “a questão de como um ator coletivo é formado passa a ter importância teórica decisiva (...). Pesquisadores do tema devem abordá-la em relação à pluralidade de aspectos presentes na ação coletiva e explicar como eles se combinam e se sustentam ao longo do tempo” (MELUCCI, 1996, p. 70, tradução da autora). Em segundo lugar, esse conceito é importante porque nos permite articular dois planos de análise. Por um lado, nos permite investigar as ações estratégicas e pragmáticas desse coletivo voltadas à obtenção de bens materiais e/ou imateriais e os resultados concretos dessas ações tendo em vista os fins pretendidos pelos atores (a dimensão da urgência). Por outro, pela dimensão normativa que comporta, abre a possibilidade de inquirirmos acerca dos sentidos e consequências dessas ações para além do plano dos atores e grupos individualmente considerados e seus objetivos racionalmente definidos (a dimensão emancipatória). Trabalhar com o conceito de movimento social – tal como aqui definido – é, portanto, dar conta da dimensão pragmática da ação e, ao mesmo tempo, da paixão e do risco que essa ação evoca. Ou seja, o conceito de movimento social nos permite compreender as manifestações concretas dos nossos referentes empíricos e, ao mesmo tempo, nos faculta inquirirmos sobre o sentido da ação, transcendendo o plano dos atores (organizações, grupos ou indivíduos) individualmente considerados.

3 OS REPERTÓRIOS DE AÇÃO: RISCOS E VANTAGENS DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL

Charles Tilly define “repertório de confrontação” como o conjunto dos meios à disposição de um grupo que lhes permite encaminhar reivindicações de diferentes tipos a diferentes atores, sejam indivíduos ou organizações (TILLY, 1986, p. 2). Partindo de Tilly, Tarrow reafirma as dimensões estruturais e *culturais* do conceito: os elementos do repertório não são apenas o que as pessoas fazem quando entram em conflito com outras, “trata-se do que elas *sabem fazer* e do que os outros *esperam* que elas façam” (TARROW, 1997, p. 66, tradução da autora, grifos no original). Um repertório, continua Tarrow, está inscrito na história política dos grupos que dele fazem uso.

O que caracteriza os movimentos sociais contemporâneos é a combinação de diferentes formas de ação, o que os torna muito mais flexíveis em relação a suas táticas do que os movimentos do passado. Do estudo de Dieter Ruch, 1990, sobre o movimento ambiental na França e na Alemanha, Tarrow traz o exemplo:

[Ruch] descobriu que, em um ou outro momento, os ativistas antinucleares de ambos os países haviam lançado mão conjuntamente de formas de ação coletiva de tipo significativo ou instrumental, violento ou convencional (...). Ainda que o movimento usasse a ação direta não-violenta com grande efetividade, era sua capacidade

de manipular e combinar diferentes elementos do repertório em função do objetivo, da estratégia do oponente e dos aliados disponíveis que lhe dava flexibilidade e parte do seu poder (TARROW, 1997, p. 204, tradução da autora).

As decisões estratégicas são dilemáticas e resultam de um jogo complexo no qual intenções, recursos, oportunidades e posições relacionais aparecem como determinantes da ação. A análise dos repertórios de ação dos movimentos exige sensibilidade aos dilemas táticos e estratégicos impostos pelas mudanças conjunturais e/ou pela configuração estrutural dos campos em disputa, assim como para a natureza cultural dos processos pelos quais os atores definem as questões em jogo e os campos em disputa, conformando suas identidades a partir dos seus múltiplos pertencimentos e dos compromissos, muitas vezes contraditórios, que eles geram (MISCHE, 2008, 2003).

No nosso caso, interessa compreender como os movimentos combinam a ação institucional com ações “radicais” ou disruptivas e quais as implicações da atuação institucional para os movimentos. Nesse ponto, a Teoria do Processo Político apresenta limitações, dada a ênfase no protesto como forma de ação e na visão dos movimentos como *outsiders* e antagonistas em relação aos atores do campo político-institucional (GIUGNI; PASSY, 1998; GOLDSTONE, 2003).

De qualquer forma, sabemos que avaliar resultados e consequências da ação dos movimentos não é uma tarefa fácil por vários motivos (GIUGNI, 1998). Mesmo assim, temos alguns avanços maiores no que se refere às consequências da ação dos movimentos para as políticas públicas e para a democratização, quando comparados com a agenda que aqui nos interessa. Além de serem poucos os estudos especificamente voltados à análise dos impactos da inserção institucional sobre os movimentos, as respostas que apresentam estão longe de serem conclusivas. No balanço geral, os estudos aos quais tive acesso sugerem haver mais riscos que vantagens para os movimentos que se envolvem em dinâmicas participativas institucionalizadas. Alguns repetem argumentos que temos encontrado nos estudos de caso sobre participação no Brasil, principalmente quanto aos custos que esse tipo de participação impõe aos movimentos ao demandarem conhecimentos técnicos e especializados que os movimentos não possuem. Outro argumento relativamente forte é que movimentos que participam em espaços institucionais tendem, com o tempo, a privilegiar essa forma de atuação sobre outras, com impactos negativos sobre sua capacidade de mobilização. De qualquer forma, são afirmações genéricas que requerem confirmação empírica.

Giugni e Passy resumem algumas das consequências da “cooperação” com o Estado sobre os movimentos: *i*) pressão no sentido da organização e profissionalização dos movimentos; *ii*) moderação dos objetivos; *iii*) desafio à identidade do movimento; *iv*) dificuldade de manter a mobilização das bases, com perda de

visibilidade pública e dificuldade de recrutamento; e *v*) acirramento dos conflitos e da fragmentação interna (GIUGNI; PASSY, 1998). Tarrow (1997) sugere que os movimentos tenderiam a seguir uma dinâmica que vai da confrontação à cooperação,¹ e que o envolvimento com dinâmicas institucionalizadas traz evidentes riscos para os movimentos. Ao adotar o caminho institucional e estabelecer compromissos em suas reivindicações, os movimentos reduzem a incerteza de suas táticas, com prejuízos sobre a capacidade de animar seguidores e manter a atenção das elites (TARROW, 1997, p. 201).

Após reportar a casos como o orçamento participativo (OP), Della Porta e Diani (2006) perguntam o que exatamente essas novas arenas oferecem aos movimentos sociais. Na resposta, mostram mais riscos que vantagens e citam o deslocamento do conflito das ruas para arenas nas quais os recursos mais importantes, como conhecimento técnico e *expertise* científica, não podem ser facilmente mobilizados pelos movimentos. Citam também a questão da manipulação das lideranças, cooptação, desmobilização das bases e legitimação das políticas como resultados potencialmente negativos da participação (DELLA PORTA; DIANI, 2006, p. 237-238).

De forma menos destacada, os autores também sinalizam as vantagens da participação. De uma forma geral, há o reconhecimento de que as novas arenas de participação conferem aos movimentos um ambiente, no geral, mais favorável para o encaminhamento das demandas, com a redução dos riscos inerentes aos protestos, o que pode estimular o engajamento de pessoas menos dispostas a correr riscos (TARROW, 1998, p. 201). A possibilidade de ganhos incrementais e procedimentais também é assinalada pela maior proximidade dos movimentos com os gestores e a comunidade da política. Por serem mais acessíveis que os canais tradicionais, as arenas participativas permitem ao movimento maior espaço para influência sobre a política pública (DELLA PORTA; DIANI, 2006, p. 238-239). Outro ganho para os movimentos é de natureza simbólica: a criação de novas arenas de participação amplia os sentidos da democracia, o que tende a legitimar a ação dos movimentos (DELLA PORTA; DIANI, 2006, p. 239).

No Brasil, embora não tenhamos estudos sistemáticos sobre esse tema, a bibliografia mais geral sobre participação tem oferecido elementos importantes para o debate. Com base nessa literatura, Dagnino e Tatagiba (2010) recuperam algumas consequências da inserção institucional sobre os movimentos, com destaque para o difícil processo de aprendizado que ela enseja. Uma primeira dimensão

1. Nessa mesma direção, Kriesi (1999) retoma argumento de McCarthy e Zald (1977), sobre o processo de profissionalização, burocratização, institucionalização dos movimentos como uma tendência presente na sua evolução organizacional, "O signo da mudança de objetivos será sempre conservador (...). As ações que se realizam devem ser mais moderadas, mais convencionais, mais institucionalizadas" (KRIESI, 1999).

recuperada pelas autoras diz respeito à exigência de qualificação técnica: “A necessidade de uma qualificação técnica específica como condição necessária a uma participação efetiva é claramente reconhecida pelos movimentos sociais e passa então a integrar o seu repertório de atuação, ocupando grande parte do tempo e da energia de suas lideranças” (DAGNINO; TATAGIBA, 2010). As consequências desse investimento das lideranças na aquisição dessas competências incluem dificuldades em manter os vínculos com as bases e uma tendência à profissionalização dos movimentos.

É também recorrente na bibliografia sobre participação no Brasil a identificação do projeto político dos governos como uma das variáveis relevantes na avaliação da qualidade da participação e seus resultados. Estudos mostram que governos comprometidos com agendas de esquerda tendem não só a criar mais instâncias de participação, como também a valorizar mais esses espaços. No que se refere às estratégias de ação dos movimentos, a presença da esquerda no poder parece ter consequências ambíguas. No caso das pesquisas que tenho conduzido, o que tem sido possível identificar – ainda de forma muito preliminar – é que em governos liderados pela esquerda os movimentos tendem a valorizar a maior oferta de participação estatal e a disputar nessas instâncias seus projetos e interesses. Mas tendem também a orientar sua ação por uma disposição menos conflitiva e uma postura de maior conciliação, evitando a pressão sobre os governos e diminuindo o uso do protesto como forma de negociação. Seja para garantir seus interesses particulares ou para garantir a governabilidade a partir de uma agenda de esquerda, os movimentos tendem a diminuir a distância crítica em relação ao Estado e ao partido, submetendo, conseqüentemente, suas agendas de mais longo prazo ao ritmo e às exigências próprias às disputas eleitorais.

Esse processo tende a aumentar a fragmentação no interior do campo movimentalista e parece resultar, no longo prazo, no enfraquecimento dos movimentos contraditoriamente à incorporação de várias de suas bandeiras em programas e políticas de governo. Uma expressão das ambigüidades e ambivalências desse cenário aparece na inquietante formulação de uma liderança da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM) ao referir-se à relação estabelecida entre o movimento, o PT e o governo na gestão da petista Marta Suplicy: “Nós acabamos pecando talvez por não exigir mais da Marta, pressionando mais. E, por outro lado, pecando também porque não conseguimos reeleger ela” (CAVALCANTI, 2006, p. 125). Em governos de esquerda, os movimentos associados a esse campo ético-político agem sob o fio da navalha, tentando responder a exigências contraditórias.²

2. Desenvolvemos esse argumento em Tatagiba (2009).

4 O MOVIMENTO DE MORADIA DA CIDADE DE SÃO PAULO³

O movimento de moradia é hoje o principal movimento popular da cidade de São Paulo. O movimento tem um grande poder de convocação e de mobilização, no geral articulando repertórios de ação variados – que vão das ocupações de prédios públicos à participação em espaços institucionais. O movimento engloba atores importantes que colocam na agenda pública o tema do direito a morar, articulado ao importante debate sobre o direito à cidade. Embora forte e com considerável visibilidade na cidade, é um movimento muito fragmentado internamente. Há uma intensa competição entre o conjunto das organizações que compõem esse campo e são frequentes as divergências e rachas, que geram novas organizações, muitas vezes com um perfil similar. O movimento é uma rede ampla, heterogênea e complexa, cujas organizações se contam às dezenas.

Um dos aspectos mais comumente mobilizados pelos atores e pela bibliografia de referência para explicar essas disputas remete às divergências em relação ao repertório de ação. Especificamente, a utilização (ou não) da estratégia de ocupar prédios e terrenos vazios como forma de luta e as vantagens e limites do diálogo com o Estado. Uma parte do movimento defende o trabalho no campo legislativo e na formulação das políticas públicas, via participação em espaços institucionais como o Conselho de Habitação, combinado com a pressão direta (por exemplo, as ocupações breves) para fortalecer essas lutas e garantir as conquistas. Outras organizações do campo, que se dizem mais “combativas”, criticam essa estratégia de aproximação com o Estado, as “conversas de gabinete”, e defendem a centralidade da ocupação para morar como forma de luta. Embora as estratégias das organizações sejam muitas vezes retratadas como atos de vontade de suas lideranças ou como reflexo da ideologia de indivíduos e organizações; o que a pesquisa tem mostrado é o peso da estrutura das organizações, da posição relacional dos atores e das dinâmicas conjunturais na definição das “formas de luta”. Em relação a essa última dimensão, vemos que em resposta às mudanças no ambiente político, em particular a maior ou menor abertura do Estado à participação, as organizações do movimento alteraram suas formas de ação, revendo suas estratégias de interação com o Estado. Como resultado, os movimentos produziram novos cenários mais ou menos favoráveis à conquista dos seus interesses. Isto os desafiou, mais uma vez, a rever suas formas de ação.

Em outras palavras, as estratégias de ação foram se construindo e modificando no próprio jogo relacional, a partir de uma avaliação mais ou menos objetiva do poder relativo de cada ator, em cada conjuntura específica. O que vimos na

3: O movimento de moradia da cidade de São Paulo está sendo objeto de pesquisa realizado no âmbito do grupo de pesquisa sobre participação, movimentos sociais e ação coletiva, sob minha coordenação, na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Desse esforço coletivo de pesquisa resultam as seguintes publicações: Tatagiba (2009, 2010a, 2010b); Tatagiba e Blikstad (2010); e Tatagiba e Paterniani (2011), além das dissertações e teses em andamento.

pesquisa é que na prática, o uso de uma ou outra forma de ação – assim como a combinação entre elas – aparece fortemente condicionado pelo contexto no qual as organizações do movimento atuam. A existência de uma política pública que incorpora a participação popular no seu processo de planejamento e implementação tende a empurrar as organizações – até mesmo as mais “radicais” – a diferentes formas de negociação com o Estado; enquanto, pelo contrário, uma política pública menos permeável à influência dos atores sociais tende a empurrar as organizações – até mesmo aquelas que se inclinaram a uma atuação mais “propositiva” – a diferentes formas de ação direta.

A construção da arquitetura participativa na cidade de São Paulo mostra que a emergência de governos de esquerda resultou na ampliação dos canais de diálogo com a sociedade, e que em governos mais conservadores esses canais foram fechados e a interlocução dos movimentos com o governo passou a depender muito da pressão das ruas. Os diferentes projetos políticos dos governos resultaram concretamente em maior ou menor possibilidade de acesso ao Estado, impactando as estratégias de ação dos movimentos. Os impactos dessa sanfona participativa (AVRITZER; RECAMAN; VENTURI, 2004) sobre os movimentos fica evidente na trajetória do movimento de moradia.

No governo da petista Luiza Erundina (1989-1992), o movimento de moradia passou a atuar num cenário altamente favorável, o que não significa que a relação entre governo e movimento fosse isenta de conflitos. A área de habitação era uma prioridade do governo, assim como o diálogo com os movimentos populares como forma de operacionalização da política. Nesse contexto, as formas de interação com o Estado se alteraram: “Sempre enxergávamos o Estado como inimigo a serviço da burguesia (...). No governo de Luiza Erundina, passamos a enxergar o Estado de uma forma diferenciada, não mais como inimigo, e sim como o parceiro do movimento”. Entrevista com militante do movimento de moradia de São Paulo, em Cavalcanti (2006, p. 72). Já nas gestões Maluf e Pitta (1993-2000), a resistência dos governos em negociar com os movimentos levou à intensificação das ocupações, agora não só na periferia, mas principalmente na região central da cidade, sob a bandeira do direito à moradia no centro.

Com a volta do PT, na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), novos espaços para a discussão e deliberação sobre a política de habitação foram criados, e novos programas e projetos habitacionais para população de baixa renda foram implementados. Com isso, abriram-se novas oportunidades de atuação para as organizações do movimento, principalmente aquelas ligadas de forma mais ou menos direta ao PT, resultando numa diminuição no número de ações de protesto, como as ocupações, que diminuíram consideravelmente. Os movimentos melhor posicionados no interior da rede conseguiram relativa influência sobre as instâncias governamentais, dirigindo parte significativa dos seus recursos para a intervenção nas políticas públicas.

Em 2004, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ao lado do Democrata (DEM), assume o governo municipal e, no ano seguinte, o estadual, colocando dificuldades para as organizações populares ligadas ao campo petista (ainda maioria no interior da rede) atuarem no campo institucional. Um exemplo claro é a atuação dos movimentos no Conselho Municipal de Habitação (CMH). Enquanto no governo de Marta Suplicy, 16 cadeiras do Conselho foram ocupadas por organizações populares ligadas ao movimento de moradia, na gestão seguinte do Conselho, já no governo Serra, nenhuma das organizações ligadas ao movimento de moradia conseguiu se reeleger. Nesse contexto, a pressão e a mobilização sobre os governos municipal e estadual voltam a ocupar centralidade nas estratégias das organizações, mesmo no caso daquelas que tinham reorientado sua prática numa direção “mais propositiva”, ao lado de uma intensificação das ações no plano federal, tendo em vista o contexto mais favorável nos dois mandatos do presidente Lula.

Para além desse esforço de contextualização do repertório do movimento, temos buscado compreender qual o lugar que a participação institucional ocupa hoje nas estratégias de ação do movimento. Interessa, particularmente, a visão de lideranças e militantes em relação à participação do movimento no CMH. Em *survey* realizado junto aos militantes da UMM, buscamos aferir e comparar o apoio dos entrevistados a duas formas de ação: as ocupações e a participação no Conselho.⁴ As ocupações foram “defendidas” por 57% dos entrevistados e a participação no Conselho foi aprovada por 82,3% (TATAGIBA; PATERNIANI, 2011). Quanto aos motivos pelos quais consideram o conselho importante, o fato de ser um espaço legalmente investido de poder de decisão mostrou-se algo muito valorizado pelos entrevistados. Outro argumento importante apresenta o CMH como espaço público de debate e troca de ideias, com afirmações que chamam a atenção para a importância de ouvir o outro, de compreender seus motivos e os aprendizados daí decorrentes. A função de ponte entre governo e população e a circulação de informação também foram destacadas. Estar no Conselho é “saber em primeira mão” sobre possibilidades de financiamento, convênios etc.

Por fim, destacamos a categoria que tem como centro a ideia da representação: “O conselho é importante porque leva as necessidades da associação para um coletivo maior” (TATAGIBA; PATERNIANI, 2011). Também nas entrevistas em profundidade realizadas com as lideranças das diferentes correntes do movimento a importância do Conselho foi reafirmada. Como a agenda das organizações do movimento está muito voltada a incidir sobre a política pública, no sentido de priorizar o acesso da população de baixa renda às unidades habitacionais, a avaliação das lideranças entrevistadas é de que “é mais fácil fazer isso dentro do Conselho do que fora dele” (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2010). Afirma-se que estar dentro do

4. Os resultados da pesquisa são apresentados em Tatagiba e Paterniani (2011).

CMH é muito importante porque permite interferir na destinação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH), assim como a aprovação de medidas “mais pontuais”, como a continuação de mutirões autogestionários, a manutenção e ampliação de famílias beneficiárias de programas habitacionais como o Locação Social e as cartas de crédito, a reforma de prédios ociosos etc. Os entrevistados também se referem à possibilidade que a participação no Conselho oferece de influenciar na definição das diretrizes da política de habitação, de uma forma mais ampla, e o acesso à informação “em primeira mão” (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2010).

Mas se a participação no Conselho traz ganhos para as organizações do movimento, como foi possível efetivamente constatar na pesquisa, traz também novos desafios para a coordenação da ação no interior do campo movimentalista. Esse foi o tema central do artigo de Tatagiba e Blikstad sobre a eleição das organizações populares para a 4ª gestão do CMH, realizada em 2009.⁵ Para compreender o contexto no qual se dá a eleição, as autoras descrevem o cenário da 3ª gestão (2008-2009).⁶

Em 2007, a coalizão DEM/PSDB venceu as eleições municipais em uma nova disputa com o PT. Em 2007 o CMH realizou novas eleições e os candidatos representantes do movimento de moradia conseguiram uma grande vitória, elegendando todos os seus candidatos. Diferentemente das duas gestões anteriores, agora a vinculação política dos conselheiros populares se configura como oposição ao Executivo.

Chama a atenção nessa 3ª gestão a articulação entre as organizações do movimento eleitas para o CMH. Além de terem unido forças para garantir o número suficiente de votos, essas organizações conseguiram manter uma prática articulada de atuação dentro do CMH durante boa parte do tempo. Para isso, foi criado um espaço permanente de debates e troca de informações chamado *Fórum CMH na luta*. Essas reflexões coletivas prévias eram importantes porque preparavam o movimento para uma atuação mais representativa e uma deliberação de qualidade no espaço público do CMH. Aparentemente essa articulação manteve-se mais forte no primeiro ano da 3ª gestão, começando a se desgastar a partir do momento em que os representantes de algumas organizações do movimento, sobretudo as de atuação no centro da cidade,

5. O CMH é composto por 48 membros titulares e igual número de suplentes. O poder público possui um terço dos assentos. Os outros dois terços são reservados aos conselheiros da sociedade civil, sendo 16 representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligadas à habitação; e 16 representantes de outras entidades da sociedade civil ligadas à questão habitacional, como organizações não governamentais (ONGs), universidades, sindicatos etc. Os representantes do poder público são indicados pelos poderes executivos. Os representantes das entidades da sociedade civil são eleitos por seus respectivos segmentos em fóruns próprios. Já os representantes das entidades populares ligadas à habitação são escolhidos por meio de eleições diretas nas subprefeituras. Qualquer cidadão que possua um título de eleitor cuja zona eleitoral seja na cidade de São Paulo pode votar nos candidatos das organizações populares. Em 2009, 47.624 eleitores participaram do pleito. O artigo versa sobre esse processo de eleição dos representantes das organizações populares para as 16 vagas de titulares e 16 vagas de suplentes no CMH, ocorrido em outubro de 2009.

6. A discussão que se segue aparece originalmente em Tatagiba e Blikstad (2010).

começaram a estabelecer diálogos paralelos com representantes da Secretaria de Habitação e de outros órgãos ligados à questão habitacional.

Essas conversas paralelas ao espaço do Conselho visavam encaminhar demandas locais e específicas de diferentes organizações, demandas essas consideradas muito importantes para suas bases, tais como a garantia da destinação de um número determinado de unidades habitacionais para famílias da organização A, a renovação de contratos de locação social de famílias da organização B, ou a abertura de cartas de crédito que contemplariam as famílias da organização C e daí por diante. A participação no CMH aproxima as lideranças dos técnicos do governo e abre as portas da prefeitura (mesmo num governo no todo mais hostil à participação popular) tornando muito mais fácil esse tipo de encaminhamento. Essas conversas paralelas e bilaterais foram pautadas por demandas de caráter mais corporativo, o que recoloca as organizações do movimento em um terreno de disputa, dificultando a articulação em torno de um objetivo comum que extrapole o nível das demandas mais locais e específicas. O resultado mais imediato disso foi o desencadeamento de velhos e novos conflitos dentro do movimento, onde há uma disputa pelo acesso aos poucos recursos distribuídos pelos meandros de uma política habitacional na verdade inexistente enquanto tal (CYMBALISTA; SANTORO, 2007). O fato é que a articulação do movimento se enfraqueceu e isso afetou as discussões e a capacidade de atuação e enfrentamento do Conselho.

É tendo que lidar com esse “passivo” que as organizações do movimento de moradia retomam o debate sobre as eleições dos conselheiros para a 4ª gestão do CMH, ocorrida em outubro de 2009. O resultado é que, se no processo eleitoral anterior o movimento de moradia conseguiu se articular em torno de uma única chapa, em 2009 ele disputou as cadeiras do Conselho fragmentado em três chapas. O resultado da eleição representou uma vitória para o governo e os partidos governistas, já que os candidatos por eles apoiados passaram a ocupar 10 do total de 16 cadeiras reservadas às organizações populares dentro do CMH. Como concluímos no artigo, o processo eleitoral foi um evento que evidenciou a trama de conexões e vínculos que conformam o movimento e desafiam, de certa forma, a unidade pretendida, oferecendo um retrato mais nuançado das relações que tecem a trama em torno da política habitacional na cidade. Nesse sentido, os diferentes grupos que integram o movimento de moradia emergem em suas singularidades, assim como os partidos se mostram nas suas diversas facções e o governo nos diversos corpos técnicos que o compõem. Nesse momento podemos ver as tensões entre os campos e os atores pertencentes a um mesmo campo (por exemplo, entre organizações do movimento filiadas a diferentes facções do PT) e os vínculos que atravessam as fronteiras e aproximam “antagonistas” (por exemplo, a relação entre lideranças do movimento e técnicos do governo Kassab (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2010).

5 NOTAS FINAIS

Este artigo buscou argumentar acerca da importância de articular as agendas de pesquisa sobre participação, movimentos sociais e ação coletiva, de forma a superar o imobilismo teórico sobre o qual já nos alertara Ana Doimo nos idos dos 1990. Os estudos sobre participação no Brasil avançaram e nos têm permitido colocar de pé questões empírica e teoricamente estimulantes que, por certo, têm muito a acrescentar ao debate internacional. Sob o prisma dos movimentos sociais e da ação coletiva, abrimos novas janelas para olharmos para esses mesmos processos. Ao adotarmos uma perspectiva de análise dinâmica e relacional, levamos mais longe a tese da heterogeneidade interna ao Estado e à sociedade e dos múltiplos e complexos processos pelos quais essas relações se engendram. Trata-se, como se viu, de um esforço de pesquisa ainda inicial do qual resultam argumentos ainda imprecisos e muitas pistas a serem exploradas em estudos futuros.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L; RECAMÁN, M.; VENTURI, G. O associativismo na cidade de São Paulo. In: _____. AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CAVALCANTTI, G. C. V. **Uma concessão ao passado**: trajetórias da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Mouvements sociaux et participation institutionnelle**: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. *Revue Internationale de Politique Comparée* – Número especial sobre Répertoires d'action collective en Amérique Latine, (Imprimé), v. 17, p. 167-185, 2010.

DELLA PORTA, D.; Diarini, M. **Social movements**: an introduction. Malden, MA, Blackwell Publishing, 2006.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1995.

GIUGNI, M. G. Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**, p. 371-393, 1998.

_____.; PASSY, F. Contentious politics in complex societies. New social movements between conflict and cooperation. In: GIUGNI, M.; McADAM, D. T. **From contention to democracy**, 1998.

KRIESI, H. P. La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político. In: McADAM, D.; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. **Movimientos sociales**: perspectivas comparadas. Madri, Istmo, 1999.

LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 66, p. 91-109, jul. 2003.

MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 6, p. 1.212-1.241, 1977.

MELUCCI, A. **Challenging codes: collective action in the information age**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. **A invenção do presente. Movimentos sociais nas sociedades complexas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. Um objetivo para os movimentos sociais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.17, p. 34-53, 2006.(Centro de Estudos de Cultura Contemporânea).

MISCHE, A. Cross-talk in movements: reconceiving the culture-network link. In: DIANI, M.; McADAM, D. **Social movements and networks. Relational approach to collective action**. Standford: Oxford, 2003, p. 258-280.

_____. **Partisan publics**. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

SILVA, M. K. **Trazendo os atores sociais de volta. Pontos para uma agenda de pesquisa sobre ação coletiva, movimentos sociais e sociedade civil**. Porto Alegre, 2005. Mimeografado.

TARROW, S. **El poder in movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política**. Madri: Alianza Editorial, 1997.

_____. **Power in movement: Social movements, collective action, and politics**. New York: Cambridge University Press, 1998.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: ALVAREZ, S. E. et al. (Ed.). **Interrogating the civil society agenda: social movements, civil society and democratic innovation**. 2009. No prelo.

_____. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – primeiras reflexões. **Colombia Internacional**, v. 71, enero a junio de 2010a.

_____. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, L; MARQUES, E. (Org.). **São Paulo: olhares cruzados. Sociedade, Política e Cultura**. FIACSO/ Quito, 2010b. No prelo.

_____.; BLIKSTAD, K. **A participação do movimento de moradia na eleição de representantes das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação (CMH) da cidade de São Paulo**. São Paulo, 2010 (Paper apresentado no 34º Encontro Anual da ANPOCS).

_____.; PATERNIANI, S. **A militância do movimento de moradia da cidade de São Paulo: um retrato a partir do 11º Encontro Estadual de Moradia Popular**. São Paulo, 2011. Mimeografado.

TILLY, C. *The Contentious French*, Cambridge MA: Harvard University Press, 1986.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006. In: CYMBALISTA, R. *et al.* **Habitação e controle social da política Pública**. São Paulo: Observatório dos Direitos do Cidadão/Pólis/PUC-SP, 2007.

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

_____.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: UNICAMP, 2006.

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

DIANI, M. Networks and social movements: a research programme. In: DIANI, M.; MCADAM, D. (Ed.). **Social movements and networks**. Relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University Press, 2003.

GOHN, M. da G. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

SILVA, M. K. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Universitária, 2007, p. 477-498.

_____. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista Sociologia e Política**, v. 16, número suplementar, p. 43-54, ago.2008.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. **Movimentos sociais e sistema político. Um diálogo (preliminar) com a literatura.** In: ENCONTRO DA ABCP, 6., 29 de julho a 1o de agosto de 2008, Campinas, SP, UNICAMP, 2008 (AT: Teoria política).

_____.; TEIXEIRA, A. C. C. O papel do CMH na política de habitação em São Paulo. In: TATAGIBA, L. *et al.* **Habitação: controle social e política pública.** São Paulo: Instituto Pólis, 2007, p. 61-114 (Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo; n. 31).

TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação.** São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2005.

TILLY, C. **From mobilization to revolution.** Newberry Award Records, 1978.

“DE CADA UM CONFORME SUAS CAPACIDADES”: PARTICIPAÇÃO, AMBIENTES INSTITUCIONAIS E CAPACIDADE DE INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Fabio de Sá e Silva

1 INTRODUÇÃO

Este livro representa os esforços do que alguns têm dito ser a construção de um novo mirante nas pesquisas sobre instituições participativas (IPs) (SÁ E SILVA; DEBONI, 2011). Como trabalhos recentes já vinham destacando (AVRITZER; CUNHA; REZENDE, 2010; AVRITZER, 2010; PIRES; VAZ, 2010a, 2010b; VAZ, 2009) e muitos dos textos aqui reunidos confirmam,¹ a literatura sobre participação pode ser dividida em três etapas. Uma primeira, adotando perspectiva bastante laudatória, identificava a participação como um valor em si mesmo. Nesse tipo de análise, o foco recaía sobre processos participativos de institucionalização incipiente, às vezes ainda espontâneos, mas que, aos olhos dos analistas, desafiavam uma cultura de gestão pública burocrática e insensível aos reclamos de um sociedade civil tida como intrinsecamente virtuosa (LAVALLE, neste volume).

Uma segunda etapa, baseada na análise empírica do funcionamento de IPs já mais bem consolidadas, revelou desilusões quanto a inúmeros aspectos embutidos nos pressupostos da primeira fase, tais como: excessivo poder de agenda do governo em relação à sociedade civil; presença de linguagem excessivamente técnica nas reuniões, com a exclusão de alguns setores sociais do pleno engajamento nos processos deliberativos; ou colonização dos ambientes e processos deliberativos por “participantes de ofício”. Em todos esses casos, a análise se dava ao nível das macrorrelações sociais, tendo como questão central o exercício do poder no âmbito de grandes clivagens, como Estado/sociedade ou cidadãos/especialistas.

Sem ignorar essas lições, a fase mais recente adota um objetivo mais realista. Trata-se de buscar entender “se e em que condições as instituições participativas

1. Ver, por exemplo, o capítulo 16, de Marcelo Kunrath Silva.

produzem resultados positivos” (PIRES; VAZ, 2010a), bem como “quais seriam os resultados positivos legitimamente esperáveis das instituições participativas” – em relação às políticas públicas, ao cotidiano das comunidades, à cultura política etc.

Os contornos conceituais e mesmo metodológicos desta terceira fase, por sua vez, ainda são tão diversificados quanto obscuros. Duas abordagens, no entanto, têm sido bastante influentes nesses debates. De um lado, a que considera que a efetividade das IPs deve ser medida também “para fora” destas – ou seja, “ainda que a dinâmica interna às IPs obedeça a princípios como os da igualdade, inclusão e autonomia” (AVRITZER; CUNHA; REZENDE, 2010), “é fundamental que os seus produtos alcancem e transformem positivamente as políticas públicas em torno das quais as IPs foram constituídas” (VAZ, 2009; PIRES; VAZ, 2010b). De outro lado, a que, baseada em teorias institucionalistas, entende que “instituições participativas estão inseridas em um ambiente específico – construído histórica, política e juridicamente –, que abre oportunidades, mas também impõe constrangimentos para os seus processos deliberativos” (LEVITSKY; HELMICK, 2006; AVRITZER, 2009; LÜCHMANN, 2002; FARIA, 2005). Neste caso, a tarefa do analista é *identificar as nuances do referido ambiente e contrastá-las com as expectativas depositadas sobre as instituições e os processos de participação, em alguns casos perscrutando sentidos possíveis para a ação ainda não plenamente identificados pelos próprios agentes.*

Os trabalhos produzidos a partir da confluência desses argumentos têm enfatizado a importância de elementos, como “a natureza da política pública, a identidade política [da IP], [...] os atores, dinâmicas e processos que fazem parte dele” (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2009; SÁ E SILVA, 2010), bem como a “autoridade formal concedida [às IPs], o apoio conferido ao funcionamento [destas] por autoridades governamentais e [a] capacidade dos participantes para se engajarem positivamente num processo incremental de *policymaking*” (WAMPLER, cap. 10, neste volume).

Este texto resulta de uma iniciativa de pesquisa aplicada inspirada por esse legado teórico que, espera-se, pode contribuir com os debates mais gerais sobre a mensuração da efetividade das IPs. Os principais argumentos a serem oferecidos nesse sentido são de que: *i*) IPs possuem uma dada *capacidade de incidência nas políticas públicas*, a qual pode ser estimada a partir das teorias e dos métodos das ciências sociais; e *ii*) essa capacidade não apenas deve ser levada em conta na mensuração de efetividade das IPs, como também pode servir de base para estratégias singulares para este tipo de avaliação.

A seção 2 traz considerações sobre o contexto e métodos empregados em um projeto de pesquisa sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) – o qual envolveu múltiplas técnicas de pesquisa e se voltou, antes de tudo, a responder uma questão prática –, salientando as valências da pesquisa aplicada para

a produção de conhecimento novo nesta área. A seção 3 descreve os achados da pesquisa e os relaciona com o debate central deste livro. A seção 4, por fim, reúne as considerações finais.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS E TEÓRICOS: A NATUREZA APLICADA DA PESQUISA, A SELEÇÃO DAS VARIÁVEIS DE INTERESSE E AS TÉCNICAS UTILIZADAS PARA A COLETA DE DADOS

Em geral, paira entre nós uma forte impressão de que a pesquisa aplicada tem pouca capacidade de contribuir para a formação do conhecimento, o que seria tarefa própria da pesquisa pura. Em grande medida, isso se deve ao próprio histórico de constituição dos grandes centros de produção técnico-científica no país – as universidades. Inspiradas no modelo europeu, tradicionalmente mais voltado à busca do saber livre e desinteressado; restringidas em seu potencial crítico e engajamento nos debates públicos durante as décadas do regime autoritário, e mais tarde sucateadas por políticas educacionais de cunho liberalizante, estas se dedicaram, durante muito tempo, à produção de teoria formal ou de análises ensaísticas.

A abertura democrática e a retomada dos debates sobre o desenvolvimento têm servido como fatores de estímulo para que a academia se aproxime mais da realidade e ofereça respostas aos problemas concretos enfrentados pelos indivíduos e grupos sociais. Ainda é cedo para compreender os resultados desse movimento, mas uma das suas possíveis consequências é a valorização de pesquisas aplicadas – ou seja, de *pesquisas que visem responder a questões práticas* – como fonte de informação para teorizações, se não de longo, ao menos de médio alcance.

A pesquisa que deu origem aos argumentos aqui expostos está situada nesse contexto. Visando informar a atuação do governo federal no momento de reestruturação do CONASP, ela buscou responder à seguinte questão: “que contribuições esse Conselho poderia oferecer para a melhoria da Política Nacional de Segurança Pública (PNSP)?”

Baseando-se em matriz institucionalista, a investigação considerou hipoteticamente relevantes para a caracterização do CONASP e do seu potencial de contribuição para a PNSP as seguintes dimensões analíticas, traduzidas, afinal, em variáveis de interesse:

- 1) A trajetória da política pública. Uma IP tende a funcionar de maneira distinta de acordo com a trajetória da política pública sobre a qual ela pretende incidir. Clivagens estruturais como a centralização/descentralização da política e seus mecanismos de indução e coordenação em nível nacional modificam totalmente o raio de ação da IP.

- 2) A permeabilidade da política pública à participação social. Políticas públicas podem ser mais ou menos permeáveis à participação, tanto de maneira geral, quando de maneira específica. Algumas políticas públicas – como o Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo – têm a sua própria origem na mobilização de grupos e movimentos sociais. Nesses casos, a existência e a relevância de IPs tendem a ser um pressuposto e os problemas a serem atacados são mais ligados ao funcionamento das IPs. Em outros casos, a criação de canais de participação é em si mesmo um objeto de disputa. Em outros casos, ainda – como na política de meio ambiente –, a participação é fortemente mediada por aspectos técnicos, o que delimita as possibilidades de acesso de grupos e movimentos, ao mesmo tempo em que desloca o objeto da deliberação de princípios para meios.
- 3) As características e a posição institucional da IP em questão. A literatura sobre participação sempre indicou o desenho de uma IP como dado relevante no processo deliberativo. Sob este aspecto, interessa investigar não apenas traços regimentais ou estatutários que digam sobre a *micropolítica* da IP – composição, poderes da mesa diretora e da secretaria executiva, metodologia de deliberação, disponibilidade ou não de recursos etc. –, mas também detalhes sobre as capacidades técnicas e políticas da IP para incidir no setor, incluindo as suas formas possíveis de posicionamento – resoluções, moções etc. – e a sua posição na estrutura governamental.
- 4) As características dos atores envolvidos direta, indiretamente, efetiva ou potencialmente nos processos deliberativos passíveis de serem conduzidos no âmbito da IP. Trata-se aqui de compreender que os resultados passíveis de serem produzidos por uma IP são, em alguma medida, função dos que comparecem ou gravitam em torno de seus processos deliberativos. Importam, assim, as trajetórias, expectativas e “repertórios de ação” (TATAGIBA, 2011) dos participantes.

A coleta de dados mobilizou estratégias mistas,² envolvendo: *i*) aplicação, tabulação e interpretação de *survey* aos conselheiros; *ii*) observação participante em reuniões do plenário do CONASP;³ *iii*) entrevistas em profundidade, com

2. Sobre a importância de estratégias metodológicas complexas e, em especial, de métodos qualitativos para a apreensão de elementos institucionais que constituem as políticas públicas, ver Pires, Lopes e Sá e Silva (2010).

3. Na verdade, o componente de observação participante cobriu desde a constituição do CONASP em composição “transitória”, estabelecida na sequência da I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), em agosto de 2009, até a eleição da atual composição do conselho, após a assembleia eleitoral realizada em agosto de 2010. Isso foi possível porque os pesquisadores haviam estabelecido vínculos prévios com o processo da I CONSEG. A possibilidade de incorporar à pesquisa dados coletados desde a I CONSEG, ainda que o propósito original da coleta não fosse esse, trouxe formidáveis ganhos, tanto para a compreensão da experiência do CONASP “de transição” quanto para a identificação dos desafios colocados ao CONASP “definitivo”. Dado que os bastidores da formação do CONASP residem no processo da I CONSEG, o acompanhamento da conferência permitiu construir um arcabouço mais denso e sólido de impressões sobre as expectativas originalmente depositadas na criação do conselho. Desta forma, as análises, as reflexões e os cenários esboçados a partir da pesquisa não estavam desconectados do contexto que informou a constituição atual do CONASP. Ao contrário, elas emergiram da vivência e do acompanhamento desse contexto.

roteiros semiestruturados, dos conselheiros e membros da secretaria executiva do conselho; e *iv*) análise documental de atas, memórias, relatórios de reuniões e *posts* do conselho na rede social Twitter.

Com base nesse arcabouço teórico e metodológico, e a despeito do objetivo específico de propor cenários para a atuação do CONASP, a pesquisa permitiu um exercício analítico de relevantes implicações para os debates relacionados à avaliação da efetividade de IPs. Trata-se da compreensão da estrutura de oportunidades e constrangimentos em que se insere uma IP, tendo em vista as circunstâncias políticas, jurídicas e históricas de sua institucionalização. A sugestão, pois, é de que o processo de avaliação da efetividade das IPs deve levar em conta e pode se beneficiar de um diagnóstico das capacidades de incidência destas sobre as políticas públicas.

A seção 3 traça os contornos da capacidade de incidência do CONASP com base no esforço próprio da pesquisa que inspira este texto. Mais adiante, nas considerações finais, indicam-se possíveis conexões entre diagnósticos de capacidades e estratégias de avaliação da efetividade não apenas do CONASP, mas das IPs, de maneira mais geral.

3 O CONASP: CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS, CAPACIDADE DELIBERATIVA, ALTERNATIVAS DE APERFEIÇOAMENTO E REPERCUSSÕES SOBRE A MENSURAÇÃO DA EFETIVIDADE DE IPs

Esta seção demonstra como a análise das variáveis de interesse da pesquisa conduziu a um diagnóstico acerca das capacidades de incidência do CONASP e discute implicações desse tipo de conhecimento para a avaliação da efetividade do CONASP e de outras IPs.

O exame da *trajetória da PNSP* indica que, ao mesmo tempo em que vem se aproximando de um “sistema” – dada a maior capacidade de coordenação e indução por parte do governo federal – e vem avançado no paradigma da segurança cidadã;⁴ ela *i*) ainda carece de mecanismos adequados de financiamento, governança e monitoramento; *ii*) sempre foi muito fechada à participação; e *iii*) represou discussões sobre mudanças estruturais demandadas desde os anos 1980, em temas como a reforma das polícias, a adequação do inquérito policial, a autonomia das perícias etc.

4. Esta conclusão deve ser lida tendo em vista dois dados do passado recente da PNSP. Primeiro, a divisão rígida de competências federativas, em função da qual a ação do governo federal se resumia basicamente à mobilização da polícia federal e da polícia rodoviária federal, não raro de maneira desarticulada da ação das forças estaduais (OLIVEIRA JÚNIOR, 2010b). Depois, a centralidade da ação ostensiva de organizações policiais na agenda dos governos estaduais, embora: *i*) a memória do período autoritário inspirasse profunda desconfiança dos cidadãos em relação a esse tipo de atuação; e *ii*) estudos e experimentos ao nível local – a esta altura já amparados por extensa literatura ao nível internacional – mostrassem que, na produção de mais segurança, políticas de prevenção da violência, melhorias na gestão das organizações policiais e a adoção de outros modelos de policiamento eram eventualmente mais importantes que o policiamento ostensivo (OLIVEIRA JÚNIOR, 2010a).

O exame da *institucionalização da participação no setor* indica novidades importantes, com a convocação da I CONSEG e a reforma do CONASP.⁵ Essas medidas resultaram na inclusão de atores até então ausentes nas discussões da política, como trabalhadores e sociedade civil. Mas o exame *dos atores envolvidos* com o cotidiano do CONASP – assim como de seus “repertórios de ação” – traz dois fatos dignos de nota. De um lado, é possível perceber a existência de uma sociedade civil extremamente diversificada, que apresenta várias formas de intervenção no campo da segurança pública – desde a formulação de estudos e a realização de campanhas de prevenção, até denúncias contra abusos de organizações policiais –, sendo esta última forma, em especial, até então ausente dos debates e foros institucionalizados no setor. De outro lado, é possível notar a presença de “corporativismos”, em decorrência da identidade dos atores que participam do campo, tanto pelos trabalhadores quanto pela sociedade civil.

Esse diagnóstico suscita questões com forte apelo analítico no debate sobre a efetividade das IPs.

Em primeiro lugar, nota-se que o ambiente no qual o CONASP está inserido – o qual é histórica, política e juridicamente construído, bem como determinável por teorias e métodos das ciências sociais – cria oportunidades e constrangimentos para a sua atuação. A abertura tardia e lenta à participação, o represamento de discussões sobre aspectos estruturais da área e o corporativismo dos atores com propensão à participação no conselho, o qual já fora observado desde a CONSEG, têm feito com que, até agora, a participação social em segurança pública gere mais dissenso que consenso.

A esse respeito, vale destacar algumas diferenças entre as competências, as ambições e as possibilidades instituídas para a ação do CONASP, da forma como foi possível captar ao longo da pesquisa. No que diz respeito a como encaminhar as deliberações da CONSEG, conselheiros ligados a setores cujos interesses foram atendidos na conferência entendem os seus resultados como definitivos e esperam que o conselho cobre do Poder Executivo a efetivação de tais deliberações. Outros conselheiros, partindo do entendimento de que a CONSEG serviu mais para explicitar conflitos que para resolvê-los, entendem que as deliberações da conferência

5. O CONASP, pelo Decreto nº 98.936/1990, era composto apenas por autoridades de cúpula da segurança pública. A reforma mencionada veio pelo Decreto nº 6.950/2009. Este novo CONASP apresenta características genéticas que o tornam uma IP bastante singular. A principal diz respeito ao fato de o conselho ter sido reformado na esteira do processo da I CONSEG. A convocação da conferência, em 2008, foi acompanhada da formação de uma Comissão Organizadora Nacional (CON). A CON era formada por atores pertencentes aos três segmentos de representação reconhecidos pela I CONSEG e pelo próprio CONASP, quais sejam: trabalhadores da segurança pública, sociedade civil e gestores dos três entes federados e dos três poderes. Além de servir como espaço de diálogo e integração entre esses três segmentos, a CON tinha por incumbência criar as condições necessárias ao pleno funcionamento da I CONSEG – regimento interno, procedimentos, pactos políticos etc. A CON funcionou até o final da etapa nacional da CONSEG, em agosto de 2009, quando, servindo de fiadora de uma decisão política relacionada à reforma do CONASP, e traduzida no já mencionado Decreto nº 6.950/2009, foi transformada numa versão transitória deste conselho. Esta versão transitória recebeu mandato de um ano voltado à definição dos critérios, regras e procedimentos eleitorais do CONASP “definitivo”.

são apenas pontos de partida para um trabalho mais elaborado que, esse sim, deve ser levado a efeito pelo CONASP.

No que diz respeito à possibilidade de conhecimento e apuração de denúncias no âmbito do conselho, conselheiros ligados a movimentos de direitos humanos e minorias, que no processo eleitoral ganharam bastante espaço no segmento da “sociedade civil”, entendem que essa é uma tarefa e uma obrigação do conselho. Já conselheiros ligados a outros setores, às vezes dentro da própria representação da “sociedade civil”, acreditam que isso pode comprometer o trabalho do conselho.

Por fim, foi possível observar que, ao mesmo tempo em que pretendem ver o conselho discutindo os citados aspectos estruturais da área, os conselheiros partilham da percepção de que o CONASP tem pouca influência na agenda do Legislativo, na qual, em geral, esse tipo de discussão desaguará. Num quadro como esse, portanto, deve haver muita moderação nas expectativas sobre a efetividade das deliberações do conselho.⁶

Em segundo lugar, nota-se que o diagnóstico de capacidades de incidência de IPs pode ser inspirador de estratégias metodológicas inovadoras, voltadas à mensuração da efetividade dessas instituições. Por exemplo:

- 1) Avaliações estáticas da efetividade das IPs – ou seja, que as considerem em um único ponto do tempo – devem incorporar diagnósticos de capacidade ao menos para serem utilizados como fatores moderadores ou corretivos das conclusões. Em outras palavras, a mensuração da efetividade das IPs deve buscar extrair “de cada um conforme a sua capacidade”: para que se saiba se uma IP tem sido efetiva, é importante saber o quão efetiva ela pode vir a ser. Esse diagnóstico pode ser feito por vários instrumentos metodológicos, como *surveys*, entrevistas etc.
- 2) Avaliações ao longo do tempo podem utilizar diagnósticos de capacidade como linhas de base. Contrastando-se a produção da IP ao longo

6. Neste aspecto, o caráter aplicado da pesquisa permitiu formular três linhas de recomendações:

1. A secretaria executiva e os atores integrantes do conselho precisam desenvolver uma visão estratégica compartilhada sobre a incidência do órgão na PNSP.

2. Visando ampliar sua legitimidade e capilaridade, o conselho poderia investir na construção de um *sistema de participação*, envolvendo: *i)* uma radical publicização das suas atividades e deliberações; *ii)* uma reflexão sobre a interação do CONASP com conselhos subnacionais e a PNSP; e *iii)* a preparação da II CONSEG, com foco na redação de seu texto-base. A utilização, nesse propósito, do capital político de muitos conselheiros que participam daquelas instâncias pode cumprir objetivos democratizantes, a despeito das advertências da literatura contra “participantes de ofício” (COHN, 2010).

3. Tudo isso deve ser acompanhado de ações de fortalecimento institucional e inovação metodológica. Do ponto de vista institucional, é preciso: *i)* definir posição estratégica para o CONASP e debater a adequação do marco legal desta IP; *ii)* ampliar a influência do CONASP em áreas/poderes relevantes à PNSP; e *iii)* garantir recursos, meios e quadros para a atuação do órgão e da secretaria executiva. Do ponto de vista metodológico, é preciso ter em mente, antes de tudo, que esta não é uma questão instrumental, mas pode ter impactos estruturais na capacidade deliberativa do conselho, mormente em função de suas demais características já indicadas.

do tempo com a sua capacidade, determinada num momento inicial, é possível não apenas medir a sua efetividade de maneira mais qualificada, como também entender os “elementos humanos, institucionais e organizacionais que medeiam a transformação de decisões sobre políticas em ações e procedimentos produtores de resultados” (PIRES; LOPEZ; SÁ E SILVA, 2010, p. 662) – ou, numa palavra, os mecanismos causais subjacentes ao sucesso ou ao fracasso das IPs –, além do alcance de inovações institucionais levadas a efeito ao longo do processo de institucionalização da IP.⁷

- 3) Em avaliações comparativas, diagnósticos de capacidade podem inspirar tipologias de IPs conforme as capacidades e/ou características institucionais determinantes dessas capacidades. Isso pode ser útil para identificar características institucionais que produzem efeitos semelhantes sobre a capacidade e/ou a efetividade das IPs mesmo na presença de características-controle; ou ainda para identificar inovações institucionais que produzem maior ou menor efeito, em termos da ampliação da capacidade e/ou da efetividade de uma IP. Na primeira situação, poder-se-ia concluir que o absoluto antagonismo de interesses não impede uma IP de produzir boas soluções de política pública – ou só impede em alguns casos. Na segunda situação, poder-se-ia concluir que determinados tipos de inovação metodológica são determinantes na superação de alguns entraves à efetividade das IPs.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto deriva de iniciativa de pesquisa aplicada voltada a identificar os elementos constitutivos do ambiente institucional no qual o CONASP opera – a trajetória da PNSP; as características e a posição institucional do órgão; e as características dos atores com ele envolvidos –, bem como à oferta de cenários para a atuação do conselho e de seus conselheiros. A pesquisa de fundo adotou uma perspectiva ainda embrionária na literatura, a qual se propõe a entender as condições nas quais as IPs podem contribuir para a melhoria das políticas públicas, com base em argumentos de inspiração institucionalista. A metodologia utilizada foi mista, envolvendo *survey*, entrevistas, observação e análise de documentos.

No ambiente institucional assim investigado, destacam-se características genéticas do CONASP que limitam a possibilidade de incidência desta IP na PNSP. Isso, que se pode chamar de um diagnóstico de capacidades de incidência das IPs,

7. O CONASP constitui uma IP particularmente atrativa para este tipo de estratégia, porque, tendo sofrido recente reestruturação em suas principais dimensões institucionais, ele oferece possibilidade muito maior de controlar o efeito de determinadas inovações institucionais, despontando quase como um experimento natural aos olhos do analista.

pode inspirar estratégias inovadoras para a mensuração da efetividade das IPs, o que a literatura sobre participação social considera o seu desafio mais atual. O texto explora brevemente algumas dessas estratégias em variações estáticas, longitudinais e/ou comparadas.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Wilson Center and Johns Hopkins University Press, 2009.

_____. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____.; CUNHA, E.; REZENDE, D. **Efetividade deliberativa**. Brasília, 2010. Mimeografado.

COHN, A. Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. In: IPEA. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro: estado, instituições e democracia**. v. 2: Democracia. Brasília: Ipea, 2010. p. 485-504.

FARIA, C. F. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2005.

LEVITSKY, S.; HELMKE, G. **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2002.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010a. p. 629-646.

_____. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. In: IPEA. **Estado, instituições e democracia: república**. Ipea, 2010b. p. 277-314.

PIRES, R.; LOPEZ, F.; SÁ E SILVA, F. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

_____.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

_____.; _____. **A efetividade das instituições participativas no Brasil:** perspectivas, estratégias metodológicas e resultados. Brasília: Ipea, 6 maio 2010b. Mimeografado.

SÁ E SILVA, F. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento:** estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 603-627.

_____.; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática da segurança pública:** cenários para a atuação do CONASP. Brasília: Ipea, 2011 (Relatório de Pesquisa).

TATAGIBA, L. **A qualidade do processo participativo III:** a questão dos atores e seus repertórios de ação. Brasília: Ipea, 2011.

TEIXEIRA, A. C.; TATAGIBA, L. F. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e a produção de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Lasa, 2009.

VAZ, A. Repensando a participação política: uma análise do estado da arte à luz da problemática da representação política nos conselhos gestores. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura, v. 2, n. 1, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LAVALLE, A. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. In: IPEA. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro:** estado, instituições e democracia. v. 2: Democracia. Brasília: Ipea, 2010. p. 505-538.

VAN HORN, C. E.; BAUMER, D. C.; GORMLEY JR., W. T. **Politics and public policy.** Washington, D.C.: CQ Press, 2001.

CONFERÊNCIAS E OS DESAFIOS METODOLÓGICOS DE SEU ESTUDO

Clóvis Henrique Leite de Souza

1 INTRODUÇÃO

As tensões criativas que as ciências sociais enfrentam, do ponto de vista epistemológico, estão cada dia mais explícitas nos dilemas metodológicos, ou seja, no modo de fazer a ciência. Independentemente da discussão a respeito da cientificidade dos estudos de fenômenos sociais, o que se apresenta, para o sujeito que investiga com atenção, são obstáculos para se conhecer com sistemática algo que acontece na sociedade. Este é o intuito do presente artigo: refletir sobre desafios metodológicos no estudo de conferências como processos participativos.

Observar. Analisar. Avaliar. Três ações que constituem uma pesquisa e que são úteis quando se enfrenta a questão: quais são os desafios metodológicos do estudo sobre conferências? Os verbos mencionados indicam o fazer do sujeito que estuda o objeto. Observar é direcionar o olhar; analisar é decompor os elementos constituintes; e avaliar é determinar o valor. Essas ações são etapas do processo investigativo e servirão como pontos de parada no caminho desta reflexão.

2 OBSERVAR: DIRECIONANDO O OLHAR PARA O FENÔMENO

A criação de espaços públicos de participação é fenômeno recente e de grandes proporções no Brasil. Salta aos olhos a ampliação da participação, impulsionada, em especial, pelas múltiplas formas de organização coletiva e pela inclusão de novos sujeitos sociais em decisões públicas. Nesse sentido, a gestão pública que oportuniza o envolvimento de cidadãs e cidadãos em processos de decisão é acontecimento peculiar.

A peculiaridade foi captada por pesquisas que acompanharam o caminho de redemocratização no país, em específico tratando de mecanismos de participação

impulsionados pela Constituição de 1988. A ampliação de espaços participativos foi acompanhada pela multiplicação de estudos a respeito de conselhos de gestão, orçamentos participativos e comitês de bacias hidrográficas.

No entanto, as conferências, como processos participativos de grande escala, têm ainda menos tempo de existência. Embora o mecanismo de formulação de políticas públicas tenha sido criado no governo Vargas,¹ só teve expressão em áreas específicas² com o passar dos anos. Porém, foi entre 2003 e 2010 que os temas tratados foram diversificados e a quantidade de pessoas envolvidas na mobilização ampliada.³

Sendo assim, um primeiro desafio metodológico enfrentado no estudo desse fenômeno é o reconhecimento da singularidade do objeto. Como os processos de conferência aconteceram com mais amplitude há pouco tempo, foram realizados poucos estudos sobre eles.⁴ Dessa forma, as especificidades do fenômeno podem ser desconsideradas se forem utilizadas as mesmas questões de pesquisa dos conselhos, orçamentos e comitês. Ademais, se o olhar não se direciona com cuidado, impropriedades podem ser cometidas nas fases seguintes da investigação.

O primeiro desafio coloca uma tarefa relativa à definição do objeto de estudo. Neste momento aparecem duas questões: o que são conferências? Como caracterizá-las? Esse passo é fundamental, pois o termo conferência é usado de maneira irrestrita, por isso não podem simplesmente ser utilizadas as informações disponibilizadas por órgãos oficiais.⁵ Empreendendo esforço de síntese pode-se dizer que conferências são processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de determinada política pública.

Esta definição é de tal forma vaga que certamente não trará foco à observação. Nesse sentido, é útil conhecer a formulação do Instituto Pólis (2005) para as finalidades de conferências:

- 1) Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos.

1. Essa criação ocorreu no contexto das reformas levadas a cabo por Gustavo Capanema, em 1937, no Ministério da Educação e Saúde Pública, cuja intenção era formular e implantar políticas nacionais. Para tal, "instituiu as Conferências Nacionais de Saúde (CNS), que deveriam reunir periodicamente delegações de todos os estados em um fórum nacional e de caráter oficial para discutir os temas de saúde pública" (HOCHMAN, 2005, p. 133).

2. Saúde e assistência social.

3. Das 74 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010, 70% foram realizadas pela primeira vez. Estima-se que o ciclo de conferências envolveu mais de 5 milhões de pessoas (BRASIL, 2010).

4. Entre 2003 e 2010 identificam-se estudos publicados por outros autores em periódicos nacionais (DOURADO, 2009; GUIZARDI, 2004), apresentações em congressos científicos (PINTO, 2006), dissertações de mestrado (GUERESI, 2004) e relatórios técnicos (POGREBINSCHI, 2010).

5. A dificuldade de caracterizar o fenômeno parece explícita quando listas geradas pela Secretaria-Geral da Presidência da República entre 2003 e 2010 apresentam divergências ao incluírem ou excluírem processos intitulados conferências.

- 2) Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais.
- 3) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão.
- 4) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos.
- 5) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.

Partindo destas intencionalidades, além do caráter de formulação e avaliação de ações estatais, percebe-se a intenção de trazer os diversos sujeitos políticos para a discussão no espaço público e de conectar esse mecanismo de participação com outros de um sistema participativo, como no caso dos conselhos. Ademais, é importante ressaltar que as conferências se constituem como processos participativos, não são apenas atividades ou eventos, pois em geral desenvolvem-se ao longo do tempo e não pontualmente. Além disso, têm diversas ações conectadas e há a intenção, declarada, de encaminhar as decisões geradas no processo de discussão.

Assim, podem ser identificados alguns elementos caracterizadores de conferências, a saber: elas constituem-se como uma etapa da formulação de políticas públicas em uma determinada área temática; reúnem sujeitos políticos diversos; conectam-se com outros mecanismos de participação; e desenvolvem-se como um processo participativo. Essa caracterização pode facilitar o direcionamento do olhar analítico. Reconhecer a singularidade das conferências abre espaço para que estudos específicos sejam realizados e o impacto na gestão de políticas públicas possa ser verificado.

3 ANALISAR: DECOMPONDO OS ELEMENTOS CONSTITUINTES DO FENÔMENO

Nesse caminho reflexivo sobre desafios metodológicos no estudo de conferências, passamos pela análise que, antes da avaliação, vem para aprofundar o entendimento do fenômeno e assim permitir sua apreciação. É necessário que, partindo da caracterização, exista uma visão do fenômeno em si. Dessa forma, ao analisar buscam-se as propriedades estruturais do objeto, aqui, conferências.

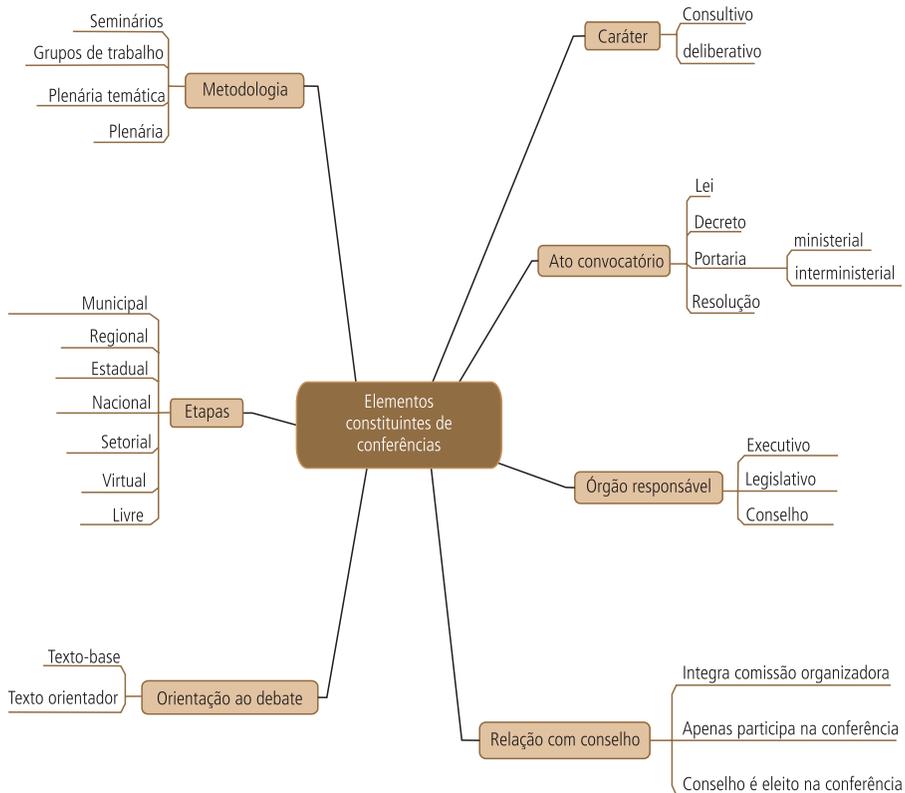
Uma alternativa analítica confortável seria o processo indutivo, partindo de estudos de casos poderiam ser identificadas características comuns e realizadas generalizações. Eis que surge outro desafio metodológico: constituição de visão holística do

fenômeno. A decomposição dos elementos constituintes do objeto de estudo deve possibilitar a percepção da totalidade para que assim seja possível a avaliação.

Por isso, ações investigativas que partem de conferências específicas para encontrar um panorama geral podem cair no impulso generalizante. Nesse sentido, antes de pesquisas direcionadas a determinadas áreas temáticas, até pelo surgimento recente das conferências, são necessários estudos de mapeamento que identifiquem características gerais, informando a respeito da dinâmica de organização e funcionamento de um processo participativo caracterizado como conferência.

Com base na análise do ciclo de conferências realizado entre 2003 e 2010, pode-se afirmar que este objeto de análise varia conforme o contexto da área temática em que se realiza, mas é possível apontar alguns elementos constituintes, como sinaliza a figura 1.

FIGURA 1

Elementos constituintes de conferências

As conferências, em geral, são convocadas com caráter consultivo ou deliberativo. O ato convocatório pode ser lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, ou resolução do respectivo conselho. O órgão responsável pela convocação e realização do processo pode ser do Poder Executivo ou do Legislativo e também o próprio conselho da área temática. Os órgãos apontados como responsáveis publicam portarias que definem comissão organizadora, objetivos, período e forma de realização da conferência.

É comum que na comissão organizadora já estejam representados os diversos segmentos a serem mobilizados. Em geral, a comissão é um órgão colegiado temporário que discute as estratégias e o cronograma de ação a ser levado à frente por uma coordenação executiva, dedicada exclusivamente a tal tarefa. A comissão organizadora também discute o regulamento que estabelece as etapas do processo, a forma de escolha dos representantes e os temas em pauta. Muitas vezes, o conselho nacional da área pode se integrar à comissão organizadora da conferência ou apenas participar da mesma tendo seus membros eleitos na etapa nacional.

Os eventos preparatórios podem ser realizados com públicos específicos – conferências setoriais – e podem ser municipais ou regionais, tendo múltiplas bases territoriais a depender da organização temática. Além disso, podem ter modalidades de interação a distância – conferências virtuais – bem como ser realizados de maneira espontânea ou autônoma – conferências livres. Quando são processos nacionais, há etapas estaduais para a escolha de representantes e discussão prévia dos temas propostos. Para orientar a discussão são produzidos documentos de referência que podem provocar debate (texto orientador) ou apresentar propostas do governo para aquele tema (texto-base).

O mais comum é que os eventos preparatórios aconteçam em plenárias e grupos temáticos, sendo o diálogo orientado por práticas de assembleia: o texto-base é lido e discutem-se os pontos em que há destaques, a ordem de fala é feita por inscrição, há falas favoráveis e contrárias aos destaques que podem suprimir, modificar ou adicionar algo no texto, por fim votam-se cada um dos destaques, fazendo-se emendas ao texto inicial. Também são muito utilizadas as moções, forma de dar espaço a manifestações de apoio ou repúdio a questões que não estão no centro da pauta do debate. Normalmente estabelecem-se prazos para apresentação de moções, as quais necessitam de um percentual de assinaturas de participantes para serem lidas e votadas pela plenária. Quando os eventos são etapas intermediárias, há também um momento de escolha de representantes para a próxima fase de discussão.

Após cada conferência, uma equipe indicada pela comissão executiva sistematiza as contribuições das etapas preparatórias e produz um texto que consolida as propostas para os debates. No primeiro dia da etapa seguinte, o texto de siste-

matização é entregue aos representantes, comumente chamados delegados, para orientar as discussões. No evento final, o diálogo segue o modelo de assembleias e, quando é o caso, há momento para eleição de representantes para o respectivo conselho gestor. Nesses eventos têm direito a voz e voto os delegados vindos de etapas preparatórias e delegados natos – integrantes do conselho correlato. É comum a presença, com direito a voz, de convidados indicados pela comissão organizadora. Em alguns casos, também é permitida a participação de observadores. As decisões da plenária final são chamadas deliberações ou resoluções, e cabe ao órgão responsável pela conferência dar-lhes encaminhamento.

A análise, embora muitas vezes utilize elementos de contraste para diferenciar e identificar características estruturais do objeto em questão, tem seu foco na descrição do fenômeno estudado. Analisar, como etapa preparatória para a avaliação, deve inibir o julgamento que faz a valoração qualitativa do fenômeno. Nesse processo de estudo das conferências, o desafio da constituição da visão holística passa pela experiência investigativa descritiva que busca elementos constituintes para depois avaliá-los.

A análise é a etapa investigativa que possibilita a identificação dos elementos constituintes dos fenômenos em estudo, caracterizados aqui como processos participativos. Assim, a tarefa que se coloca a partir da análise é chegar à avaliação. Por ter sido realizada a análise consistente do fenômeno, espera-se que o investigador ou a investigadora possa ter clareza dos âmbitos de avaliação a serem escolhidos.

4 AVALIAR: DETERMINAR O VALOR DO FENÔMENO

A não ser que a investigação seja puramente descritiva, opção que fará a pesquisa ser finalizada na fase de análise, o processo de estudo de um fenômeno social passa pelo julgamento ou apreciação valorativa. Em especial, nos processos participativos, em que estão em pauta temas de política pública, uma questão é sempre colocada: quais os efeitos ou resultados alcançados?

O que poucos assumem são as expectativas diante dos fenômenos em foco. Mesmo que muitos pesquisadores não assumam, quando uma avaliação é realizada existem expectativas, ou melhor, há em mente um modelo normativo que serve como baliza para a definição de indicadores de qualidade do objeto avaliado. Nesse sentido, avaliar é estabelecer, com base em um modelo predefinido de forma explícita ou implícita, o valor de um determinado fenômeno.

Anduiza e Maya (2005), assumindo a intenção normativa de qualquer avaliação, propõem quatro âmbitos de investigação para processos participativos em forma de perguntas. Quem participa? Em que participa? Como se participa? E quais as consequências da participação?

No âmbito *quem participa*, considera-se, como aspiração normativa, que um processo será mais qualificado com uma participação mais ampla e diversa. Diante da questão *em que participa*, a expectativa é que a qualidade do processo venha com a participação direcionada a questões políticas relevantes que a população possa influenciar. Ao avaliar *como se dá a participação*, espera-se que um processo participativo tenha suporte social, político e administrativo para garantir a expressão livre dos participantes. Neste caso, o foco está na forma de operação do processo, incluindo os meios materiais e técnicos, as condições de desenvolvimento e o grau de acordo dos diversos sujeitos da ação. Com a pergunta sobre as *consequências*, a aspiração normativa é que um processo qualificado oportuniza que a participação influencie processos decisórios, além de fomentar uma cultura participativa.

Levando em consideração que há um julgamento implícito na avaliação de todo fenômeno político, pode-se estabelecer aqui que em um processo participativo de qualidade há condições para que sujeitos políticos diversos tenham liberdade de expressão e deliberação e sejam capazes de influenciar, de fato, decisões públicas relevantes.

Com estes âmbitos de observação, considerando a caracterização e o modo de funcionamento das conferências, para realizar a avaliação deste fenômeno se coloca o terceiro desafio metodológico no estudo sobre conferências: identificação de indicadores de avaliação do fenômeno. Com critérios bem definidos, será possível determinar o valor das conferências, em outras palavras, será apreciada a qualidade do processo participativo.

Explicitando aspirações normativas, o processo investigativo é mais sistemático, afinal sabe-se o que buscar para que seja realizada a avaliação. Definido o que se quer avaliar, a tarefa passa a ser a coleta de dados observáveis que permitam a aferição da qualidade. No campo das conferências, por exemplo, não basta apenas saber se as deliberações foram executadas, cabe avaliar todo o fenômeno para que sejam identificados limites e possibilidades de processos participativos com este formato. Do contrário, corre-se o risco de desconsiderar efeitos e resultados não previstos.

Assim, o maior desafio no estudo das conferências, depois de caracterizado o fenômeno e definidos os âmbitos de investigação, é justamente identificar critérios precisos de avaliação que apontem para elementos de observação e permitam a coleta e o tratamento de dados. Pelo grau embrionário de estudos sobre conferências, cabe buscar inspiração em outros estudos que possam iluminar o caminho. Desta forma, estão apontadas aqui dimensões de análise e elementos de observação presentes no trabalho de Anduiza e Maya (2005) que podem qualificar os estudos sobre conferências.

Vale destacar, a partir da sistematização realizada, que as consequências do processo participativo são apenas um dos âmbitos de avaliação e nele a imple-

mentação dos resultados é um dos aspectos que indicam a qualidade do processo participativo. Desta forma, reforça-se o argumento de que buscar efeitos ou resultados como único indicador de avaliação de conferências pode limitar os alcances da investigação pretendida.

QUADRO 1

Critérios para avaliação de processos participativos

Âmbito	Critério de avaliação	Elementos de observação
Organização do processo	Acordo	- Aceitação social, política e técnica.
	Transversalidade	- Grau de implicação com diferentes áreas políticas e técnicas. - Existência de espaços para a integração de áreas relacionadas.
	Iniciativa e liderança	- Origem da iniciativa. - Respaldo da liderança.
	Integração ao sistema participativo	- Existência de sistema de participação. - Coordenação entre ações.
	Clareza de objetivos	- Definição de objetivos. - Objetivos como guia do processo. - Resultados coerentes com objetivos.
	Planejamento e recursos	- Existência de planejamento. - Cumprimento do planejamento. - Causas de não cumprimento dos objetivos. - Orçamento destinado ao processo. - Recursos técnicos. - Recursos humanos.

(continua)

(continuação)

Âmbito	Critério de avaliação	Elementos de observação
Quem participa	Quantidade de participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Destinatários do processo. - Proporção de participantes em relação à população de referência. - Proporção de atores organizados em relação ao total de referência.
	Diversidade	<ul style="list-style-type: none"> - Presença de públicos normalmente sub-representados (mulheres, negros, jovens) e proporção em relação à população total. - Perfil das organizações participantes. - Ausência de algum participante ou organização-chave no processo.
	Representatividade	<ul style="list-style-type: none"> - Forma como organizações escolhem seus representantes. - Debates intraorganizacionais para que o representante leve os interesses coletivos. - Momento para fluxo de informações entre representantes e representados. - Fidelidade de discursos dos representantes aos interesses das organizações representadas.
	Grau de abertura do processo	<ul style="list-style-type: none"> - Abertura das etapas do processo para participação da população. - Seleção prévia de participantes. - Restrição aos espaços de decisão.
Sobre o que se participa	Relevância	<ul style="list-style-type: none"> - Tema é da agenda política do governo. - Percepção de participantes e não participantes sobre a relevância do tema. - Realização de diagnóstico prévio para decisão dos temas a serem colocados em pauta. - Porcentagem do orçamento afetado pelo resultado do processo.
	Capacidade de intervenção do órgão responsável	<ul style="list-style-type: none"> - Competência do órgão responsável na matéria em questão. - Envolvimento de órgãos correlatos.

(continua)

(continuação)

Âmbito	Critério de avaliação	Elementos de observação
Como se participa	Diagnóstico participativo	- Envolvimento dos participantes no diagnóstico.
	Capacidade propositiva	- Possibilidade de se fazer propostas.
	Grau de participação	- Percepção dos participantes sobre a profundidade do processo. - Etapas do processo com seus objetivos e resultados.
	Qualidade da informação	- Clareza, utilidade e conveniência da informação diante do perfil do público e objetivos do processo. - Acesso à informação para potenciais participantes. - Canais de difusão de informação. - Pluralidade de fontes utilizadas no processo. - Heterogeneidade de visões e opiniões. - Percepções dos participantes sobre a qualidade das informações disponíveis.
	Métodos e técnicas para o diálogo	- Existência de mediadores no processo. - Técnicas utilizadas para facilitar a intervenção de mais participantes. - Sentimento de escuta dos participantes.

(continua)

(continuação)

Âmbito	Critério de avaliação	Elementos de observação
Consequências do processo	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Forma de sistematização dos resultados. - Impacto nas políticas públicas, utilidade e adequação aos objetivos. - Percepção dos participantes sobre os resultados atingidos.
	Implementação dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Existência e funcionamento de órgão para acompanhamento da implementação dos resultados. - Ratificação institucional por órgão competente. - Grau de implementação dos resultados. - Composição do órgão para o seguimento do processo.
	Devolução dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Previsão da devolução no planejamento. - Formato da devolução. - Existência de validação dos resultados por parte dos participantes.
	Fortalecimento de relações sociais	<ul style="list-style-type: none"> - Percepção dos participantes sobre a melhora das relações entre si, entre organizações e participantes e entre organizações. - Percepção dos participantes sobre o impacto do processo na relação com o órgão promotor. - Melhora das relações entre órgãos do governo e no órgão promotor entre as áreas envolvidas.
	Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> - Ocorrência de atividades de capacitação. - Assessoria técnica para a participação. - Percepção dos participantes sobre a capacitação recebida.
	Geração de cultura participativa	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfação de participantes com o processo, a utilidade de sua participação e a motivação para voltar a participar.

Fonte: Anduiza e Maya (2005). Tradução e sistematização própria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pressuposto causal que espera a geração de políticas públicas a partir das deliberações de conferências, além de ser de difícil verificação, tendo em vista a complexidade dos processos de formulação de políticas públicas, indica um modelo mental que pode trazer viés à pesquisa. É evidente que a efetividade deliberativa deve estar em foco, mas não apenas ela. Afinal, verificando a totalidade do fenômeno conferência, é perceptível que outros elementos devem ser incluídos no olhar apreciativo, tal como discutido em outros capítulos deste livro.

A influência de processos participativos como as conferências na socialização política, por exemplo, ou na ampliação da interação social com o fortalecimento de redes precisa de análise tanto quanto a implementação das deliberações, afinal consta também nos objetivos declarados de diferentes conferências. Aqui não se advoga pelo fim das críticas, pelo contrário, o que se argumenta é que as análises e avaliações não podem ser restritas. Até porque há dificuldades de verificação da influência de uma decisão de conferência no processo de formulação e implementação de uma política pública. Desta forma, o que se defende é o reconhecimento da complexidade dos fenômenos sociais em foco e por isso o desenvolvimento de investigações que transitem em múltiplos níveis de análise que pode trazer mais clareza sobre os objetos de pesquisa.

É fato que o reconhecimento da complexidade do fenômeno estudado não evita a tão comum, e às vezes necessária, simplificação da realidade nas ciências sociais. De toda forma, esta postura pode clarear o caminho para enfrentar os desafios metodológicos. No âmbito das conferências, como processos participativos na gestão de políticas públicas, cabe lembrar os principais dilemas da investigação: reconhecimento da singularidade do objeto, constituição de visão holística e identificação de indicadores de avaliação.

Sem a pretensão de resolvê-los, este ensaio apresentou os principais desafios e tentou demonstrar como poderiam ser enfrentados, partindo da experiência de investigação sobre este objeto de pesquisa. Cabe ainda muito esforço para responder à questão que emerge neste caminho reflexivo: quais são os critérios para avaliar a qualidade das conferências como processos participativos na gestão de políticas públicas?

REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. F. Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização. **Educar**, Curitiba, UFPR, n. 37, p. 293-308, maio/ago. 2010.

ANDUIZA, E.; MAYA, S. de. **La qualitat en la participaci3n**: una proposta d'indicadors. Barcelona: Fundaci3n Jaime Bofill, 2005.

BRASIL. **Balano de Governo 2003-2010**. Livro 6, cap. 3: Democracia e Diálogo. 2010. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at_download/file> Acesso em: 3 jan. 2011.

DOURADO, E. P. V.; SANNA, M. C. Participação da enfermagem nas conferências nacionais de saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 62, n. 6, p. 876-882, 2009.

GUERESI, S. **Participação social na política urbana**: a 1ª conferência nacional das cidades. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, São Paulo. 2004.

GUIZARDI, F. L. *et al.* Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde. **Physis**, v. 14, n. 1, p. 15-39, jun. 2004.

HOCHMAN, G. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). **Educar**, n. 25, Curitiba, UFPR, p. 127-141, 2005.

INSTITUTO PÓLIS. Conferências municipais. **Boletim Dicas**, n. 230, 2005.

PINTO, C. **As conferências nacionais no governo Lula**: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. Trabalho apresentado no 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, 2006.

PROGREBINSCHI, T. *et al.* **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. IUPERJ, PNUD, Ministério da Justiça, 2010 (Relatório de Pesquisa).

PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS (MUNIC): INSTRUMENTO PARA AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS LOCAIS

Daniela Santos Barreto

1 INTRODUÇÃO

A presente coletânea, ao abordar os diversos desafios, perspectivas e estratégias analíticas e metodológicas para a avaliação da efetividade da participação, reúne as reflexões da autora sobre temas pertinentes à realização e operacionalização de pesquisas e avaliações de instituições participativas (IPs) nas suas várias dimensões. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) coloca-se nesse campo de debates enquanto pesquisa institucional e de registros administrativos inscrita no conjunto das pesquisas sociais e demais estudos empíricos voltados para a escala do município. Dessa maneira, oferece uma interessante oportunidade de avaliação das gestões públicas municipais, bem como das práticas efetuadas nas IPs locais, como conselhos, conferências, orçamentos participativos e demais formas de participação institucionalizada.

O texto que segue introduz a MUNIC do IBGE, inicialmente oferecendo um resumido panorama das transformações políticas experimentadas pelo país e que ensejaram sua elaboração. A seguir, são tratados alguns aspectos referentes a realização e operacionalização da pesquisa, a fim de dar uma imagem mais viva das etapas e normas obedecidas, específicas de uma instituição de Estado, com representação nacional, como o IBGE. Por último, é avaliada a abordagem dada pela MUNIC às IPs locais seguindo a cronologia das atuais oito edições da pesquisa, concluindo-se com algumas considerações sobre o que foi realizado e as perspectivas futuras.

2 FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

O ritmo do processo de fragmentação territorial e de implantação de novos municípios variou consideravelmente desde 1940. Se, então, havia 1.587 municípios, passados 25 anos, um período predominantemente caracterizado por instituições democráticas, alcançamos, em 1965, um total de 3.936 municípios (crescimento anual médio de 3,7%). Em duas regiões essa expansão foi muito maior: no Sul, o total de municípios quase quintuplicou, e no Centro-Oeste mais que triplicou. Nas duas décadas seguintes, no entanto, entre 1965 e 1985, durante o regime militar, em que o país viveu o auge da centralização de poder, inclusive tributária, praticamente cessou o processo de criação de municípios, cujo total pouco se alterou. Essa interrupção relativa no processo de implantação de novos municípios atingiu quase todas as regiões, excetuando-se as regiões Norte e Centro-Oeste, onde o surgimento de novos municípios continuou, mas com uma taxa muito menor (pouco mais de 20,0%). Posteriormente, principalmente após a Constituição de 1988, a fragmentação do território voltou a se acelerar, com marcantes diferenças regionais.

No final do regime militar, devido à crise econômica e financeira do Estado e ao processo de abertura do regime, vai tomando corpo uma gradual distensão dos instrumentos mais rígidos do poder central. Acentuou-se a contradição entre a abertura política e a dependência econômica de estados e municípios em relação à União. Coloca-se na cena política o “movimento municipalista”, que contribuiu para a discussão e criação de emendas constitucionais (ECs) que deram início à descentralização fiscal. Após a redemocratização, foi elaborada nova Constituição que restabeleceu o pacto federativo, a partir de uma descentralização maior do poder político. Essa mudança resultou num estímulo à emancipação de novas unidades político-administrativas, em particular, de novos municípios.

Outros dois fatores desempenharam papel importante: o primeiro relativo à arrecadação, com a possibilidade de compartilhamento dos fundos de participação entre as unidades novas e antigas; o segundo, de natureza política, já que essas mudanças possibilitariam não só o surgimento de lideranças locais, mas também a acomodação de grupos rivais, resultando num novo formato de repartição do poder político e administrativo. Outro aspecto é que a opção pela fragmentação se tornou uma forma de simplificar a gestão através de soluções locais, favorecendo a emergência de formas alternativas de participação popular e da sociedade civil nas instâncias de formulação de políticas e acompanhamento das gestões municipais (criação de conselhos populares, instalação de orçamento participativo). A consequência imediata do estímulo institucional à descentralização foi a retomada do processo de fragmentação que fez, ao se acelerar e intensificar, com que o número de municípios atingisse os atuais 5.565.

O número de municípios também varia bastante entre as Unidades da Federação (UFs), e nos extremos tem-se que em Minas Gerais existem 853 municípios, enquanto Roraima tem apenas 15. O número de municípios, porém, que não se relaciona com a dimensão territorial é variável – Amazonas e Sergipe, por exemplo, apesar da diferença no que diz respeito à área territorial, possuindo o primeiro 1.570.745 km² e o segundo 21.910 km², têm número de municípios bastante próximos (62 e 75, respectivamente).

Do ponto de vista demográfico, a concentração da população nas regiões Sudeste e Nordeste tem se mantido estável. É importante observar que essas duas regiões, entre os anos de 1970 e 1990, foram atravessadas por grandes movimentos de colonização, e a criação de novos municípios então observada é explicada diretamente pelo surgimento e crescimento demográfico e econômico de dezenas de núcleos urbanos e rurais.

No Brasil, uma das características da relação população *versus* território é a grande concentração demográfica em alguns poucos e importantes núcleos urbanos e a reduzida população de uma grande parcela dos municípios brasileiros. A maioria (70,4%) dos municípios existentes, em 2010, tem até 20 mil habitantes e neles residiam cerca de 17,2% da população do país. Nos 29,6% dos municípios restantes (com número de habitantes acima de 20 mil) estavam concentrados mais de 80,0% da população. Note-se, além disso, que nos 38 municípios mais populosos do Brasil residiam em torno de 56 milhões de brasileiros (29,3% da população), ainda que, em termos proporcionais, estes representem apenas 0,7% dos municípios existentes.

Os números demonstram que o padrão de fracionamento territorial vem obedecendo, em linhas gerais, à dinâmica da ocupação do território, ocorrendo maior fragmentação do espaço brasileiro nas regiões de maior dinamismo, seja do ponto de vista demográfico, cultural ou econômico. É preciso chamar a atenção, porém, para o fato de que o intenso processo de criação de novos municípios teve como uma de suas consequências um aumento substancial do número (absoluto e proporcional) de municipalidades com até 5 mil habitantes.

Principalmente após a Constituição de 1988, os municípios passaram a ser uma esfera de governo estratégica quanto às políticas públicas. E devido a alguns encargos que vêm assumindo como entes governamentais neste novo ciclo municipalista, tornaram-se caudatários de muitas competências que se desprenderam da esfera federal. Aquela Carta também permitiu uma descentralização que tornou crucial a esfera de poder local. Assim, além de mais encargos, os municípios passaram a ter também mais recursos e a dispor de instrumentos de gestão que potencializam uma participação maior da cidadania, ao que veio somar-se a crescente responsabilização por atos de improbidade administrativa e política, seja pela via

legal – culminando com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, seja pela mobilização da opinião pública pela ética na política.

Mais recentemente, o aprofundamento dos processos de internacionalização da economia e formação de mercados específicos ampliou ainda mais o papel desempenhado pelos municípios, articulando cidades em redes e inserindo-as diretamente no contexto internacional, ao mesmo tempo em que surgem pactos no plano regional. Por sua vez, o desenvolvimento da tecnologia da informação permitiu uma transparência maior das rotinas, da estrutura e do fluxo de recursos sob a responsabilidade dos municípios. Tem-se como decorrência o atendimento mais ágil e racional dos serviços prestados e maior interatividade e controle por parte da sociedade, assim como maior agilidade na produção e disseminação das informações e dos indicadores municipais.

3 O MODUS OPERANDI DA MUNIC

A produção de informações e estudos municipais pelo IBGE remonta à década de 1950, com a elaboração da *Enciclopédia dos Municípios Brasileiros* pelos Conselhos Nacionais de Geografia e Estatística, divulgada pela instituição entre 1957 e 1964. O primeiro *Levantamento de Informações Básicas Municipais*, lançado em agosto de 1961, teve periodicidade anual regular até 1974, retomada sua divulgação em 1982 e interrompida no início da década de 1990.

Em 1997, numa retomada dessa linha de trabalho e para atender à crescente demanda da sociedade por informações municipais, o IBGE implantou um sistema de informações municipais que posteriormente resultou na Base de Informações Municipais (BIM)¹ e, nesse mesmo ano, desenvolveu o projeto da MUNIC.

A descentralização administrativa produziu um contexto em que diversos órgãos públicos, federais e regionais, passaram a organizar e disponibilizar registros administrativos para informação geral e, principalmente, para subsidiar a elaboração de políticas sociais, o planejamento e o acompanhamento de programas através da elaboração de indicadores no âmbito municipal. Esta perspectiva parece, na atualidade, ser mais importante que a de elaboração de perfis ou monografias municipais em que foram pautadas as antigas pesquisas municipais do IBGE que, talvez por não terem uma função e um objetivo prático, perderam a continuidade.

A MUNIC é levada à totalidade dos municípios do país desde a primeira edição, em 1999, quando estes eram 5.507, e igualmente até a 8ª edição, em 2009, em que somavam 5.565 os municípios brasileiros. Trata-se, basicamente, de um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica

1. E no site CIDADES@, componente do portal do IBGE na internet <www.ibge.gov.br>

e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo também diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. O objeto do interesse da MUNIC é a gestão dos municípios, nomeadamente no que se refere a organização da prefeitura, quadro funcional, aparato material, instrumentos fiscais, recursos institucionais, políticas de planejamento, iniciativas de descentralização e desconcentração, programas e ações públicas locais, oferta de serviços à população e infraestrutura urbana. Mas não se detém nesse elenco básico de assuntos, já extenso, e investiga aspectos múltiplos da realidade local.

A MUNIC é realizada com recursos próprios do IBGE, exceto nos anos em que vai a campo acompanhada de um suplemento com tema específico, o que vem ocorrendo desde o ano de 2002. A importância que a pesquisa vem adquirindo junto aos órgãos de planejamento governamental fica patente nos convênios firmados como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério da Cultura (MinC), o Ministério do Esporte (ME), o Ministério das Cidades (MCidades) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O informante principal em cada município é a prefeitura, através dos diversos setores que a compõem. Como esses têm, frequentemente, um grau relativo de autonomia de ação, as informações coletadas são, da mesma maneira, respondidas pelas diferentes áreas e, conseqüentemente, por diferentes pessoas. Assim, as informações coletadas em cada município, em geral, são resultado de uma consulta a pessoas que detêm informações diferentes sobre os órgãos públicos municipais. Não raro algum conflito aparece e precisa ser dirimido. Por se tratar de uma pesquisa institucional, de registros administrativos relacionados ao poder público municipal, e percorrer diversos setores das prefeituras, podem ocorrer problemas com alguns dados quantitativos e com informações referentes a algumas instituições ligadas a outros poderes públicos locais, ou instaladas localmente, que são unidades secundárias de investigação, a exemplo das IPs.

Um importante aspecto a ser destacado quanto à metodologia interna do questionário refere-se ao formato de determinação do informante na prefeitura. Com o firme propósito de qualificá-lo, pessoal e profissionalmente, bem como ampliar seu comprometimento com a qualidade das respostas fornecidas, procedeu-se à sua identificação no fim de cada um dos blocos setoriais específicos. A coleta das informações do questionário básico é efetuada preferencialmente através de entrevista presencial. Os dados coletados referem-se, de maneira geral, à data da entrevista. No entanto, em alguns quesitos a data pode diferir, sendo que, neste caso, há referência explícita no questionário quanto à data ou período da informação.

Para auxiliar a coleta das informações, foi emitido o *Manual de Coleta* contendo as instruções básicas e os conceitos técnicos necessários para a realização dos

trabalhos do técnico de pesquisas do IBGE. Antes de dar início à coleta dos dados e à apuração, é realizado um treinamento centralizado em que estão presentes os supervisores regionais e técnicos de todas as unidades estaduais do IBGE, num total aproximado de cerca de 70 pessoas. Estes, posteriormente, serão responsáveis pelo repasse do treinamento para os técnicos das mais de 500 agências do IBGE no país.

Após o processo de treinamento, inicia-se a fase de coleta das informações, na qual o pesquisador do IBGE faz um primeiro contato com a prefeitura de cada município a seu encargo, com objetivo de obter a indicação de uma pessoa, na administração municipal, que coordene a coleta das informações nos vários setores. Esta pessoa é entrevistada, sempre que possível, e deve manter contato com o pesquisador do IBGE quando houver a necessidade de esclarecer algum item, procedimento ou conceito relativo à pesquisa.

Para possibilitar o preenchimento dos questionários pelos diversos setores das prefeituras, cada instrumento de coleta apresenta as explicações dos termos e conceitos utilizados mais importantes junto aos quesitos correspondentes. O técnico do IBGE, ao receber o questionário básico preenchido, procede a uma crítica visual de comparação entre as informações coletadas nas edições de anos anteriores. A entrada de dados é feita de forma descentralizada pela supervisão da pesquisa, na sede de cada unidade regional, ou pelo técnico responsável pela coleta, nas próprias agências. A crítica de consistência dos dados coletados é realizada em cada unidade e, por sua vez, a apuração das informações é feita pela equipe da Coordenação de População e Indicadores Sociais responsável pela MUNIC.

Diferentemente das demais pesquisas efetuadas pelo IBGE, as informações prestadas pelas prefeituras são de natureza pública, configurando, assim, um conjunto de informações a serem divulgadas individualmente. Este contexto, embora não exima o IBGE da responsabilidade final pelos dados divulgados, confere um caráter de maior corresponsabilidade entre a instituição e os próprios informantes. Um levantamento desta natureza, de informações de caráter público, após os procedimentos de crítica e análise das mesmas, exige ter respeitada sua integridade.

A etapa seguinte compreende a disseminação dos resultados. Na Coordenação de População e Indicadores Sociais, a consolidação da base de dados e a geração de tabelas de resultados vão dar origem aos produtos de divulgação. Os dados da MUNIC são disponibilizados no portal do IBGE na internet, no sítio Perfil dos Municípios Brasileiros, apresentando as informações de cada município, um a um. Sob o mesmo título, *Perfil dos Municípios Brasileiros*, é publicado um volume que reúne as notas técnicas, um conjunto de análises sobre os temas abordados, em que são destacados pelos autores os aspectos mais relevantes, e seus resultados são apresentados por meio de um conjunto de tabelas gerais selecionadas. Todas

as tabelas apresentadas são produto de agregações dos dados de municípios por classe de tamanho da população, por grandes regiões do país e por UFs em que estão localizados. Acompanha a publicação um CD-ROM contendo a base de dados completa com informações de cada município.

A divulgação para o público é feita em dois momentos diferentes. Inicialmente, um embargo é feito especialmente com os meios de comunicação para preparação dos jornalistas, a fim de familiarizá-los com os dados e informações estatísticos. Posteriormente, é feito o lançamento da pesquisa com divulgação para o público em geral. Desde 2004, a pesquisa tem periodicidade anual e o tempo que transcorre entre a coleta de dados e a divulgação dos resultados não ultrapassa 12 meses. Portanto, são informações bastante atualizadas sobre as gestões públicas em andamento.

Com um olhar detalhado sobre os municípios, enriquecido por uma visão de conjunto que faz parte da vocação do IBGE, a pesquisa tem se mostrado capaz de conhecer e entender o Brasil com um olhar rigoroso, abrangente e interdisciplinar, sabendo situar o nosso país no mundo em que vivemos. Por sua vez, no cenário internacional se afirma como instrumento de promoção e avanço do conhecimento na geração, análise e interpretação de informações e estatísticas públicas, e no uso destas para a formulação de políticas públicas indutoras do desenvolvimento. A par da sua relevância como instrumento de melhoria das condições de vida, a MUNIC recebeu a distinção de ser premiada, por decisão do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (um-Habitat), com o 2005 Habitat Scroll of Honour Award. Em 2010, assistiu-se à nova premiação da MUNIC que, entre 270 trabalhos inscritos, concorreu com 16 finalistas ao Prêmio de Inovação em Estatística do Banco Mundial e alcançou o terceiro lugar.

Cabe mencionar que o levantamento de alguns dados quantitativos era feito com alguma dificuldade, visto que estes frequentemente apresentavam problemas de consistência e não resposta. Mas, ao longo dos anos, a experiência acumulada permitiu contornar essas questões a partir de mudanças nas formas de levantamento. Outro aspecto que merece ser destacado é a utilização do geoprocessamento para o tratamento e visualização das informações estatísticas da pesquisa, permitindo melhor identificação de padrões geográficos e diferenças regionais. Merece destaque o fato de a pesquisa ser uma das pioneiras na área social do IBGE a utilizar este recurso.

Em que pese o constante esforço de aperfeiçoamento realizado pela gerência do projeto, a MUNIC não passou até o momento por nenhum processo sistemático de avaliação. Também não são realizadas pesquisas de verificação da qualidade dos processos, uma vez que as informações, públicas na sua integralidade, permitem a todos os usuários confrontar os resultados com a realidade dos

municípios. Eventualmente, há dados que não são divulgados por inexatidão ou inconsistência, na medida em que não ocorrem ajustes ou transformações. Em que pese a MUNIC não adotar mecanismos de coordenação com outras instituições produtoras de estatísticas, estando a operação do programa sob inteira responsabilidade do IBGE, muitas foram as parcerias que se estabeleceram em torno da pesquisa ao longo do tempo. Entre as mais importantes estão aquelas que resultaram na formação de convênios interinstitucionais e na consequente elaboração de suplementos temáticos que acompanharam o questionário básico.

4 A MUNIC E AS IPS LOCAIS

No Brasil, os órgãos colegiados que ensejam a participação popular na gestão de políticas públicas – os conselhos – têm conhecido, desde a década de 1990, uma expansão numérica em todas as esferas de governo e, particularmente, no âmbito municipal. O quadro atual relativo ao grande número de órgãos colegiados instituídos nos governos locais responde, em parte, a uma série de dispositivos legais. O arcabouço legal, a própria democratização do país, aliados a certo descrédito nas formas de representação tradicionais e/ou a crença de que estas representações são insuficientes, combinados à existência anterior de diversos movimentos da sociedade civil organizada, criaram as condições para a constituição de numerosos conselhos municipais a partir da última década. A MUNIC permite revelar o panorama da institucionalização atual dos conselhos municipais no Brasil em vista de seu potencial para o processo de democratização das políticas públicas no país.

Em sua primeira edição, no ano de 1999, a MUNIC investigou em todos os municípios brasileiros as estruturas política e administrativa da prefeitura, os instrumentos de planejamento municipal e urbano, os recursos de informática para a gestão municipal, aspectos da descentralização e desconcentração administrativa, informações sobre a estrutura urbana, as condições e as carências habitacionais, as políticas de geração de trabalho e renda, bem como os equipamentos de justiça e segurança pública, de comércio, comunicação, cultura, esporte e lazer, entre outros.

Essa edição pioneira já refletia interesse pela efetividade das IPs, como pode ser observado na tabela A.1 do anexo. Abrindo a série histórica de exame da gestão pública local foram relacionadas políticas setoriais de educação, saúde, assistência/ação social, direitos das crianças/adolescentes, emprego/trabalho, turismo, habitação, meio ambiente, transporte e política urbana. Para todas e cada uma destas áreas foi feita uma sequência de perguntas que examinava a existência do conselho no município; a situação do conselho (Apenas regulamentado ou Regulamentado e instalado); a existência de Conselho Paritário; o caráter do conselho (Deliberativo ou apenas Consultivo) e se ele administra algum fundo municipal; e, ao final, se o município possui outros tipos de conselhos que não os discriminados. Foram

contabilizados 26,9 mil conselhos espalhados pelo país em 1999, uma média de 4,9 conselhos por município, o que proporciona um indicador preliminar da magnitude desta instituição.

Desse modo, em 2001 a MUNIC examinou questões como a descentralização do Estado e a fragmentação municipal; mecanismos de planejamento e gestão urbana existentes nas municipalidades; políticas públicas e ações locais para enfrentamento dos problemas habitacionais; iniciativas do poder público para geração de trabalho e renda, e equipamentos de cultura, esporte e lazer disponíveis nessas localidades, entre outras características. E reafirmando o interesse pelas IPs investigou em todos os municípios brasileiros a existência de conselhos em 13 áreas ou setores de governo, a saber: saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, emprego/trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transportes, política urbana, promoção do desenvolvimento econômico e orçamento. Esta edição, tal qual a anterior, apresentou um quesito no qual deveria ser informada a existência de outros conselhos que não os anteriormente citados. Desta forma, deve-se destacar a principal qualidade desta pesquisa, que é a de proporcionar um amplo quadro da institucionalização dos conselhos nas gestões locais em todo o país. Devido ao próprio escopo da pesquisa, de caráter censitário e tendo como informantes as prefeituras e não os conselheiros, foram investigados poucos quesitos relativos a cada tipo de conselho.

Exceto para os conselhos de orçamento, foram feitas quatro perguntas, para cada área de atuação dos conselhos, com o objetivo de verificar: se eles estavam realmente em atividade, se tinham composição paritária e se os municípios dispunham de fundo municipal especial nestas áreas. Foram levantadas informações sobre a efetiva realização de reuniões por parte dos conselhos naquele ano, a frequência destas reuniões e a composição dos conselhos. Com referência à frequência, para fins de análise foram consideradas as seguintes: muito frequentes (desde semanais até mensais), frequentes (bimestrais ou trimestrais), pouco frequentes (semestrais) e irregulares. A importância dos quesitos relativos à existência e à frequência das reuniões dos conselhos deve-se à possibilidade de se distinguir os conselhos que realmente estavam em plena atividade daqueles que foram apenas formalmente constituídos.

Em 2002, a MUNIC conservou o interesse nas IPs, mas deu grande ênfase ao aparato administrativo e aos aspectos de modernização na gestão pública local, com foco na política municipal de habitação. Foram contemplados temas tais como quadro de servidores públicos municipais, aspectos da modernização da administração tributária, articulações interinstitucionais nos municípios, estrutura administrativa e programas ou ações na área da habitação, existência de guarda municipal e atividades desempenhadas por este equipamento de segurança pública. Ainda examinou informações relacionadas à existência do Conselho de Direitos

da Criança e do Adolescente e à paridade de seus integrantes, à periodicidade das reuniões realizadas e à existência de fundo municipal. E, no tocante ao Conselho Tutelar, averiguou o número existente no município e os recursos disponibilizados pelas prefeituras locais para o seu funcionamento.

A MUNIC 2002 pela primeira vez foi a campo com dois questionários: um, denominado *Questionário de Gestão*, e outro denominado *Suplemento de Meio Ambiente*, que levantaram junto com o gestor local do setor um conjunto amplo de informações sobre como a administração local se organizava e, na avaliação do gestor, qual o estado e as principais pressões que afetavam o meio ambiente no município e as respostas dadas para o enfrentamento do problema. Cabe destacar que neste primeiro suplemento temático e em todos os que vieram a seguir, as IPs correlatas à área em pauta também foram objeto de interesses.

A edição de 2004 reexaminou determinados eixos temáticos e introduziu outros, enfocando a estrutura do serviço público municipal no tocante ao quadro ativo de pessoal das administrações direta e indireta; atividade legislativa e instrumentos de planejamento no município; aspectos da modernização da administração tributária; capacidade informacional da gestão municipal e formas de atendimento ao público através de meios de comunicação a distância; programas implementados na área da habitação; equipamentos disponíveis com vistas à promoção da justiça e da segurança pública; além de ações e parcerias voltadas para o meio ambiente.

Acompanhou esta edição o *Suplemento de Esportes*, o qual levantou informações sobre conselho municipal de esporte, entre diversas outras. Por sua vez o *Questionário de Gestão* investigou os conselhos municipais de Habitação e de Meio Ambiente, o Comitê de Bacia Hidrográfica e o Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar.

Em 2005, a pesquisa ampliou consideravelmente o escopo temático e examinou uma dezena de temas, organizados em 11 blocos. Traçou um perfil do universo dos prefeitos; dimensionou o serviço público municipal no tocante ao quadro ativo de pessoal, com enfoque, pela primeira vez, no número de trabalhadores da administração direta e indireta por regime de contrato de trabalho e escolaridade; analisou a atividade legislativa e os instrumentos de planejamento urbano utilizados, tendo por base as disposições contidas no *Estatuto da Cidade*; tratou das articulações interinstitucionais pactuadas entre os municípios e os demais entes federativos e a iniciativa privada, com relação a políticas setoriais específicas; indagou sobre a estrutura técnico-administrativa dos municípios direcionada para o setor de habitação e as ações empreendidas nessa área, além de informações concernentes à existência de legislação e aos programas relacionados à regularização fundiária.

Contemplada pela primeira vez no levantamento, a política setorial de transporte foi observada a partir do gerenciamento dos tipos de serviços de transporte nos municípios. Também foi organizado um bloco sobre a política de cultura, dedicado à existência de conselhos municipais na área, à destinação de recursos financeiros e à quantidade de equipamentos existentes, trazendo ainda, como aspecto inovador nesta edição, informações relativas às culturas locais, que ofereceram um panorama inédito sobre a matéria.

Nesse ano, o suplemento foi dedicado ao tema da assistência social, produto de convênio firmado entre o IBGE e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) foi investigado com maior nível de detalhamento, bem como a existência de outros conselhos igualmente importantes para o desenvolvimento dessa política.

No ano seguinte, o questionário de 2006 observou a função tributária dos municípios com foco na informatização e atualização dos cadastros de alguns impostos e na implementação de algumas taxas municipais, e analisou a existência de mecanismos de incentivo ou restrição à implantação de novos empreendimentos, bem como a existência de distritos industriais.

Manteve-se o interesse acerca da estrutura e dimensão do serviço público no tocante ao quadro ativo de pessoal, bem como na capacidade informacional da gestão municipal quanto ao atendimento ao público realizado através de meios de comunicação a distância. Um bloco inteiro foi dedicado à política de educação dos municípios do país para o exame da capacidade institucional local de formular e gerir políticas públicas educacionais, desenvolver ações, programas e projetos, entre outros aspectos. Também foram tratadas as áreas de segurança pública e justiça, as estruturas e atribuições das guardas municipais e os recursos financeiros dos municípios no exercício de 2005, com foco nas despesas das funções educação e segurança pública.

A par da política de educação, a política de cultura recebeu atenção especial na edição de 2006, merecendo um suplemento realizado por meio de convênio institucional firmado entre o IBGE e o MinC. Na ocasião, os conselhos municipais de Cultura e de Preservação do Patrimônio foram investigados em maior detalhe, assim como o Fundo Municipal de Cultura com seus objetivos e origem de recursos.

Em sua sétima edição, no primeiro semestre de 2008, a MUNIC examinou dados relativos à gestão e à estrutura dos municípios, a partir da coleta de informações sobre os seguintes temas: recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento municipal, habitação, transporte e meio ambiente. Diferentemente de 2002, 2004, 2005 e 2006, que levaram a campo suplementos abordando, respectivamente, temas como meio ambiente, esportes, assistência social e cultura, a pesquisa este ano foi a campo sem suplemento específico. Nesse ano, no tocante

às IPs foram observados os conselhos municipais de Habitação, Meio Ambiente, Transporte e de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar. É importante também mencionar o fato da não realização da MUNIC 2007, tendo em vista a operação da Contagem da População empreendida pelo IBGE nesse mesmo ano.

Em 2009, foram comemorados dez anos da MUNIC, embora não consecutivos; uma ocasião propícia para a realização de uma ampla edição da pesquisa, abordando todos os temas já contemplados desde 1999, como os dados de recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento municipal, educação, cultura, esporte, habitação, transporte, meio ambiente, dentre outros. Foram incluídos os temas inéditos de saúde, direitos humanos e política de gênero, sendo os dois últimos resultantes de convênio institucional firmado entre o IBGE, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM). Deve ser mencionado o convênio institucional firmado, em 2009, entre o IBGE e o MDS, que permitiu a realização da segunda edição do *Suplemento de Assistência Social*.

Os resultados apresentados pela pesquisa em 2009 corroboraram a expectativa de uma grande disseminação das IPs na forma de conselhos na gestão das políticas públicas municipais. Uma observação geral sobre os dados da distribuição dos conselhos municipais no Brasil por área de atuação demonstra que a instituição destes órgãos colegiados está mais amplamente difundida em municípios mais populosos e menos difundida entre municípios pouco populosos. Para todas as áreas de atuação esta afirmação é verdadeira, desde aquelas relativas a políticas de caráter mais universal e/ou cuja instituição do conselho tem caráter obrigatório (saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente etc.), até aquelas de caráter mais específico, que podem não se constituir em uma questão relevante para muitos municípios (turismo, por exemplo).

Apesar dos limites das informações da pesquisa, pode-se afirmar que o quadro geral revelado permite concluir por um movimento dos municípios em direção ao aprofundamento da democratização da gestão de suas políticas públicas. Isso se revela não apenas pela numerosa institucionalização de conselhos em áreas de governo onde são obrigatórios por lei, mas também pela sua ainda lenta, porém gradual, disseminação por outras áreas onde não há obrigatoriedade de instituí-los. Revela-se, também, a composição paritária da maioria dos conselhos, mesmo quando não há regulamentação no nível federal que obrigue a este tipo de composição. Isso demonstra que a participação da sociedade civil tem sido valorizada nas políticas públicas. Dessa maneira, a experiência dos conselhos municipais apresenta-se como real potencialidade de democratização das gestões locais.

Os resultados fornecem um quadro geral da institucionalização dos conselhos municipais no país e, além disso, permitem revelar os pontos em que há necessidade de realização de pesquisas mais aprofundadas e detalhadas. Em primeiro lugar, as informações da pesquisa sugerem a necessidade de estudos e pesquisas qualitativas, junto aos conselheiros e em escalas geográficas mais abrangentes do que aquelas que vêm sendo estudadas com mais frequência, com o objetivo de verificar se os conselhos instituídos têm efetivamente um caráter deliberativo e se são compostos por representantes da sociedade civil com real representatividade. Outras pesquisas devem se desenvolver nos municípios menos populosos, onde é menor a ocorrência de conselhos e que, onde e quando existem, parecem funcionar de maneira precária. Podem ser sugeridos também estudos comparativos entre as regiões onde os conselhos municipais têm sido implantados com maior e com menor frequência. Estas linhas de pesquisa permitirão que se conheçam os entraves da constituição destas formas mais democráticas de gestão das políticas públicas em diversos municípios brasileiros.

ANEXO

TABELA A.1

Brasil: ano de realização da MUNIC e total de municípios segundo as instituições participativas investigadas

Instituições participativas	Municípios									
	Ano de realização da pesquisa									
	1999	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009		
Total de municípios	5.506	5.560	5.560	5.560	5.564	5.564	5.564	5.565		
Conselho Municipal de Educação	5.010	4.072	-	-	5.037	3.760	-	4.403		
Conselho de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEF	-	-	-	-	-	5.372	-	-		
Conselho de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	-	-	-	-	-	-	-	5.267		
Conselho Escolar	-	-	-	-	-	3.867	-	4.290		
Conselho de Alimentação Escolar	-	-	-	-	-	5.375	-	5.466		
Conselho de Transporte Escolar	-	-	-	-	-	2.165	-	2.201		
Conselho Municipal de Saúde	5.425	5.426	-	-	5.541	-	-	5.417		
Conselho Municipal de Assistência Social	5.036	5.178	-	-	5.497	-	-	5.527		
Conselho Municipal de Direitos Humanos	-	-	-	-	-	-	-	79		
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	3.948	4.306	4.592	-	5.201	4.622	-	5.084		
Conselho Tutelar	3.011	3.798	4.058	-	4.857	5.167	-	5.472		
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	-	-	-	-	-	-	-	148		
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	-	-	-	-	528	-	-	490		
Conselho Municipal de Direitos da Mulher	-	-	-	-	438	-	-	594		
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	-	-	-	-	1.611	-	-	1.974		
Conselho Municipal de Direitos da Juventude ou similar	-	-	-	-	-	-	-	303		
Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais	-	-	-	-	-	-	-	4		
Conselho Municipal de Segurança Alimentar	-	-	-	-	2.372	-	-	1.318		
Comitê Fome Zero	-	-	-	-	2.038	-	-	786		

(continua)

(continuação)

Instituições participativas	Municípios									
	Ano de realização da pesquisa									
	1999	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009		
Comitê Gestor do Bolsa Família	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.761
Conselho Municipal de Emprego/Trabalho	1.669	1.886	-	-	-	-	-	-	-	-
Conselho Municipal de Espote	-	-	-	658	-	-	-	-	-	623
Conselho Municipal de Turismo	858	1.226	-	-	-	-	-	-	-	-
Conselho Municipal de Cultura	-	734	-	-	1.169	948	-	-	-	1.372
Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio ou similar	-	-	-	-	-	741	-	-	-	-
Conselho Municipal de Habitação	439	628	-	779	979	-	-	1.709	-	2.373
Conselho Municipal de Meio Ambiente	1.176	1.615	1.895	2.039	-	-	-	2.650	-	3.124
Comitê de Bacia Hidrográfica	-	-	-	2.829	-	-	-	-	-	1.428
Fórum da Agenda 21	-	-	835	-	-	-	-	-	-	614
Conselho Municipal de Transporte	228	270	-	-	-	-	-	326	-	328
Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar	188	334	-	731	-	-	-	1.066	-	981
Gestão Orçamentária Participativa	-	-	-	-	4.010	-	-	-	-	-
Conselho de Orçamento	-	271	-	-	-	-	-	-	-	-
Conselho Municipal de Promoção do Desenvolvimento Econômico	-	924	-	-	-	-	-	-	-	-
Conselho Municipal de Segurança	-	-	-	-	-	-	-	445	-	579
Conselho Comunitário de Segurança	-	-	-	-	-	-	-	-	-	931
Conselho Municipal de Defesa Civil	-	-	-	-	-	1.405	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, MUNIC 1999, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008 e 2009.



PARTE III

**ESTRATÉGIAS ANALÍTICAS, EXPLICAÇÕES
CAUSAIS E A CONSTRUÇÃO DE ELOS
ENTRE OS PROCESSOS E OS RESULTADOS
DA PARTICIPAÇÃO**



CONTEXTUALIZAÇÃO, OBJETIVOS E ORGANIZAÇÃO

Uma vez traçadas as discussões sobre os resultados produzidos pelas instituições participativas (IPs) (parte I) e sobre a caracterização e qualificação de seus processos e contextos de operação (parte II), esta terceira parte se dedica a apresentar diferentes estratégias metodológicas e analíticas que possibilitam a construção de nexos explicativos entre os processos e os resultados da participação. As contribuições que integram essa parte revisitam as principais técnicas de avaliação que vêm sendo utilizadas nas pesquisas sobre IPs no Brasil e apontam novos caminhos e tendências, indicando sempre as potencialidades e limitações de cada estratégia. Os capítulos abordam desde a produção de estudos de caso em profundidade até análises de cunho econométrico ou estatístico para grandes amostras. Apesar de almejar abarcar esse amplo espectro metodológico, maior ênfase recai sobre estratégias de análise comparativa (entre IPs, municípios, regiões de municípios etc.). Tal ênfase é, provavelmente, reflexo do atual estado do campo de estudos sobre IPs, o qual, buscando ir além do expressivo volume de estudos de caso já existentes, ainda encontra obstáculos para viabilização de análises quantitativas a partir de grandes amostras e, assim, avança na direção de desenhos comparativos.

O capítulo 16, de Marcelo Kunrath Silva, aponta profícuos caminhos para a construção de tipologias a partir da vasta produção de estudos de caso existentes sobre IPs no Brasil. Segundo o autor, tipologias teoricamente orientadas e empiricamente fundamentadas possibilitam a apreensão de forma sistemática da variação qualitativa tanto nas formas de participação quanto nos seus resultados, permitindo a reflexão sobre correlações entre os tipos de decisões e ações produzidas pelas IPs e os resultados de políticas públicas observados. O capítulo inclui discussões em torno de uma gama de variáveis úteis para a construção de tipologias que deem conta das variações relevantes entre os diversos casos de IPs, envolvendo pelo menos quatro dimensões: *i*) as estratégias, os repertórios e a capacidade de ação dos diversos atores; *ii*) os ciclos de produção e implementação de políticas públicas; *iii*) o componente normativo-legal que permeia o seu funcionamento e desenho institucional; e *iv*) os tipos e volumes de recurso detidos para atuação e funcionamento.

O capítulo seguinte, de Alexander Cambraia N. Vaz e Roberto Rocha C. Pires, apresenta outro tipo de estratégia metodológica para estudo dos efeitos das IPs, centrado na análise comparativa entre municípios. Os autores trabalham com a metodologia de pares contrafactuais, ou *matched pairs*, como forma de mensurar os efeitos potencialmente advindos da ação e presença de IPs a partir

da estruturação de um grupo de controle determinado. A metodologia propõe a escolha de casos que comunguem de determinadas características de fundo socioeconômico, demográfico, político-institucional etc., mas que se diferenciem em relação ao grau de presença e consolidação de IPs. Com base nessa simulação, realizam análises de resultados de alguns componentes de políticas públicas em áreas específicas, como saúde e assistência social, comparando os resultados alcançados pelos casos com IPs e pelos casos sem tais instituições (ou com intensidades substantivamente menores).

No capítulo 18, Roberto Rocha C. Pires nos apresenta uma estratégia para comparação intramunicipal (entre unidades no território de um município) que viabiliza a análise dos potenciais efeitos distributivos de IPs. A metodologia proposta centra-se na análise de possíveis correlações entre a alocação de recursos públicos a partir de instâncias participativas e a distribuição territorial da pobreza em municípios brasileiros. O autor apresenta exemplos de aplicação dessa técnica e indica diferentes formas de se mensurar o padrão alocativo estabelecido por IPs e de se contrastar tais medidas com indicadores de carência de infraestrutura e vulnerabilidade social que caracterizem as distintas regiões da cidade. Além disso, tenta demonstrar que são pelo menos dois os principais mecanismos que influenciam a alocação de recursos no interior de IPs. Em primeiro lugar, por meio da análise do perfil dos participantes de regiões mais carentes os quais tenderiam a demandar mais recursos e acesso a bens e serviços públicos para seus bairros. Em segundo lugar, por meio de análise das regras e procedimentos decisórios nas instâncias participativas que induzem (ou não) um padrão distributivo de alocação de recursos públicos.

O capítulo 19, de Vera Schattan P. Coelho, apresenta também estratégias comparativas intramunicipais para avaliação dos efeitos das IPs sobre as políticas públicas. A autora acentua que, embora necessária, a avaliação das IPs ainda não conta com um arcabouço analítico-metodológico consistente. Com isso, apresenta um modelo que potencializa a análise comparativa de conselhos de saúde locais do município de São Paulo com fins de entrever seus impactos sobre formas de inclusão e deliberação na implementação da política de saúde. O relato revela os “bastidores” do processo de pesquisa, com a explicitação de todo o processo e raciocínio subjacente: dos pressupostos teóricos à definição das variáveis e indicadores-chave e sua instrumentalização, até a construção do modelo analítico-comparativo. Diversas variáveis, como perfis de participantes incluídos no processo, dinâmicas de deliberação, e as conexões que se estabelecem entre as IPs e outros atores sociais, políticos e institucionais, são levantadas com fins de explicitar eventuais relações de causalidade entre as IPs e os resultados de políticas públicas.

Por sua vez, o capítulo 20, de autoria conjunta de Eleonora Schettini Martins Cunha, Debora C. Rezende de Almeida, Claudia Feres Faria e Uriella Coelho Ribeiro, apresenta, ainda no registro das análises comparativas, uma estratégia multidimensional para a avaliação dos conselhos gestores de políticas públicas. Trata-se de abordagem que busca consolidar a análise de elementos tanto concernentes às dinâmicas internas das IPs, quanto às dinâmicas que se dão em ambientes externos. No caso das internas, as autoras chamam a atenção para fatores como o desenho institucional, isto é, regras e normativas de funcionamento, bem como elementos atinentes ao processo de deliberação, como a abertura à participação, a publicidade das decisões, a capacidade de vocalização, as desigualdades em termos de conhecimento, dentre outras. Já no caso das variáveis externas, as autoras chamam a atenção para elementos como projeto político de elites governantes, capacidade administrativa e financeira do governo local, contexto socioeconômico, entre outros. A abordagem proposta aponta também as formas pelas quais esses elementos internos e externos interagem entre si e se conectam com os resultados produzidos pelas instituições participativas. Ao longo do texto, são oferecidos exemplos de aplicação dessa proposta em projetos já concluídos.

Por fim, conclui a terceira parte do livro o capítulo 21, de Acir Almeida, o qual fornece informações e recomendações úteis aos pesquisadores que se dedicam a estimar os efeitos causais de IPs no Brasil. O autor apresenta variados métodos para estimação dos efeitos causais a partir de dados observacionais e discute as potencialidades e limitações da regressão linear e do *matching*, defendendo o seu uso como ferramentas de análise complementares. São levantadas questões como a utilização de modelos contrafactuais, o problema da heterogeneidade para comparação numa perspectiva temporal e os problemas de amostragem e significância estatística. Finalmente, cumpre registrar a relevância do conhecimento qualitativo para a correta identificação de hipóteses e o aperfeiçoamento dos desenhos de pesquisa para avaliação da efetividade das IPs.

DOS CASOS AOS TIPOS: NOTAS PARA UMA APREENSÃO DAS VARIAÇÕES QUALITATIVAS NA AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Marcelo Kunrath Silva

1 INTRODUÇÃO

O campo de estudos sobre instituições participativas (IPs), após praticamente três décadas que separam as experiências pioneiras de governos municipais no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 (com destaque para casos como o de Lages, Pelotas e Boa Esperança) e a difusão generalizada das IPs nos anos 2000, parece encaminhar-se para uma terceira geração de análises que se expressa nesta publicação.

A primeira geração de estudos deste campo foi caracterizada, em grande medida, pela preocupação em *defender* as IPs enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos subjacentes ao processo de democratização brasileiro. Ao mesmo tempo, observa-se nessa geração uma disputa pela construção deste tema enquanto “objeto” científico legítimo, demarcando um espaço próprio perante outros campos mais consolidados e reconhecidos academicamente.

O significativo acúmulo de pesquisas da primeira geração, ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, forneceu o suporte empírico para a emergência, em meados dos anos 2000, de uma segunda geração de estudos críticos sobre as experiências participativas. Nesta nova geração, observa-se um número crescente de análises que enfocam os significativos descompassos existentes entre os objetivos político-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e as suas expressões empíricas. Em certos casos, passa-se da “apologia”, que marca parte da primeira geração, para uma “condenação” das IPs. Tal postura, no limite, se desdobra na própria crítica ao objeto de estudo – a “participação” – considerado marcado por uma inerente carga normativa.

Apesar disso, no entanto, as IPs consolidam-se na última década e tornam-se uma parte importante da arquitetura institucional do Estado brasileiro e dos

processos políticos do país. Coloca-se, assim, a necessidade de alterar o foco do debate das duas gerações anteriores, centrado na defesa ou na crítica da própria existência das IPs a partir de uma avaliação da adequação destas a determinados parâmetros normativos, para uma nova 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. Ou seja, a terceira geração do campo de estudos das IPs parece transitar de um debate sobre a pertinência ou a importância das IPs – debate este em parte resolvido pela própria difusão das IPs e sua transformação em um dado inescapável da paisagem política brasileira – para uma análise dos efeitos desta difusão em termos dos processos de produção de políticas e de seus resultados (políticos, socioeconômicos, culturais etc.).¹

A proposta desta publicação, voltada à discussão sobre estratégias e possibilidades de análise e avaliação da efetividade das IPs, constitui, sem dúvida, um marco da nova geração de estudos. Por esta iniciativa, saúda-se a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

2 POR UMA PERSPECTIVA CONTEXTUAL DE AVALIAÇÃO DAS IPS

Uma das dificuldades centrais na avaliação do funcionamento e/ou dos resultados das IPs refere-se à expressiva diversidade de fóruns e processos apreendidos por tal categoria. De fato, uma das marcas distintivas da redemocratização brasileira foi o intenso processo de inovação institucional que, ao lado das instituições tradicionais da democracia representativa, construiu uma complexa e heterogênea estrutura institucional de espaços participativos. Desta forma, ao longo das últimas três décadas, observa-se a progressiva difusão de IPs, com características muito distintas, em, praticamente, todos os setores de políticas públicas e níveis de governo.

Neste sentido, se a categoria IPs tem o mérito de demarcar um conjunto de instituições que tem como marca distintiva a abertura para a participação social – diretamente ou, mais comumente, através da mediação e/ou representação exercida por organizações da sociedade civil –, por outro lado ela corre o risco de unificar um campo muito heterogêneo, bloqueando a capacidade de apreender a diversidade de suas configurações empíricas e, especialmente, de seu funcionamento e resultados.

1. Para que esta nova geração de estudos se consolide é imprescindível a aproximação e interlocução com o campo de pesquisas voltado a análise e avaliação de políticas públicas. Apesar de relativamente incipiente no Brasil, a análise e a avaliação de políticas públicas apresentam um expressivo desenvolvimento de abrangência internacional, podendo oferecer recursos teóricos, analíticos e metodológicos fundamentais para o avanço do estudo das IPs. Não sendo um especialista em políticas públicas, desde já gostaria de salientar que os argumentos desenvolvidos nas páginas seguintes, baseados em diversas pesquisas próprias e na literatura sobre IPs, devem ser lidos como uma modesta tentativa de apontar alguns caminhos aparentemente promissores para o avanço desta nova geração de estudos.

Este risco se intensifica quando se almeja a transformação das IPs em um “fator causal” que, hipoteticamente, tenderia a produzir impactos, efeitos ou resultados similares, independentemente dos contextos de implementação e/ou de características particulares de cada instituição.

Diante disto, advoga-se aqui a necessidade de uma perspectiva contextual de avaliação das IPs, tal como a defendida por Tilly e Goodin (2006, p. 6): “Em resposta a cada grande questão da ciência política, nós respondemos: ‘depende’. Respostas válidas dependem do contexto em que os processos políticos em estudo ocorrem”. A importância de tal contextualização das avaliações torna-se ainda mais destacada frente às extremas diversidades regionais, de nível de governo ou de setor de política pública nos quais as IPs (também diversas) estão difundidas hoje no Brasil.

Esta ênfase na contextualização corre o risco, obviamente, de levar ao resultado oposto do tratamento unificado das IPs, que pode ser sintetizado na afirmação “cada caso é um caso”. Aqui, em nome da ênfase na especificidade de cada contexto e/ou instituição particular, rejeita-se ou desconsidera-se qualquer possibilidade de agregação de casos ou de padrões de resultados. Tal tendência, de fato, pode ser observada em grande parte da vasta literatura acumulada sobre IPs que, fundada empiricamente em estudos de caso, tende a produzir análises que têm como limite de generalização o próprio caso pesquisado. A carência de estudos comparativos sistemáticos e metodologicamente rigorosos coloca-se como um sério entrave para a produção de análises e avaliações que, atentas à diversidade, sejam capazes de identificar recorrências e similaridades.

3 POR UMA ANÁLISE RELACIONAL DAS IPS

Outro risco a análises e avaliações das IPs é o seu tratamento reificado, como se estas constituíssem um “objeto” dotado de características inerentes, geradoras de um padrão de funcionamento e de produção de resultados similares. Sem desconsiderar que condicionamentos institucionais, expressos em regramentos legais e procedimentos formalizados, influenciam na forma como as IPs se estruturam e operam, é preciso não cair no equívoco – comum entre aqueles que buscam transformar tais fóruns em “receitas institucionais” replicáveis – de desconsiderar 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.

Neste sentido, para uma efetiva avaliação das IPs torna-se necessário, de um lado, analisar como os diversos atores (sociais, estatais, do mercado) politicamente relevantes em cada contexto se relacionam com tais instituições. Perante as configurações mais ou menos distintas das redes de políticas públicas em cada

setor de política e/ou nível de governo, é provável que sejam observadas significativas variações na posição ocupada pelas IPs em diferentes redes e para os distintos atores que integram estas redes (sem falar para aqueles que delas estão excluídos). Tais variações são fundamentais para analisar e avaliar como as IPs funcionam e quais resultados produzem.

De outro lado, é necessário também analisar qual a posição que as IPs ocupam na relação com outras esferas (institucionalizadas ou não) nas quais se desenvolve o processo de produção e implementação das políticas públicas. Esta análise é fundamental para a identificação, entre outros aspectos, de quais os resultados as IPs são capazes de produzir, passo fundamental para uma avaliação mais realista das mesmas.

4 POR UMA TIPOLOGIA DAS IPS

Como resposta aos riscos identificados anteriormente – unificação, fragmentação e reificação – propõe-se aqui a construção de tipologias como um recurso analítico fundamental para um efetivo avanço na análise e avaliação das IPs. Através da construção de tipologias teoricamente orientadas e empiricamente fundamentadas é possível, de um lado, apreender de forma sistemática a variação qualitativa tanto das IPs quanto de seus resultados. Evita-se, assim, que o necessário recorte de um conjunto de instituições que apresenta especificidades (em especial, a abertura à participação/representação social) em relação a outras instituições políticas dissolva as importantes diferenças presentes neste conjunto em termos de desenho institucional, dinâmica interna e contexto de operação. Na medida em que tais diferenças são fundamentais para compreender e explicar variações no funcionamento e nos resultados das IPs, a identificação de *tipos* ou *famílias* de IPs e, particularmente, de correlações entre tais tipos e determinados resultados é um passo fundamental na avaliação da efetividade destas instituições.

De outro lado, a construção de tipologias permite conciliar a atenção às variações qualitativas com a agregação de casos similares em tipos ou famílias, evitando a fragmentação no tratamento de tais casos. A análise de casos particulares não mais como isolados, mas como exemplares de determinados tipos ou famílias de IPs possibilita um processo mais cumulativo de produção de conhecimento, com uma identificação sistemática de especificidades e, especialmente, de padrões recorrentes de correlações entre determinadas características das IPs e de seus contextos e resultados.

Obviamente, como nos ensinam os críticos da análise de correlações como instrumento adequado para a produção de análises causais, a identificação de tipos e de padrões de correlação entre tipos e resultados não oferece uma resposta direta sobre os mecanismos explicativos subjacentes a tais padrões. No entanto, identificar um padrão de correlação é um passo prévio e necessário para que se

possa formular o questionamento e as hipóteses sobre a explicação de tal padrão. A construção de tipologias parece ser um recurso importante para este passo.

5 DIMENSÕES ANALITICAMENTE RELEVANTES PARA UMA TIPOLOGIA DAS IPS

Sem pretender apresentar um modelo analítico acabado, esta seção aponta algumas dimensões que, a partir do acúmulo já existente na literatura deste campo de estudo, parecem ser centrais para a avaliação das IPs. Neste sentido, são indicadas possibilidades de construção de tipologias em cada uma das dimensões.

5.1 Condicionantes político-institucionais

Na medida em que se defende uma perspectiva de análise que leve em conta a contextualidade e as relações internas e externas às IPs, a definição de dimensões relevantes para a construção de tipologias ganha uma significativa complexidade. Nesta perspectiva, adquirem centralidade analítica aqueles elementos que podem ser denominados *condicionantes político-institucionais* das IPs. A definição de tais condicionantes deriva das orientações teóricas adotadas pelos pesquisadores, as quais apontam para elementos contextuais que incidem diretamente sobre o funcionamento e os resultados das IPs. Seguindo alguns argumentos apresentados anteriormente e o conhecimento acumulado neste campo de pesquisa, são salientados quatro conjuntos de condicionantes fundamentais para análise e avaliação das IPs:

- 1) Primeiramente, destaca-se a necessidade de *situar as IPs no âmbito mais geral das estratégias, dos repertórios e das capacidades de atuação dos diversos atores* que conformam as diferentes redes de políticas públicas, identificando o grau de centralidade que elas possuem para tais atores. Dependendo da centralidade das IPs para os atores e da centralidade dos atores nas redes de políticas, as IPs tenderão a apresentar dinâmicas e a produzir resultados bastante distintos. Traduzindo tal argumento para um esboço de tipologia, teríamos as seguintes possibilidades lógicas:

QUADRO 1

		Centralidade dos atores na rede	
		Alta	Baixa
Centralidade das IPs para atores	Alta	Espaço de deliberação	Espaço de contestação
	Baixa	Espaço de legitimação	Espaço periférico

Fonte: Elaboração própria.

No primeiro caso, quando as IPs possuem significativa centralidade para os atores e estes são atores centrais em uma dada rede de política pública, a tendência é que tais instituições se constituam em fóruns nos quais ocorrem discussões e se produzem

decisões importantes para este setor de política pública. Tais características tendem a estimular o interesse e as disputas entre os atores para terem acesso a este fórum.

Uma segunda possibilidade é quando as IPs possuem importância apenas para os atores centrais de uma rede de política pública. Neste caso, elas tendem a se constituir em espaços de legitimação das relações de poder e dos interesses dominantes. Diante de tal situação, os atores subordinados, por obstáculos à entrada ou por opções estratégicas, tendem a buscar outras formas de atuação e/ou outros canais de acesso institucional.

No caso de IPs que possuem alta centralidade para atores em posições subalternas nas redes de políticas públicas, estas tendem a se constituir em espaços de tensionamento e conflito em relação aos atores dominantes e seus espaços de intervenção institucional, que constituem canais alternativos às IPs.

Por fim, IPs pouco valorizadas e integradas por atores subalternos das redes de políticas públicas tendem a assumir o caráter de um fórum periférico nos processos de produção de decisões. Neste caso, se constituem em espaços pouco significativos em termos da produção de políticas públicas e, com o tempo, tendem a esvaziar-se.

- 2) Em segundo lugar, é importante *situar as IPs nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas*, ou seja, identificar qual a posição e o papel destas instituições no processo de formulação, decisão, implantação, controle e/ou avaliação das políticas públicas. A posição ocupada pelas IPs neste ciclo e a posição que elas ocupam para os atores das redes de políticas públicas, abordadas antes, são duas dimensões que tendem a se retroalimentar; ou seja, as IPs têm centralidade nos ciclos na medida em que elas têm centralidade para os atores relevantes das redes e, ao mesmo tempo, adquirem centralidade para os atores na medida em que são espaços centrais nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas.

É importante, no entanto, destacar que as IPs podem assumir centralidade em determinadas etapas do ciclo e ser pouco ou nada relevantes em outras etapas. Tal variação tende a fazer com que distintos atores, à medida que avaliam diferentemente a importância de cada etapa e/ou variam seus recursos e capacidades de intervenção em cada uma delas, tenham uma avaliação diferenciada em relação à participação nas IPs.

Observa-se, assim, a relevância de analisar não apenas a variação geral da importância das IPs nos ciclos de políticas públicas, mas também as diferenças desta importância em cada etapa daquele ciclo. Desta forma, obtêm-se elementos para a constituição de tipologia de IPs que têm nos seus polos as situações extremas (e,

empiricamente, pouco prováveis) e que são totalmente irrelevantes e de IPs que incidem de forma significativa em todas as etapas do ciclo. Entre estes extremos, colocar-se-ia um gradiente de possibilidades formado por IPs que tendem a focalizar sua atuação em uma ou mais etapas do ciclo de produção e implementação de políticas públicas (elaboração de diagnósticos e planos, proposição de projetos, deliberação sobre distribuição de recursos, controle de obras e serviços, fiscalização da aplicação de recursos etc.).

Essa identificação do que as IPs realmente fazem, que muitas vezes se afasta de maneira mais ou menos significativa do que é normativo e/ou legalmente definido como suas atribuições, é um passo fundamental para uma avaliação sistemática de seus distintos funcionamentos e resultados.

- 3) Em terceiro lugar, é preciso diferenciar as IPs a partir das *características definidas nas legislações e nos regramentos que as implementaram e que regulam seu funcionamento*. Mesmo que anteriormente tenha sido salientado que a maneira como estas instituições operam muitas vezes apresenta divergências em relação àquilo que está formalmente estabelecido nas normas que as regulam, é preciso não cair no equívoco de considerar que, neste caso, tais normas possam ser simplesmente desprezadas na análise. De fato, como grande parte das pesquisas sobre IPs mostram, uma parcela significativa do tempo destes fóruns é consumida em discussões sobre regras de composição e funcionamento. Este aspecto é claro indicador de que, mesmo não operando de forma autônoma e automática, tais regramentos importam.

As atribuições, composição, escala de atuação, hierarquias internas, formas de deliberação, estrutura administrativa, fontes de recursos, relação com órgãos da administração pública, entre outros aspectos das IPs definidos em regimentos, decretos e leis, estabelecem um conjunto de características que delimitam competências de atuação e capacidades de produção de resultados por parte destas instituições. Ou seja, estabelecem constrangimentos e oportunidades aos processos políticos que se desenvolvem no interior das IPs e geram seus resultados.

- 4) Por fim, um quarto conjunto de condicionantes é definido pelo *volume/tipo de recursos detidos pelas IPs* para dar sustentação ao seu funcionamento e, também, para implementar suas decisões/ações. Tema relativamente secundarizado na literatura sobre as IPs, a questão dos recursos (humanos, materiais, financeiros, de conhecimento etc.) necessários à realização das atividades cotidianas destas instituições e à efetivação de suas decisões é um elemento central para avaliar o funcionamento e os resultados produzidos pelas mesmas. A capacidade de produção de resultados por IPs dotadas de recursos expressivos (recursos para alocar através de suas decisões; corpos técnicos altamente qualificados; boas

condições materiais – salas, equipamentos; funcionários de apoio; recursos para viagens e atividades etc.) tende a ser muito distinta em comparação com IPs caracterizadas por grande precariedade.

Identificar os diferentes tipos de IPs em função das variações de recursos, que se relacionam com diferenças de nível de governo, setor de política pública e localização espacial/regional, entre outros aspectos, possibilita a construção de um parâmetro mais realista de avaliação, na medida em que explicita diferenças (que tendem a ser muito significativas) nas possibilidades objetivas de atuação das IPs.

5.2 Focos de análise e avaliação

Uma condição fundamental para a avaliação sistemática e rigorosa dos resultados das IPs é uma delimitação mais precisa do foco de avaliação. Como qualquer inovação institucional, a introdução das IPs pode produzir resultados em relação a aspectos muito diversos (padrões de relação Estado-sociedade, processos de produção de políticas públicas ou distribuição de bens e serviços públicos, para citar alguns). Neste sentido, uma mesma IP particular pode ser muito relevante na geração de resultados em um determinado aspecto e pouco significativa em relação a outro. Com isto, um questionamento sobre os resultados das IPs tende a ser pouco adequado se não for seguido de uma indicação clara sobre qual tipo de resultado está sendo objeto de avaliação.

Buscando contribuir nesta delimitação, podem ser identificados três focos distintos de análise e avaliação:

- 1) Em primeiro lugar, coloca-se o questionamento sobre quais os resultados gerados pelas IPs no *processo de produção e implementação de políticas públicas*. Em outras palavras, a questão central aqui é se e como as IPs produzem alterações na *forma* como as políticas públicas são formuladas, discutidas, decididas, implementadas e/ou monitoradas. Esse, com deficiências a serem pontuadas adiante, tem sido o foco principal da literatura sobre participação, uma vez que esta tendeu a privilegiar a discussão (ou, em muitos casos, a afirmação) sobre o efeito democratizante da introdução e/ou do funcionamento das IPs.

Uma das limitações observadas na literatura é a tendência a definir resultados de processo em sentido muito amplo, gerando uma significativa dificuldade de apreensão e mensuração. Neste sentido, por exemplo, diversos trabalhos buscam analisar os efeitos das IPs na mudança da cultura política ou dos padrões de relação entre Estado e sociedade civil, estabelecendo relações hipotéticas de causalidade cuja verificação empírica é pouco provável e de generalização questionável.

Outra limitação da literatura, relacionada à característica anterior e à falta de um maior diálogo com o campo de estudos de políticas públicas, é a carência de

análises sistemáticas sobre mudanças geradas pelas IPs em cada etapa do ciclo de políticas públicas, as quais podem ser bastante distintas. Na medida em que as IPs não incidem necessariamente em todas as etapas do ciclo, conforme argumento exposto anteriormente, elas podem alterar substancialmente uma determinada etapa, sem afetar outra(s) de forma significativa.

Por fim, também se observa na literatura uma fragilidade no estabelecimento dos parâmetros de avaliação para as mudanças de processo geradas pelas IPs. Ou seja, em geral os estudos concentram-se no próprio funcionamento das IPs, que são contrapostas a um passado abordado de forma pouco aprofundada – e, por vezes, caricatural – para salientar os efeitos que o pesquisador pretende enfatizar.

Tendo presente a necessidade de confrontar estas limitações, destacam-se duas dimensões importantes para elaboração de uma tipologia que auxilie na avaliação da forma de funcionamento das IPs e, especialmente, das relações de poder que se estabelecem no seu interior: *i*) o acesso a estes espaços; e *ii*) a participação nestes espaços.

De um lado, é preciso identificar os efeitos das IPs sobre quais os atores que têm acesso aos espaços de formulação e implementação de políticas públicas.² Em outras palavras, é preciso analisar se a introdução e o funcionamento de IPs geram alguma alteração nos critérios e nos mecanismos de acesso ao processo de formulação e implementação de políticas públicas.

De outro lado, é necessário analisar os efeitos das IPs sobre as possibilidades de os diferentes atores com acesso a estes espaços intervirem efetivamente no processo político que aí tem lugar. Ou seja, analisar quais são os critérios e mecanismos que hierarquizam este espaço social e definem as possibilidades de participação dos atores.

Articulando estas duas dimensões, tem-se o quadro 2.

QUADRO 2

		Critérios/mecanismos de participação	
		Simétricos	Assimétricos
Critérios/ mecanismos de acesso	Inclusivos	Incorporação simétrica	Incorporação assimétrica
	Excludentes	Seletividade simétrica	Seletividade assimétrica

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro caso, de incorporação simétrica, seria aquele que mais se aproximaria do ideal normativo orientador da implantação das IPs e compartilhado por muitos de seus analistas. Neste caso, as IPs se caracterizariam por possibilitar

2. Para simplificação da argumentação, pressupõe-se aqui que as IPs se constituem em espaços relevantes no processo de formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, como já foi salientado anteriormente, as IPs podem apresentar uma posição periférica e, no limite, irrelevante naquele processo. Neste sentido, o acesso à IP não significa, necessariamente, acesso ao processo de formulação e implementação de políticas públicas.

uma ampla incorporação de atores a partir do estabelecimento de critérios e mecanismos inclusivos. Ao mesmo tempo, ofereceriam relativa simetria de condições para a participação destes atores, anulando ou minimizando os mecanismos de hierarquização dos mesmos.

No segundo caso, de seletividade simétrica, haveria critérios e/ou mecanismos que operariam como obstáculos ao acesso de atores às IPs, introduzindo uma seletividade no processo de incorporação.³ No entanto, uma vez ultrapassados estes obstáculos, haveria uma relativa simetria na participação dos atores incorporados às IPs.

O terceiro caso, de incorporação assimétrica, se caracterizaria por significativa acessibilidade às IPs, mas estas apresentariam forte assimetria entre os atores incorporados. Neste caso, haveria um marcante descompasso entre as possibilidades de acesso e as possibilidades de participação nas discussões e decisões das IPs, as quais tenderiam a ser controladas por um contingente limitado de participantes.

Finalmente, no caso de seletividade assimétrica, haveria obstáculos tanto ao acesso quanto à participação no interior das IPs. Este caso se colocaria no extremo oposto do ideal participacionista, constituindo uma situação na qual as IPs operam como mecanismos de (re)produção de desigualdades na participação política.

- 2) O segundo foco de avaliação se refere aos diferentes *tipos de decisões e/ou ações produzidas pelas IPs*, fruto das variações na incidência de cada IP nas distintas etapas do ciclo de políticas públicas ressaltadas anteriormente. Neste sentido, os resultados possíveis de serem produzidos por cada IP são, em parte, determinados pelo tipo de incidência das IPs ao longo do ciclo da política. Para exemplificar, no quadro 3 são identificados alguns tipos possíveis de IPs em função desta variação:

QUADRO 3

Tipo de IP	Etapa do ciclo	Tipos de resultados
IP de consulta e diagnóstico	Identificação de problemas e demandas	Lista de demandas Diagnósticos de situação/problemas
IP de planejamento	Planejamento	Elaboração de análises Formulação de planos de ação
IP de alocação de recursos	Decisão sobre alocação de recursos	Definição de prioridades Seleção de projetos/ações
IP de formulação de políticas	Formulação de políticas	Deliberação sobre propostas de políticas
IP de fiscalização	Monitoramento	Acompanhamento da implementação Fiscalização do uso de recursos

Fonte: Elaboração própria.

3. A literatura sobre redes de políticas públicas parte do pressuposto de que sempre há uma seletividade na definição dos atores e interesses que contam na produção de políticas. A questão, neste caso, não seria a presença ou ausência de seletividade, mas das formas e da intensidade desta.

Frente à expressiva ênfase no desejável caráter deliberativo das IPs – no duplo sentido de espaço de construção argumentativa de propostas e de espaço de decisão – as possibilidades de produção de outros tipos de resultados foram tradicionalmente secundarizadas e/ou utilizadas como indicadores dos limites e, no limite, ineficácia das IPs (veja-se a recorrente confrontação na literatura entre atuação deliberativa e consultiva, sendo esta última tomada como um indicador de irrelevância). Esta tendência, no entanto, representou um obstáculo para uma avaliação mais matizada dos complexos e heterogêneos resultados produzidos pela IPs.

3) Por fim, um último foco de análise e avaliação refere-se aos *resultados produzidos pelas decisões e ações das IPs nas políticas públicas*. Em outras palavras, analisar quais os efeitos destas instituições na distribuição e na qualidade de bens, recursos e serviços públicos, além de efeitos mais gerais nos indicadores socioeconômicos. Este é o foco mais tradicional das avaliações de políticas públicas e, ao mesmo tempo, um dos menos desenvolvidos pelos pesquisadores voltados ao estudo das IPs. Se, mesmo com limites apontados anteriormente, já há um relativo acúmulo na identificação de efeitos políticos da proliferação das IPs, ainda há uma grande lacuna na identificação e avaliação de seus efeitos nas políticas públicas e nas condições de vida das populações que delas usufruem.

Uma das dificuldades para a avaliação dos efeitos nas políticas se refere ao fato de que existem diversas e complexas mediações entre as decisões e ações das IPs e as políticas públicas. Aprender tais mediações (que, em parte, se dá através de uma clara compreensão sobre qual é a posição e o papel de cada IP nos distintos ciclos de política pública em cada subsistema) é fundamental para avaliar se e como aquilo que as IPs decidem e fazem incide efetivamente nas políticas produzidas e implementadas pelo Estado.

Outra dificuldade desta avaliação dos efeitos nas políticas advém do fato, destacado no item anterior, de que as IPs fazem coisas muito distintas. Logo, é necessária uma definição precisa do tipo de decisão ou ação que distintas IPs produzem para uma avaliação de quais dimensões de determinadas políticas públicas podem ser realmente afetadas por estas IPs.

No que se refere aos efeitos mais gerais das IPs em termos, por exemplo, de indicadores socioeconômicos, condições de vida ou desenvolvimento humano, é necessário que os pesquisadores tenham muita precaução na tentativa de apontar tais relações. Aqui, os riscos de estabelecer correlações espúrias são enormemente potencializados ante a grande quantidade de fatores que incidem sobre aqueles aspectos, os quais vão muito além das políticas públicas e, ainda, do âmbito nacional. Uma saudável recomendação neste momento ainda incipiente no desenvolvimento da avaliação das IPs seria limitar o foco para aqueles aspectos e processos mais diretamente vinculados ao funcionamento dessas instituições, nos

quais correlações e relações causais têm maiores possibilidades de ser estabelecidas teoricamente e demonstradas empiricamente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de construção de tipologias, obviamente, apresenta claros limites perante a complexidade dos processos em foco. No entanto, como em todo esforço de formalização,⁴ a redução da complexidade se constitui em um passo necessário para um tratamento sistemático e cumulativo dos objetos de pesquisa. Uma maior precisão na identificação das variações qualitativas das IPs, a apreensão de padrões distintos de funcionamento e de resultados e, especialmente, a análise das relações entre estas variações são ganhos que, mesmo limitados, possibilitam o avanço deste campo de estudos em termos de comparação e generalização dos resultados de pesquisa.

Outro limite da construção de tipologias é que elas tendem a produzir classificações estáticas que, sendo adequadas para caracterizar um momento particular, são inadequadas para análises longitudinais de processos marcados por significativa dinamicidade. A posição ocupada por IPs na atuação de diferentes atores ou nos ciclos de políticas públicas, por exemplo, tende a apresentar expressiva variação a depender de mudanças das forças políticas à frente dos governos. No entanto, o acúmulo sistemático das “fotografias” fornecidas por estudos fundados nos mesmos parâmetros de classificação e ordenamento da realidade ofertado pelas tipologias possibilita a visualização das mudanças e, mesmo, de padrões de mudança que, de outra forma, ficam obscurecidos.

Como salientado na introdução, os argumentos desenvolvidos ao longo deste artigo constituem uma tentativa, claramente limitada e incompleta, de contribuir com o desenvolvimento de um campo de estudos que conseguiu superar diversos entraves para seu reconhecimento, gerou uma base de pesquisas empíricas altamente qualificadas e, neste momento, encaminha-se para uma nova etapa cujos primeiros passos expressos nesta iniciativa do Ipea parecem altamente promissores. Contribuir, ainda que modestamente, nesta caminhada foi o objetivo das ideias apresentadas.

4. Tilly (2004, p. 4), em sua defesa dos *formalismos* na pesquisa social, salienta que “A maior parte dos pesquisadores sociais aprendem mais por estar errado do que por estar certo – desde que então eles reconheçam que estavam errados, vejam por que eles estavam errados e sigam em frente para melhorar seus argumentos. Interpretações *post hoc* dos dados minimizam a oportunidade de reconhecer as contradições entre argumentos e evidências, enquanto a adoção de formalismos aumenta esta oportunidade. Formalismos cegamente seguidos levam à cegueira. Inteligentemente adotados, no entanto, eles melhoram a visão. Ser obrigado a explicitar os argumentos, checar suas implicações lógicas e examinar se as evidências se conformam aos argumentos promove tanto a acuidade visual quanto a responsabilidade intelectual”.

REFERÊNCIAS

TILLY, C. **Social movements**, 1768-2004. Boulder: Paradigm Press, 2004.

_____.; GOODIN, R. It Depends. In: GOODIN, R.; TILLY, C. (Org.). **The Oxford Handbook os Contextual Political Analysis**. New York: Oxford University Press. 2006. p. 6-25.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR⁵

ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos da CIDADE**, v. 5, n. 7, maio 2000.

_____. (Org.). **Água e política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: AnnaBlume, 2010.

ALTERNATIVAS populares da democracia. Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1982.

ALVES, M. M. **A força do povo**: democracia participativa em Lages. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

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

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

CÔRTEZ, S. V. (Org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

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

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.

5. Foram referidas apenas as publicações nacionais. Destaca-se, no entanto, a existência de uma vasta e qualificada literatura internacional sobre as IPs brasileiras.

LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Org.). **Desenho institucional e participação política**: experiência no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005.

LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. (Org.). **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (Org.). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã VM, 2008.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SIMÕES, J. A. **O dilema da participação popular**: a etnografia de um caso. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.

VILLAS-BÔAS, R. (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.

COMPARAÇÕES ENTRE MUNICÍPIOS: AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO POR MEIO DE PARES CONTRAFCTUAIS

Alexander Cambraia N. Vaz

Roberto Rocha C. Pires

1 INTRODUÇÃO

Nosso objetivo aqui é apresentar e discutir uma técnica de desenho de pesquisa e análise comparativa para a avaliação dos efeitos e resultados das instituições participativas (IPs), denominada *matched-pair analysis* ou análise de pares contrafactuais. A literatura sobre IPs no Brasil, apesar de vasta, pouco se dedicou à investigação de *se e como* tais instituições produzem impactos sobre a atuação dos governos, especificamente sobre sua gestão em políticas públicas (PIRES; VAZ, 2010). Em outras palavras, ainda sabemos pouco sobre a seguinte questão: existe alguma diferença, em termos de gestão pública e resultados de políticas públicas, entre municípios que possuem IPs consolidadas e municípios que não possuem as mesmas características?

Enfrentar tal questão requer um redirecionamento do foco analítico, do estudo do funcionamento de IPs específicas e os seus papéis em uma estrutura de governo, para a compreensão do município como unidade de análise. A comparação entre municípios possibilita compreendermos, por exemplo, como variações ou diferenças (sejam quantitativas ou qualitativas) no desempenho de seus governos locais podem estar associadas ou não com níveis de abertura a participação e consolidação de IPs. Comparar municípios não constitui tarefa trivial. Nesse sentido, o presente capítulo tem como objetivo apresentar, discutir a aplicação, os avanços e possíveis limites da estratégia de análise de pares contrafactuais.

O capítulo está organizado da seguinte forma: na segunda seção, empreende-se breve discussão acerca do crescimento e diversificação da participação política no Brasil, enfatizando-se tanto a relevância do fenômeno quanto os desafios associados à avaliação dos resultados e efeitos das IPs sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas. Na terceira seção, descreve-se a técnica de

análise de pares contrafactuais, trazendo-se à baila literatura recente que dela tem se apropriado para investigação dos resultados e efeitos das IPs. A quarta seção é dedicada às considerações finais.

2 IPs: DA AMPLA DISSEMINAÇÃO AO DESAFIO DA AVALIAÇÃO

A atual Constituição brasileira trouxe como novidade a previsão de institucionalização da participação da sociedade civil nos processos de formulação e implementação de políticas públicas (CUNHA, 2007; GOHN, 2001). Incitada pela sua promulgação em 1988, as chamadas IPs – como conselhos gestores, experiências do orçamento participativo (OP), conferências etc. – têm sido disseminadas pelos municípios do país, tornando-se realidade inevitável para os gestores na conformação e administração geral de políticas em áreas tão diversas quanto saúde, educação, infraestrutura urbana e meio ambiente. A tabela 1 fornece evidências da expansão numérica e temática dos conselhos municipais no Brasil.

Em 2001, há quase uma década, mais de 90% dos municípios do país já possuíam conselhos nas áreas de saúde e assistência social, além de expressiva cobertura em áreas como a da criança e do adolescente e da educação.¹ Em anos mais recentes, identifica-se também a expansão expressiva de conselhos em outras áreas de políticas públicas que não necessariamente envolvem repasses de recursos aos municípios, como política urbana, habitação, meio ambiente e cultura. Outra observação importante, a partir dos dados para 2009, é o surgimento de conselhos municipais e novas áreas de política pública, especialmente aquelas associadas aos temas dos direitos humanos, como direitos da mulher, do idoso, das pessoas com deficiência e juventude. Além disso, segundo Cunha (2004), somando-se todos os conselhos atualmente existentes, é possível estimar que existiria 1,5 milhão de pessoas atuando nestes espaços, número que, como já apontado por Avritzer (2007), supera a quantidade atual de vereadores. Muito mais do que o crescimento em termos absolutos, nota-se que a importância do fenômeno repousa, também, na diversificação e distribuição dos canais de participação.

Desse modo, não é difícil perceber que as IPs conformam realidade inevitável para formuladores de políticas públicas no nível local. Sua presença já é fato em diversos municípios do país sob aspectos e intensidades diversificadas (TATAGIBA, 2004). A importância desse fato reside no pressuposto de que o nível de institucionalização

1. Há três conselhos gestores específicos cuja presença é obrigatória para o repasse de verbas do governo federal referente à política pública à qual eles se ligam. São eles: o da Saúde, o da Assistência Social e o de Direitos da Criança e Adolescente (GOHN, 2001). A área de educação envolve uma série de outros conselhos não contemplados na pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e que envolvem repasses de fundos federais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) etc. Por esse motivo, também, explica-se a redução observada no número de conselhos de educação (diversificação interna dos mecanismos de participação na área).

da participação, isto é, a participação direta de cidadãos via canais institucionalizados, imporia “demandas” à administração pública, as quais potencialmente redirecionariam a “oferta” de ações e serviços por ela oferecidos. Assim, a hipótese implícita nesse tipo de análise é a de que municípios nos quais se observasse um maior grau de institucionalização da participação seriam mais propensos a políticas redistributivas e a medidas voltadas ao aprimoramento do governo local, uma vez que relações mais intensas entre governo e cidadãos constituiriam pressões importantes nessas direções.²

TABELA 1

Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação¹

(Em %)

	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009
Saúde	98	-	-	-	-	-	98
Assistência social	93	-	-	-	-	-	-
Criança e adolescente	77	82	-	93	83	-	91
Educação	73	-	-	-	68	-	71
Emprego/trabalho	34	-	-	-	-	-	-
Turismo	22	-	-	-	-	-	-
Cultura	13	-	-	21	17	-	25
Habituação	11	-	14	18	-	31	43
Meio ambiente	29	34	37	-	-	48	56
Transporte	5	-	-	-	-	6	6
Política urbana	6	-	-	13	-	18	-
Orçamento	5	-	-	-	-	-	-
Segurança pública	-	-	-	-	8	-	10
Defesa civil	-	-	-	-	26	-	-
Esporte	-	-	-	-	-	-	11
Direitos da mulher	-	-	-	-	-	-	11
Idoso	-	-	-	-	-	-	36
Juventude	-	-	-	-	-	-	5
Direito das pessoas com deficiência	-	-	-	-	-	-	9

Fonte: MUNIC/IBGE.

Notas: ¹ A tabela foi construída a partir de dados da Pesquisa MUNIC/IBGE a qual não coleta sistematicamente os mesmos dados nos diversos anos em que foi realizada. Por isso, temos a dificuldade de construir séries históricas minimamente completas sobre a implantação de conselhos nos municípios.

2. Essas hipóteses, seu lastreamento teórico e implicações práticas já foram desenvolvidos em maiores detalhes em trabalhos anteriores – ver Pires e Tomas (2007) e Marquetti, Campos e Pires (2008).

Não obstante, pouco ainda se sabe sobre os efeitos dessas instituições no contexto geral da formulação de políticas. Na seara da literatura de aferição de resultados, vale dizer que a adoção de metodologias comparativas consiste em meio relevante – senão, principal – de observação de variação em elementos específicos do fenômeno observado – na perspectiva de estabelecimento de *benchmarks* (MARINHO; FAÇANHA, 2001). Avaliar resultados, embora necessário, é sempre uma tarefa complexa e mesmo difícil (CAVALCANTI, 2006). É preciso, antes de tudo, estabelecer o objeto de avaliação, e, ainda mais importante, padrões pelos quais a avaliação será baseada. No caso das IPs, a adoção desse método envolve um conjunto de proposições que operacionalizam, de diferentes maneiras, a configuração dessas instituições como variável independente, as dimensões potenciais de impacto de suas ações e, por fim, técnicas específicas capazes de combinar essas duas variáveis sob uma perspectiva de causalidade (PIRES; VAZ, 2010).

Todavia, diante das dificuldades metodológicas inerentes à própria questão de estabelecimento de causalidades nas ciências sociais, e também da indisponibilidade de dados comparáveis, a maioria daqueles que pretenderam avanços nessa linha tem lidado com limitações analítico-metodológicas relevantes.³ Até então, as análises focaram IPs em apenas uma cidade (SANTOS, 1998; ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005), ou, quando muito, desenvolveram comparações entre cidades, limitando-se, porém, a apenas um tipo de IP – por exemplo, somente OP (MARQUETTI; CAMPOS; PIREs, 2008; AVRITZER; PIREs, 2004; BAIOCCHI; SHUBHAM; HELLER, 2005; BIDERMAN; SILVA, 2007; BOULDING; WAMPLER, 2009), somente conselhos (TATAGIBA, 2002, 2004), ou, ainda, conselhos específicos, como os de saúde (COELHO, 2004; CORTES, 2002, 2005), assistência social (CUNHA, 2004), entre outros. Singular nesse entremeio, não obstante, compreendido como técnica cujas bases têm potencializado o avanço das análises para além desses limites, o método de análise de pares contrafactuais tem sido cada vez mais trazido à baila por pesquisadores que trabalham na linha de aferição de resultados de IPs.

3 A METODOLOGIA DE PARES CONTRAFCTUAIS

A análise de pares contrafactuais pretende a comparação entre municípios com fins de verificação de variabilidade em dimensões de interesse. É um método que estabelece, portanto, variáveis de resultados a serem observados (como, por exemplo,

3. Além desses tipos de empecilhos, vale citar também outros de relevância, como por exemplo o fato de que, diferentemente de outros tipos de política pública, em especial no caso daquelas de cunho tributário, orçamentário, macroeconômico e mesmo as de cunho social, que em geral são desenhadas com base em fins e resultados bem estabelecidos, não há consenso na literatura nem nos debates políticos acerca de definições concretas e específicas dos objetivos que as IPs pretendem alcançar. Teoricamente, existem múltiplas definições desses objetivos, o que leva à constatação de que, na verdade, elas são potencialmente relevantes para um conjunto de diferentes tipos de resultados (PIRES; VAZ, 2010).

indicadores de oferta de serviços em áreas específicas), variáveis de controle (por exemplo, características sociodemográficas, socioeconômicas e políticas) e, assim, possibilita investigar se a variação na existência e no comportamento de alguns fatores (como, por exemplo, as IPs) pode ser associada à variação nos resultados observados.

Em termos formais, trata-se de um procedimento que considera uma variável de interesse Y e uma intervenção ou tratamento W_i . W_i pode assumir valores zero ou 1, mas nunca ambos. Zero indica a ausência do tratamento, em nosso caso a ausência (ou insuficiência) de IPs. Portanto, $Y_i = Y_i(W_i)$ será o resultado de uma variável de interesse (por exemplo, qualidade da gestão ou investimentos em saúde etc.) quando a variável de tratamento esteja presente ou não em um dado município i . A questão central, então, se torna a diferença entre $Y_i(1)$ e $Y_i(0)$. Entretanto, para um município com o tratamento, apenas $Y_i(1)$ é observável, enquanto o resultado contrafactual – por exemplo, investimento em saúde – na ausência do tratamento para o mesmo município $Y_i(0)$ não é observável e, por isso, precisa ser estimado utilizando-se os resultados observados em um município muito semelhante não submetido ao tratamento. Partindo do princípio de que a única diferença relevante entre os municípios é a sua condição em relação a ausência e presença do tratamento – isto é, ausência ou presença (ou qualidade) de IPs –, quaisquer diferenças entre os resultados e o desempenho observado entre os municípios podem ser associadas à operação de IPs.

A adoção desse modelo de análise comparativa envolve algumas considerações importantes concernentes aos controles a serem introduzidos para o sucesso das comparações. A primeira delas diz respeito ao estado e/ou região de origem das cidades. Deve-se priorizar a escolha de casos que comunguem dessa primeira característica porque estudos anteriores, como Avritzer (2007), já demonstraram que há uma relevante variabilidade, por exemplo, no grau de associativismo e tradições políticas entre os estados e entre regiões, como nos casos do Estado do Rio Grande do Sul e da região Nordeste (MOTA, 2007). Assim, ao se escolher casos pertencentes a estados e regiões iguais, poder-se-á atribuir um fraco grau de influência dessa característica em eventuais variações das variáveis de resultado.

A segunda consideração consiste na escolha de variáveis que possam induzir a similaridade entre os casos, assim, “isolando” e retirando do foco elementos cuja influência nos resultados a serem observados já é reconhecida. Neste quesito, pode-se supor a escolha de variáveis como tamanho populacional, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, índice de Gini, dentre outros de caráter sociodemográfico e socioeconômico.

A terceira consideração consiste na suposição de que, além das semelhanças no que diz respeito aos elementos sociodemográficos e socioeconômicos, os

conjuntos de municípios da amostra podem compartilhar características importantes em termos dos seus contextos histórico, político e econômico. Assim, para além da relevância da tarefa de escolha das variáveis descritas, afigura-se importante uma análise descritiva dos contextos econômico, político e social dos casos elencados para estudo.

3.1 A utilização da técnica

A técnica de pares contrafactuais, ainda que recente, já tem sido empregada por pesquisadores que trabalham na linha da avaliação de impactos de IPs. Para além de uma compreensão conceitual e esquemática da técnica de análise comparativa por meio de pares contrafactuais, apresentamos nesta subsecção um conjunto de exemplos de estudos que a empregaram, apontado as possíveis variações, adaptações e os avanços já alcançados por meio destas análises.

Em um dos estudos pioneiros em aplicar a técnica na avaliação de IPs no Brasil, Baiocchi, Shubham e Heller (2006) empreendem uma avaliação do OP e seus possíveis impactos distributivos em municípios brasileiros. Trabalhando com dados de 1991-2000, os autores tomam o OP como variável *dummy*, comparando municípios com e sem OP. Isto é, foram selecionadas cidades dotadas de resultados semelhantes para algumas variáveis ditas de controle, como tamanho populacional, renda *per capita* e orçamento municipal e realiza-se uma análise comparativa de alguns indicadores de resultado em áreas específicas, como as fiscal/tributária e social. O OP, assim, é tomado como variável independente, mas seu peso para a melhoria de indicadores de resultado é mensurado basicamente a partir de casos nos quais o programa não está presente.

Em outro exemplo semelhante envolvendo a técnica de comparação de pares, Zamboni (2007) também trabalha com o OP como variável independente. O autor lida especificamente com variáveis ligadas à corrupção no trato com o serviço público, baseando-se em dados de auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) em municípios brasileiros. Ele seleciona municípios semelhantes para alguns aspectos específicos, como renda *per capita*, população – dentre outros – e filtra aqueles com e sem OP. Sua análise comparativa revelou que os municípios com OP foram aqueles que, em sua maioria, tiveram menos indícios de práticas graves de corrupção – sete dos dez municípios com OP apresentaram resultados consistentemente melhores do que seus respectivos pares sem OP. Dessa forma, mesmo não constituindo condição suficiente, a presença de OP aparece como um dos fatores mais fortes e de relacionamento mais claro com melhor desempenho nas medidas de governança e gestão dos municípios.

A estratégia de avaliação empregada por Coelho, Dias e Fanti (2010), por sua vez, introduz um elemento interessante nessa linha de estudos, qual seja o da

comparação intramunicipal, isto é, entre regiões de uma mesma cidade (no caso, São Paulo). A cidade, a qual foi submetida como um todo a uma única política municipal de descentralização da gestão dos serviços de saúde, foi então analiticamente dividida em regiões, classificadas segundo seus respectivos IDH-Municipal (IDH-M). A partir daí, é observado em cada região da cidade o desempenho dos conselhos distritais de saúde e os resultados da política de saúde. Foram dois os principais resultados encontrados. Em primeiro lugar, regiões que, comparativamente, destacavam-se por maiores dificuldades de acesso a educação, assistência social e saúde; isto é, aquelas com piores IDH-M foram aquelas que, no período analisado, mais receberam recursos (físicos, humanos e financeiros). Sugere-se, neste sentido, a geração e existência de um padrão distributivo consistente na cidade, advindo, principalmente, da própria atuação do poder público local com a adoção de critérios objetivos para a gestão dos recursos. Por outro lado, ao empreenderem uma análise mais detida através da comparação entre as próprias regiões de menor renda, os autores percebem que há diferenças no acesso a tais bens: algumas regiões receberam montantes significativamente maiores de recursos do que outras, como, por exemplo, a construção de Unidades Básicas de Saúde (UBSs), hospitais e mesmo recursos financeiros. Percebem, também, que estas regiões mais beneficiadas são aquelas que, historicamente, contam com um substrato de participação política mais ativa do que aquelas que receberam menos recursos. Sugerem, então, a relação entre esta variável e a capacidade de captação e barganha pelos recursos disponibilizados pelo poder público.

Enquanto os exemplos anteriores apontaram estudos que focaram uma única IP (seja o OP ou conselhos, como os de saúde), Pires e Tomas (2007) introduzem uma perspectiva mais ampliada para a adoção da metodologia de pares para análise de efetividade de instâncias participativas em municípios brasileiros. Os autores tomam por unidade de análise não apenas a presença de uma IP, mas, antes, de um conjunto dessas instâncias no município, composto por OP, conselhos gestores e outras IPs. A esse conjunto é dado o caráter de variável independente e, ao tomá-lo por base, os autores são capazes de empreender uma comparação de pares de municípios – que são selecionados de acordo com variáveis de controle específicas, como tamanho populacional, renda *per capita*, níveis de associativismo, entre outras – para resultados específicos de indicadores das áreas de arrecadação tributária e dispêndios em serviços públicos, como saúde, educação e assistência social. Os resultados encontrados para os casos estudados sugeriram possíveis correlações positivas entre presença de IPs e melhoramento destes indicadores.

Avançando nessa mesma linha, de compreender as diferenças entre municípios no que diz respeito ao seu grau de abertura à participação social, Pires e Vaz (2010) elaboram uma proposta de índice que tenta medir variações na presença e no nível de consolidação de IPs em determinado município, chamado

de Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP).⁴ Com base nesse índice, os autores empreendem uma análise sistemática de uma amostra de aproximadamente 50 municípios brasileiros, comparando variações no nível de institucionalização da participação com o desempenho do governo e obtendo resultados para alguns indicadores de cunho fiscal, administrativo e social.

A partir do índice, elaboram um *ranking* de municípios, categorizando-os, ao final, em três classes principais: cidades com alta intensidade de IPs, cidades com média intensidade e cidades com baixa intensidade dessas instâncias. A partir daí, trazem à baila a metodologia de pares contrafactuais, comparando municípios de alta institucionalização e municípios de baixa intensidade de participação. A tabela 2 fornece uma ilustração do processo de seleção de pares de municípios empregado pelos autores:

TABELA 2

Pares de municípios e suas características básicas

UF	Município	População	Taxa de urbanização	Renda per capita	Índice de Gini	IDH-M	Taxa de alfabetização	Sobrevivência até 60 anos	IMIP
BA	Vitória da Conquista	262.494	85,9	204,9	0,63	0,708	80,22	71,23	0,84
	Ilhéus	222.127	73,0	170,22	0,64	0,703	79,4	73,54	0,43
MG	Juiz de Fora	456.796	99,2	419,4	0,58	0,828	95,3	83,17	0,77
SP	Sorocaba	493.468	98,6	448,22	0,55	0,828	95,34	82,71	0,41
RS	São Leopoldo	193.547	99,7	370,06	0,55	0,805	95,22	77,68	0,75
	Novo Hamburgo	236.193	98,2	390,95	0,55	0,809	94,99	79,74	0,39

Fonte: Pires e Vaz (2010).

A seleção dos pares de municípios visa ao controle (indução de semelhança) de algumas características importantes como região, população, taxa de urbanização, dentre outras. Percentuais muito aproximados entre os pares, por exemplo, são encontrados para a população urbana, indicando uma taxa de urbanização semelhante para todos. Ademais, também a renda *per capita*, que é a proporção populacional de toda a riqueza produzida pelo município, mostra-se aproximada para cada par, indicando dada semelhança entre as respectivas economias. Esse

4. *Grosso modo*, a composição do índice reside basicamente em quatro dimensões analíticas específicas: a densidade, que mensura a quantidade de IPs existentes em um município; a dimensão diversidade, que mede a abrangência (entendida como a variedade e o número de áreas de política pública e de métodos de participação acumulados nos últimos 12 anos) do conjunto das IPs existentes no município sobre o leque de atuação do governo municipal; a dimensão durabilidade, que mensura a vigência continuada dessas instituições para além do intervalo entre gestões municipais; e, por fim, a dimensão deliberação, que mensura o potencial para efetiva deliberação entre os participantes de IPs com base nas normas que regem o funcionamento desses espaços, as dinâmicas de interação entre os participantes e os processos de tomada de decisão.

padrão de relativa semelhança é replicado para as demais variáveis – como o índice de Gini, dentre outros – e invertido no caso do IMIP. Todos os pares se diferem em relação ao índice, com localizações, respectivamente, nos tercis mais alto e mais baixo do *ranking* do IMIP. Os municípios de Vitória da Conquista e Ilhéus, por exemplo, comungam de indicadores muito próximos⁵ para as variáveis levantadas e se localizam, cada qual, em extremos diferentes de institucionalização da participação, sendo aquela mais “participativa” do que esta última. Com base nessas considerações, é interessante mostrar como algumas variáveis de resultado se mostram consistentes aos padrões discriminantes encontrados entre os casos. A tabela 3 fornece uma ilustração disso:

TABELA 3
Pares de municípios e infraestrutura

	% de domicílios conectados à rede de esgoto		% de domicílios com abastecimento de água	
	2000	2004	2000	2004
Vitória da Conquista	50,3	53	90,7	92
Ilhéus	40	42	42,7	60
Juiz de Fora	50,3	53	90,7	92
Sorocaba	40	42	42,7	60

Fonte: Pires e Vaz (2010).

Vemos que, para as duas variáveis aqui consideradas (o estudo envolveu uma ampla série de indicadores), “domicílios com rede de esgoto” e “domicílios com abastecimento de água”, a cidade de Vitória da Conquista apresenta valores consistentemente melhores do que Ilhéus, indicando que políticas de planejamento urbano e de investimento na área foram levadas a cabo na cidade com maior rigor do que nesta última. Vale lembrar que, como já colocado anteriormente, a efetiva implementação de tais políticas, para que seja eficaz e eficiente, apresentando valores mais altos, como neste caso, depende, em grande medida, da responsividade do governo a demandas da sociedade civil e da sua capacidade, administrativa e financeira, de responder a tais demandas.

Para além da comparação entre pares e utilizando da mesma lógica de indução de contrafactuais, os autores do estudo também fizeram testes com análise de

5. Além desse tipo de controle, também os contextos político, econômico e social de cada par foram analisados comparativamente. Apenas a título de exemplo, em relação ao primeiro par, as duas cidades têm trajetórias relativamente diferentes em ambas as dimensões, o que pode ajudar a explicar eventuais distorções nas variáveis de resultado. Economicamente, Vitória da Conquista tem o comércio e a prestação de serviços como dois fatores determinantes da economia na área urbana, contando, por exemplo, com uma expansão relevante do setor industrial no início dos anos 1990. Em Ilhéus, por seu turno, a principal atividade econômica ainda é a agricultura, baseada principalmente na plantação do cacau. A maioria das atividades que fogem a esta área, como a industrial, está, ainda assim, a ela relacionada, como no caso das indústrias de bombons, cuja matéria-prima básica é o cacau.

trios de municípios, com vistas à introdução de novos testes para a relação entre participação e desempenho da gestão e de políticas locais. Um primeiro trio de casos selecionados conformou municípios que possuíam características variadas em termos econômicos, demográficos, políticos e sociais, mas que compartilhavam de altos níveis de institucionalização da participação. O segundo trio, por seu turno, conformou municípios também com características variadas, mas que compartilhavam de baixos níveis de institucionalização da participação. As cidades escolhidas e suas respectivas características estão expressas na tabela 4.

TABELA 4

Trios de municípios e suas características básicas

Municípios	População	Taxa de urbanização (%)	Renda <i>per capita</i>	Índice de Gini	IDH-M	Taxa de alfabetização	Sobrevivência até 60 anos	IMIP
Chapecó-SC	146.967	92	341,64	0,57	0,848	92,89	90,83	0,81
Poços de Caldas-MG	135.627	96	435,56	0,56	0,841	94,32	89,58	0,70
Sobral-CE	155.276	87	151,57	0,63	0,699	73,56	78,41	0,67
Luziânia-GO	141.082	92	209,95	0,57	0,756	87,97	80,53	0,39
Lages-SC	157.682	97	335,45	0,61	0,813	92,79	83,91	0,35
Garanhuns-PE	117.749	88	167,83	0,62	0,693	75,72	72,88	0,28

Fonte: Pires e Vaz (2010).

O trio dos municípios Chapecó, Poços de Caldas e Sobral possui uma coisa em comum: altos níveis de institucionalização da participação (respectivamente, 0,81, 0,70 e 0,67), além de terem aproximadamente o mesmo porte populacional. Todavia, experimentam diferenças relevantes em termos das dinâmicas econômicas, sociais e políticas. Como exemplo, o fato de se localizarem em três regiões muito distintas do Brasil (Sul, Sudeste e Nordeste) tende a afetar significativamente a dinâmica e o potencial de desenvolvimento local. O outro trio dos municípios, Luziânia, Garanhuns e Lages, também experimenta os tipos de diferenciações apontadas, mas comunga, por sua vez, da característica comum de baixos valores no tocante à institucionalização da participação.

De forma geral, as comparações com base neste método confirmaram as associações encontradas entre níveis de institucionalização da participação para os pares vistos anteriormente. O grupo de municípios com baixo IMIP compartilha de indicadores de resultados sistematicamente inferiores em relação ao grupo de municípios com IMIP alto, independentemente das diferenças no interior de cada trio em termos da economia, políticas e situação social local. A tabela 5 confere um panorama disso.

Apenas como ilustração, conforme se observa nesta tabela, é possível dizer que, mesmo possuindo níveis de renda, IDH e índice de Gini igualmente variados

(ou seja, municípios nos dois trios com níveis semelhantemente altos e baixos para esses indicadores), ainda assim o grupo de municípios com IMIP baixo nunca supera (na maioria dos casos ficando bem abaixo) os montantes alocados para a educação e saúde nos municípios com IMIP alto. Os resultados, afinal, obtidos a partir da metodologia de pares contrafactuais, tomando por variável de controle o índice criado, revelaram-se consistentes com uma perspectiva de melhoramento de indicadores de resultado para diversas áreas, como tributária e de oferta de serviços públicos, no tocante a um maior grau de institucionalização de participação observado.

TABELA 5

Trios de municípios e despesas orçamentárias

Municípios	IMIP	Orçamento total da área de saúde (per capita)			Orçamento total da área de educação (per capita)			Despesa de investimento (per capita)
		2000	2004	2006	2000	2004	2006	2004
Chapecó-SC	0,81	154,4	291,6	341,70	187,9	225,9	299,8	81,95
Poços de Caldas-MG	0,70	150,2	284,5	366,1	175,4	260,7	351,1	603,77
Sobral-CE	0,67	245,97	446,8	-	89,39	224,3	-	307,2
Média (amostra)	0,55	143,20	221,12	296,02	134,19	181,59	251,14	83,29
Mediana (amostra)	0,59	127,90	221,10	297,77	97,25	166,85	236,27	69,85
Luziânia-GO	0,39	39,3	73,9	165,10	64,6	51,1	88,3	39,1
Lages-SC	0,35	102,7	186	219,60	86,8	155,9	196,8	85
Garanhuns-PE	0,28	-	80,7	-	-	92,2	-	65,4

Fonte: Pires e Vaz (2010).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Metodologicamente, a tarefa de avaliação na área de ciências sociais é tarefa árdua do ponto de vista do controle de variáveis, efeitos e obtenção de resultados consistentes. Este trabalho buscou demonstrar uma metodologia cuja pretensão reside em lidar exatamente com essa problemática, sob a égide específica, neste caso, do objetivo de estudar os possíveis efeitos da institucionalização da participação no desempenho de governos locais brasileiros, por meio de instâncias como, por exemplo, conselhos gestores de políticas públicas e OP.

A metodologia de análise de pares contrafactuais tem sido consistentemente adotada por pesquisadores que trabalham na seara de investigações de impactos de IPs. Sua principal vantagem, como se viu, reside na possibilidade de controle de variáveis diversas para atribuição de caráter de comparação aos objetos de análise e, assim, potencializar a atribuição de variação em dimensões diversas a causas específicas. No estudo de Pires e Vaz (2010), por exemplo, isso ficou claro no caso da variação de indicadores diversos ligados à área de resultados de políticas

públicas – como investimentos em educação e saúde, dentre outros – e o controle por grau de institucionalização da participação, expresso no índice criado pelos autores. Pares de municípios com características sociodemográficas e econômicas semelhantes, mas com graus de institucionalização da participação distantes, demonstraram resultados diferenciados para variáveis de resultados em políticas públicas, invariavelmente com melhores taxas e valores para os municípios mais “participativos”. Essas observações, conforme se viu, também se revelaram consistentes nesse tipo de análise.

Em testes iniciais, assim, a partir de dados de pesquisas específicas trazidas à baila neste trabalho, o conjunto das análises sugere um padrão relativamente consistente e uma possível associação positiva entre níveis de institucionalização da participação nos municípios e seu desempenho em termos da gestão e provisão de políticas públicas. Porém, vale dizer, tal associação não é perfeita nem inequívoca, e essas mesmas análises não se furtaram de identificar possíveis contradições ou exceções. Essa ressalva sugere que o controle de variáveis intervenientes por meio da comparação entre pares e trios de municípios, embora seja um avanço metodológico e analítico em relação a estudos comparativos anteriores sobre o mesmo tema, ainda guarda imperfeições. Isto é, por mais que alguns pares envolvam, por exemplo, municípios realmente semelhantes, sempre existem algumas diferenças ou semelhanças entre cidades que podem passar despercebidas nas comparações, mesmo sendo importantes na explicação da variação dos resultados (por exemplo, trajetórias históricas, lideranças locais, eventos extraordinários etc.). Isso, todavia, não deve ser entendido como uma desvantagem da técnica de *mached pairs*, mas, antes, simplesmente como um tipo de cuidado e ressalva metodológica que deve ter o pesquisador ao utilizá-la em suas análises.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.
- _____.; PIRES, R. Orçamento participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 68-89.
- BAIOCCHI, G. **Militants and citizens**: the politics of participation in Porto Alegre. Stanford: University Press, 2005. 224 p.
- _____.; SHUBHAM, C.; HELLER, P. **Evaluating empowerment**: participatory budgeting in Brazil. Washington, D.C.: World Bank, 2005.

_____. **Evaluating empowerment:** participatory budgeting in Brazilian municipalities. University of Massachusetts, 2006. Disponível em: <http://www.people.umass.edu/baiocchi/papers/PB_Report.pdf>. Acessado em: 15 mar. 2010.

BIDERMAN, C.; SILVA, G. P. Estimating the impact of participatory budget on observed outcomes. In: ANNUAL NORTH AMERICAN MEETINGS OF THE REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION INTERNATIONAL, 54., 2007, **Anais ...** Savannah, 2007.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. **World Development**, v. 38, n. 1, p. 125-135, 2009.

CAVALCANTI, M. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais:** uma abordagem conceitual. 2006. Disponível em: <www.interfaces-desaberes.fafica.com/seer/> Acessado em: 16 out. 2006.

COELHO, V. S. R. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. R. P.; NOBRE, N. (Ed.). **Participação e deliberação**. São Paulo: 34Letras, 2004. p. 255-269.

_____; DIAS; FANTI. **Fighting inequalities in the access to health services:** a study of the role of decentralization and participation. 2010. Mimeografado.

CORTES, S. M. V. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 7, p. 18-49, 2002.

_____. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar em Revista**, Curitiba, 2005, v. 25, p. 143-174.

CUNHA, E. S. M. **Aprofundando a democracia:** o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos. 2004. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

_____. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

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

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Hospitais universitários:** avaliação comparativa da eficiência técnica. Ipea, jun. 2001. p. 34 (Texto para Discussão, n. 805).

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. (Org.). **Democracia participativa e redistribuição:** análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MOTA, A. Fissuras nas estruturas do “mandonismo”: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

PIRES, R.; TOMAS, M. C. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

_____.; VAZ, A. 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.

SANTOS, B. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v. 26, n. 8, 1998.

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

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004. p. 323-370.

ZAMBONI, Y. **Participatory budgeting and local governance**: an evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil. May 28, 2007 (Working Paper). Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTRANET-SOCIALDEVELOPMENT/Resources/Zamboni.pdf>> Acessado em: Mar. 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002. 205 p.

_____.; NAVARRO, Z. (Ed.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. 335 p.

DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/UNICAMP, 2002. 364 p.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, Special Issue Articles on Collaborative Public Management, Dec. 2006.

_____.; WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project). London: Verso, 2003. 224 p.

GRAZIA, de G.; RIBEIRO, A. C. T. **Experiências do orçamento participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003. 120 p.

LÜCHMANN, L. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2002.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, M. K. A expansão do orçamento na Região Metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

TEIXEIRA, A. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

VAZ, A. C. N.; NGUENHA, E. **Dissemination paper on participatory budgeting experiments**: approaches to Brazil's patterns and to African contexts. Consultancy work project for the World Bank/MDP-ESA Africa, 2008.

PARTICIPAÇÃO, EXCLUSÃO E TERRITÓRIO: ESTRATÉGIAS PARA A ANÁLISE DOS EFEITOS DISTRIBUTIVOS DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Roberto Rocha C. Pires

1 INTRODUÇÃO

A emergência de formas de participação social na formulação, execução e controle de políticas públicas no Brasil tem despertado expectativas em relação aos seus potenciais efeitos distributivos. Tendo como base avanços e debates na teoria democrática contemporânea – em especial as teorizações a respeito da esfera pública e da deliberação e suas críticas ao “elitismo democrático”¹ – tornou-se corrente a hipótese de que a abertura dos processos de produção de políticas públicas à participação de cidadãos e a introdução de mecanismos participativos promoveriam maior distributividade dos resultados e acessibilidade aos benefícios dos programas, projetos e serviços oferecidos pelo governo. Essa hipótese foi expressa de diversas formas no debate político e no debate acadêmico. No primeiro, partidos políticos de esquerda, em especial o Partido dos Trabalhadores (PT), no início da década de 1990, defendiam a ideia de que a incorporação da participação popular nas decisões públicas produziria a tão desejada “inversão de prioridades” – isto é, por meio da participação dos mais diversos segmentos da população, governos locais estariam pressionados a atender um conjunto mais amplo de demandas e a inverter uma suposta alocação concentrada dos investimentos, bens e serviços públicos, beneficiando parcelas mais amplas da população local. No debate acadêmico, Santos (1998), ao observar a experiência do orçamento participativo (OP) em Porto Alegre, vislumbrou o caminho para uma “democracia redistributiva”, na qual a participação de cidadãos em fóruns deliberativos, em nível público e local, desafiará a tradição autoritário-tecnocrática que predominou no país nas

1. Apesar da controvérsia no debate acadêmico acerca do termo “elitismo democrático”, este é utilizado aqui apenas como forma de designar uma dada tradição teórica que pensa a democracia primordialmente como um regime de competição entre elites.

décadas anteriores na alocação de recursos públicos, induzindo uma distribuição mais justa de bens e serviços públicos nas cidades brasileiras (AVRITZER, 2002; SANTOS, 2002).

Ainda que a disseminação de instituições participativas (IPs) – como o OP e os conselhos gestores de políticas públicas – tenha contribuído nos últimos anos para a elevação das expectativas dos efeitos distributivos da participação, são raros os esforços de avaliação e o desenvolvimento de estratégias metodológicas para tal. O objetivo deste capítulo é apresentar uma possível estratégia para a avaliação dos efeitos distributivos das IPs, a qual envolve a análise da alocação de recursos públicos a partir de instâncias participativas em comparação com a distribuição territorial da pobreza/riqueza e com os padrões de exclusão vivenciados nas cidades brasileiras.

O capítulo está organizado da seguinte forma. Na próxima seção discute-se a noção de “exclusão territorial”, que permite caracterizar as cidades e o processo de urbanização no Brasil e fornece uma base conceitual e analítica para a avaliação dos efeitos distributivos das IPs. Em seguida, são apresentados alguns exemplos de aplicação da estratégia de avaliação proposta e discutidos os mecanismos (perfil dos participantes, regras e procedimentos etc.) que operam a potencial alocação distributiva de recursos e serviços no interior das IPs. Por fim, são traçadas algumas advertências e limitações em relação à utilização da estratégia de avaliação proposta.

2 EXCLUSÃO TERRITORIAL E DISTRIBUIÇÃO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS

O intenso crescimento urbano no Brasil, deflagrado principalmente a partir das décadas de 1960 e 1970, produziu significativas desigualdades socioeconômicas e exclusão socioespacial² (FERNANDES, 2001). As cidades brasileiras se constituíram a partir de um contraste muito claro entre uma parte que possui alguma condição de urbanidade e outra parte, normalmente muito maior do que a primeira, cuja infraestrutura é incompleta e a urbanização inexistente. Esse cenário evidencia, por um lado, concentração e, por outro, exclusão dos vários benefícios e oportunidades oferecidos nas cidades. Por consequência, tal situação tem determinado restrições no acesso de grupos e indivíduos aos serviços, crédito, infraestrutura urbana, equipamentos coletivos e diversos direitos que os habilitariam para se envolver na economia e na sociedade urbana (FERNANDES, 2001). Trata-se de fatores

2. De 1960 a 2000, a proporção da população brasileira vivendo em áreas urbanas cresceu de 45% para 82%. O rápido crescimento urbano não foi acompanhado pelo adequado desenvolvimento e pela implantação da infraestrutura urbana básica nas novas áreas de ocupação periférica. Além das carências de serviços públicos elementares para a qualidade de vida na cidade, como transporte, pavimentação, saneamento (em 2002, quase 60% da população não vivia em habitações com ligação à rede de esgoto), habitação (déficit habitacional de mais de 6 milhões de moradias), entre outros, os novos moradores dessas áreas enfrentaram, e ainda enfrentam, sérios problemas relativos à regularização da posse de terrenos e ao direito de ocupação (FJP, 2005).

fundamentais para a determinação do nível de qualidade de vida na cidade como um todo e manifestam-se no território sob várias morfologias, sendo mais comuns as diferenças entre áreas centrais e periféricas e a presença de favelas.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial (ROLNIK, 2000). Segundo a autora, essa situação de exclusão vai além da expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais, constituindo-se, também, em agente de reprodução dessa desigualdade. A reprodução ocorre em função de dada ligação que se percebe entre oportunidade econômica, integração/inclusão social e acesso ao espaço urbano (espaços de trabalho, cultura e lazer). Isto é, a exclusão é facilitada onde o espaço urbano é (re)produzido de forma a permitir o isolamento físico e social de certos grupos (POLESÈ, 2000).

No caso brasileiro, é possível dizer que “a cidade ‘esconde’ os pobres através de inúmeros processos especificamente urbanos e capitalistas, expulsando a população de baixa renda para a periferia (ou para os aglomerados de favelas) em um processo quase sempre perverso e generalizado” (ALFONSIN, 1999). Em geral, os territórios para os quais essa população vem sendo expulsa não são infraestruturados, tampouco integrados à cidade. Ainda segundo a mesma autora:

as cidades brasileiras têm se construído reproduzindo terríveis desigualdades em seus territórios. Assim, consagram uma geodistribuição da riqueza que concentra infra-estrutura e equipamentos urbanos em bairros de classe média e alta, condenando áreas onde reside a população de baixa renda à carência absoluta de investimentos públicos [...]. Nessas cidades, a população de baixa renda, então, vivencia o problema da segregação socioespacial naquela acepção do termo que nos oferece o sociólogo Yves Grafmeyer: ‘oportunidades desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade’. (ALFONSIN, 1999).

Caso não contrabalançados, os processos de exclusão social e segregação territorial tendem a se agravar (FERNANDES, 2001), o que chama atenção para as medidas de gestão urbana necessárias para a contenção desse fenômeno e para a construção de um cenário mais sustentável para as cidades. O desenvolvimento e a implementação de tais medidas, por sua vez, constituem uma das formas de efetivação do direito à cidade (SAULE JÚNIOR, 1999).

A alocação de investimentos e de recursos públicos para provisão de bens e serviços é peça central nesse contexto. Decisões sobre o orçamento e sobre a utilização de recursos na gestão de políticas específicas podem concentrar ou distribuir a alocação de recursos públicos, beneficiando a população de forma mais restrita ou ampliada. Se marcada por influências clientelistas e patrimonialistas, a gestão orçamentária tenderá a reproduzir e aprofundar as desigualdades existen-

tes. Se marcada pela transparência, pela participação e pelo controle público, ela pode introduzir novas formas de distribuição de bens públicos potencialmente redutoras de desigualdades e da exclusão territorial.

A noção de exclusão territorial e sua capacidade de descrever as condições de urbanização das cidades brasileiras oferecem, assim, referências importantes para a avaliação dos possíveis efeitos distributivos produzidos por IPs e pela focalização de investimentos e recursos operada por elas. Tomemos o caso do OP como exemplo. Como o OP trata da distribuição de ativos infraestruturais (obras e serviços), seus efeitos distributivos devem, assim, ser avaliados primariamente com base em indicadores de carência infraestrutural. Haverá efeito distributivo caso regiões e territórios menos infraestruturados recebam mais recursos a partir do OP. Obviamente, como não é o território que apresenta demandas e possui necessidades e sim a população que nele vive e trabalha, a introdução de indicadores de condição de vida da população na análise dos efeitos distributivos faz-se necessária. Nesse sentido, pode-se dizer que o OP produz efeitos distributivos quando atua enquanto instrumento ou procedimento que canaliza os investimentos públicos para regiões e territórios da cidade em que a carência ou inexistência de infraestrutura condiciona baixos níveis de qualidade de vida para a população que habita estes espaços.

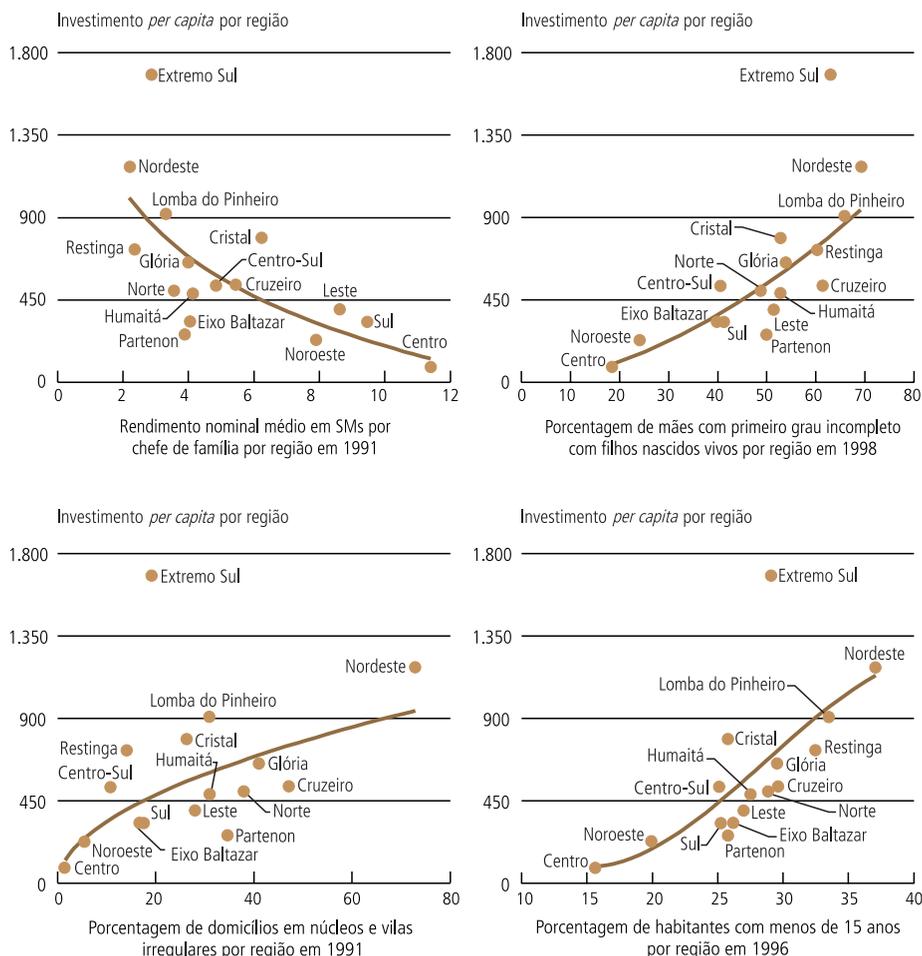
3 EXEMPLOS DE APLICAÇÃO

A lógica de confrontar padrões de alocação de recursos com as condições e características econômicas, sociais e de urbanização das regiões de uma cidade tem orientado boa parte dos estudos preocupados com a avaliação dos efeitos distributivos de IPs. É possível dizer que, de forma geral, estes estudos têm adotado o seguinte esquema analítico: comparações entre, de um lado, dados e variáveis que caracterizem a alocação de recursos resultante do fórum participativo (por exemplo, valor de investimento *per capita* do OP por região; tipos e natureza de projetos aprovados nos conselhos e distribuição por região etc.) e, por outro, dados e indicadores que caracterizem as condições sociais, econômicas e infraestruturais das regiões da cidade (por exemplo, índices de vulnerabilidade social, de desenvolvimento humano, de acesso a serviços e bens públicos etc.).

A aplicação concreta desse esquema analítico tem variado muito entre cidades em função, principalmente, da disponibilidade de dados que viabilizem a avaliação. Por exemplo, enquanto em alguns casos dispõem-se de dados desagregados relativos a bairros ou distritos, em outros casos os mesmos somente estão disponíveis para macrorregiões da cidade. Enquanto em alguns municípios encontram-se índice e indicadores sofisticados e precisos, em outros a avaliação precisa ser conduzida com indicadores mais indiretos das condições de vida e urbanidade, assim como da alocação de recursos.

Nesta seção, busca-se recuperar de forma muito sumária o itinerário destes estudos no Brasil e apresentar exemplos de avaliação de efeitos distributivos de IPs. A seguir, são apresentados inicialmente exemplos de avaliação de experiências de OP, seguidos de exemplos que abrem possibilidades de avaliação dessa natureza sobre os conselhos.

GRÁFICO 1



Fonte: Marquetti (2003).

Em um trabalho pioneiro sobre o tema, Marquetti (2003) lançou as bases para a avaliação dos efeitos distributivos do OP de Porto Alegre. Neste estudo, o autor identificou correlações entre os planos de investimento do OP (e a distribuição territorial das intervenções) e a incidência de pobreza nas várias regiões da cidade, considerando o período entre 1989 e 2004. Essas correlações apontavam na

direção da ampliação do acesso da população de baixa renda aos bens e serviços públicos (no caso especialmente de infraestrutura urbana) oferecidos pelo governo municipal. Foram utilizados dados sobre o perfil dos participantes do OP e sobre o número, tipo e orçamento de obras listadas na prestação de contas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre para investigar se as regiões mais pobres receberam maior número de obras e serviços entre 1990 e 2004. Também é examinada a evolução na oferta de serviços públicos após a adoção do OP. Os gráficos a seguir ilustram alguns dos resultados encontrados pelo autor.

Na sequência, Pires (2003) desenvolveu uma avaliação em moldes bem semelhantes para o município de Belo Horizonte. Com o foco da avaliação também voltado para o OP, esse estudo inovou no sentido de tornar mais precisa a avaliação dos efeitos distributivos por meio da introdução de variáveis e indicadores de carência infraestrutural no município. Dada a existência do chamado Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU),³ calculado para cada uma das 81 Unidades de Planejamento (UP) – equivalentes a grandes bairros ou aglomerações de bairros menores – do município, tornou-se possível uma análise mais pormenorizada e direta da distribuição territorial dos recursos para obras e investimentos do OP em relação ao nível de carência de infraestrutura urbana de cada região da cidade. As tabelas 1 e 2 ilustram as análises realizadas pelo autor.

Na tabela 1, as UPs apresentam-se agregadas em classes determinadas por intervalos do IQVU, associadas aos valores médios de população, investimento e empreendimentos por UP em cada classe. Torna-se interessante, então, perceber a considerável discrepância entre as médias de investimentos entre as classes no limite do intervalo apresentado – classes V e VI com menores coeficientes e, portanto, menor qualidade de infraestrutura, recebendo de quatro até dez vezes mais investimentos, em média, do que as classes I e II com maior qualidade de vida urbana.

Quando se agregam, então, as duas classes em cada um dos extremos nos intervalos do IQVU e apresentam-se os valores absolutos de população, investimento e número de empreendimentos (tabela 2), percebe-se de forma ainda mais

3. O IQVU é um índice essencialmente urbanístico. Sua composição, estrutura e forma de cálculo enfatizam aspectos fundamentalmente vinculados ao ambiente construído; é calculado a partir de indicadores que quase sempre se reportam ao lugar; estes privilegiam informações sobre a oferta de equipamentos ou dados vinculados aos mesmos e, no cálculo, foram considerados como mais importantes os setores de habitação e infraestrutura, variáveis de maior peso no índice. Além desses aspectos, os valores obtidos para cada unidade intramunicipal são corrigidos pelo tempo de deslocamento necessário para se acessar os serviços considerados, fora do local de moradia (utilizando-se transporte coletivo), partindo-se de diversos lugares da cidade. Este tempo de deslocamento resulta numa “medida de acessibilidade” incluída no modelo formal de cálculo do IQVU e faz com que os valores obtidos para o índice reflitam também dois aspectos essenciais na qualidade de vida nas cidades: a qualidade do transporte coletivo e da malha viária urbana. Formulado especialmente como um instrumento de gestão urbana, o IQVU permite identificar as regiões da cidade onde há menor oferta e acesso aos serviços (e que, portanto, devem ser priorizadas na distribuição das verbas disponíveis), bem como os serviços que devem ser priorizados nestas regiões para elevar seu IQVU (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2001).

nítida que um maior volume de investimentos e, conseqüentemente, um maior número de empreendimentos têm sido destinados àquelas UPs em que há maior carência infraestrutural. Ao agregar as duas classes limítrofes (I+II e V+VI) é interessante reparar que, por um lado, estas se tornam conjuntos muito semelhantes com relação à quantidade de UPs contidas e à população circunscrita nesses espaços; e, por outro, revelam-se muito diferentes no que diz respeito aos investimentos acolhidos – cinco vezes maior quanto aos recursos e 2,5 vezes maior quanto ao número de empreendimentos nas UPs com maior carência infraestrutural.

TABELA 1

Média da população, investimentos e número de empreendimentos por classes de UP de acordo com o IQVU

Classes de UP de acordo com o IQVU	Número de UPs	Intervalo do IQVU	Média População	Média de investimentos (R\$)	Média do número de empreendimentos
Classe I	6	0.570 - 0.645	18.677	93.374,20	0,50
Classe II	19	0.491 - 0.550	24.985	307.255,16	0,84
Classe III	12	0.463 - 0.488	35.027	1.185.151,05	2,08
Classe IV	18	0.423 - 0.456	30.102	1.075.192,75	2,44
Classe V	15	0.384 - 0.415	26.109	1.149.208,66	1,73
Classe VI	11	0.328 - 0.368	13.709	1.221.302,76	1,82

Fonte: Pires (2003).

TABELA 2

Somatório da população, dos investimentos e do número de empreendimentos por UP agrupadas em classe I e II, e classe V e VI

Classes de UP de acordo com o IQVU	Número de UPs	Intervalo do IQVU	População Total (UPs nas duas classes)	Investimento Total (UPs nas duas classes)	Número de Empreendimentos Total (UPs nas duas classes)
Classe I + II	25	0.491 - 0.645	586.774	6.398.093,31	19
Classe V + VI	26	0.328 - 0.415	542.438	30.672.460,20	46

Fonte: Pires (2003).

Além de contrastar os dados sobre montantes de investimento e número de investimento com dados sobre carências de infraestrutura urbana nas regiões, o autor complementou o exercício com o georreferenciamento destes dados (PIRES, 2003). A localização geográfica das obras do OP no território da cidade (UPs), no período de 1994 a 2003, permitiu a visualização imediata da sua concentração justamente nos territórios assinalados no mapa como possuidores de níveis relativamente mais baixos de renda, condições sociais (educação, saúde, vulnerabilidade

etc.) e condições urbanísticas (acesso a bens e equipamentos urbanos essenciais, como pavimentação, saneamento, transporte, contenção de encostas, entre outros).

A partir dos estudos descritos, avaliações deste tipo foram também realizadas para diversas outras cidades nas quais vigoravam experiências de OP – como São Paulo (RESENDE *et al.*, 2004; CAMPOS, 2008); Belém (MORAES, 2005; 2008); Pelotas (GUGLIANO *et al.*, 2008); Vitória e Serra (CARLOS, 2003; 2007). Algumas dessas experiências foram sistematizadas e agrupadas, de modo a permitir uma leitura comparativa em Marquetti, Campos e Pires (2008). Além das experiências locais, registra-se também a emergência de avaliações que enfocaram a questão dos efeitos distributivos em processos de participação implementados no nível estadual – como no caso do OP do Rio Grande do Sul (GOLDFRANK e SCHNEIDER, 2003); ou do Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre (HENMAN, 2008). Finalmente, essa agenda também tem se expandido, mais recentemente, a experiências de OP em outros países (PINNINGTON; LERNER; SCHUGURENSKY, 2009).

Para além das avaliações de experiências de OP, a investigação dos possíveis efeitos distributivos provocados por IPs também tem sido estendida aos conselhos gestores de políticas públicas. No atual momento, tais estudos têm se concentrado na área da saúde, em função da maior disponibilidade de dados sobre os resultados da política e sobre o funcionamento dos conselhos.

Em uma pesquisa sobre o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, Avritzer *et al.* (2005) produziram dados sobre o perfil dos conselheiros, avaliação destes sobre o funcionamento do conselho e sua capacidade de influência na gestão; sobre a agenda e tipos de itens de pauta das reuniões do conselho; sobre o conteúdo das discussões nas reuniões, questões e demandas levantadas (por meio da análise de atas); e, por fim, sobre as propostas apresentadas pelos conselheiros, as propostas aprovadas no conselho e as propostas de fato implementadas. Com base nessas informações, foi possível analisar a distribuição dos conselheiros (e dos seus perfis) por regiões da cidade e compará-la com a distribuição de demandas e propostas aprovadas e implementadas relativas à gestão do serviço de saúde (expansão do atendimento, implementação de novos serviços, ampliação de infraestrutura etc.). A conclusão do estudo apontou para o fato de mais propostas terem sido feitas e aprovadas, entre 1998 e 2004, nas regiões mais carentes, as quais eram também as regiões mais bem representadas no conselho. Ainda que no outro extremo, a região centro-sul (de maior renda e melhores condições sociais) tenha apresentado menor concentração de conselheiros e propostas, não foi possível observar uma relação fortemente linear (entre todas as regiões) nem atestar qualquer causalidade entre os fatores analisados. A mesma relação entre as regiões mais pobres e mais ricas foi também observada na distribuição regional dos postos de saúde, com maior concentração de unidades nas regiões mais pobres e populosas do município.

Outro exemplo de avaliação dessa natureza envolvendo conselhos de saúde é o estudo conduzido por Coelho *et al.* (2010) sobre a cidade de São Paulo no período entre 2000 e 2008. O estudo avaliou a distribuição dos serviços de saúde – via Sistema Único de Saúde (SUS) no município, por meio do acompanhamento da evolução da oferta e do consumo em uma perspectiva de comparação intramunicipal. As 31 regiões da cidade (subprefeituras) foram classificadas em relação à sua pontuação no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). A partir daí, calculou-se a população usuária dos serviços em cada região e se observou que essa população tendia a crescer quanto mais precárias fossem as condições socioeconômicas das regiões. Os resultados indicaram que, ao longo do período estudado, as desigualdades de acesso entre regiões ricas e pobres têm diminuído, indicando um caráter crescentemente distributivo do serviço de saúde. De acordo com os autores, umas das razões que explica esse padrão distributivo é o papel ativo dos conselheiros locais de saúde (e organizações civis locais) na cobrança e parceria com os gestores do serviço nas subprefeituras.

4 MECANISMOS DISTRIBUTIVOS

A demonstração de relações e associações entre as decisões (sobre projetos e alocação de recursos e investimentos) de IPs e o quadro de desigualdade e exclusão que caracteriza a vida urbana no Brasil é um passo importante e necessário nesse tipo de análise. Porém, o desafio maior da avaliação dos efeitos distributivos potencialmente provocados por tais instituições é discriminar e descrever os mecanismos que efetivamente induzem e operam a distributividade a partir das IPs.

Esses mecanismos explicativos podem ser muitos e de natureza bem diversa. Há dois tipos que têm sido abordados com maior frequência nos estudos sobre o tema. O primeiro deles diz respeito ao próprio perfil dos participantes mobilizados pelas IPs, isto é, ao tipo de ator cuja participação é espontaneamente incentivada no processo. No caso do OP, estudos têm demonstrado que, dentre os participantes, prevalecem cidadãos com renda e escolaridade inferiores à média da população e residentes em áreas precárias em termos de infraestrutura urbana.⁴ O estudo de Marquetti (2003) sobre o OP de Porto Alegre identificou que a participação percentual dos indivíduos com renda familiar inferior a quatro salários mínimos (SM) no OP é muito superior ao percentual da população de Porto Alegre que possui essa renda familiar. Em particular, chama a atenção a diferença entre o percentual de participantes no OP com renda familiar até dois SMs e o percentual dos responsáveis por domicílios em Porto Alegre com essa renda.

4. Em comparação com outras IPs, como os conselhos, por exemplo, o OP possui capacidade de mobilização ainda mais intensa sobre os grupos que ocupam as áreas da cidade caracterizadas por carências de infraestrutura urbana em função do seu objeto – distribuição de investimentos no território da cidade (saneamento, habitação, equipamentos de saúde, educação etc.).

A população de baixa renda possui uma participação no OP muito superior à sua representação na cidade como um todo. Supostamente, por mobilizar um contingente da população com tais características, uma IP como o OP tenderia a redirecionar a alocação de recursos e investimentos públicos de forma a beneficiar as regiões e os segmentos populacionais mais carentes do município.

A título de ilustração adicional, a tabela 3 apresenta o perfil dos participantes do OP em Belo Horizonte. Como é possível ver, o perfil dos participantes, em termos de renda e escolaridade, situa-se abaixo da média para a população dessa cidade.

O segundo tipo de mecanismo explicativo dos efeitos distributivos das IPs diz respeito a seu desenho institucional, isto é, regras, critérios e procedimentos que organizam o processo participativo. Nesse caso, a explicação da produção dos efeitos distributivos das IPs está atrelada à operação de metodologias, rotinas de funcionamento e critérios, como, por exemplo, a aplicação de índices, tabelas de carência, pontuação de demandas e atribuição de pesos, que são empregados no sentido de favorecer a priorização das demandas e projetos que beneficiem as áreas mais carentes dessas cidades.

TABELA 3

Perfil dos participantes do OP em Belo Horizonte – 2004

(Em %)

	Renda familiar		Nível educacional
	Até 2SMs	Acima de 2SMs e até 5SMs	De 0 a 5 anos de educação
População total	22	10,5	28
Participantes no OP	25	40	48,6

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte (2004).

A avaliação realizada por Pires (2008) sobre o OP de Belo Horizonte traz alguns exemplos de análise nessa linha. Principalmente a partir de 1997, os gestores locais passaram a introduzir no OP um número crescente de critérios técnicos em sua metodologia, tais como índices, coeficientes e pontuações – como, por exemplo, regras de distribuição de recursos entre as regiões (UP) e regras de pontuação de demandas (critérios de abrangência social, relevância social, áreas prioritárias para inclusão urbano-social). A introdução desses critérios não apenas dotou o OP de maior capacidade de diagnosticar os territórios carentes, mas, sobretudo, de influenciar e até predeterminar a alocação de recursos para projetos nessas áreas. O foco do estudo consistiu justamente na demonstração da importância relativa de cada uma dessas regras na determinação das decisões do OP e do padrão alocativo resultante. Se, por um lado, as conclusões apontam para o incremento gradual do efeito distributivo no OP no município, por outro, põe também em questão o potencial conflito entre a instituição dessas regras e critérios e a própria autonomia dos participantes no processo decisório.

Por fim, ainda que importantes, as características dos atores e as regras do processo são apenas duas entre possíveis dimensões e mecanismos explicativos dos efeitos distributivos das IPs. Há um largo campo a ser explorado no que diz respeito a identificação e descrição dos nexos entre a operação de IPs e os resultados observados no que tange à distribuição de bens e serviços públicos nas cidades brasileiras.

5 ADVERTÊNCIAS, CUIDADOS E LIMITAÇÕES

A avaliação dos efeitos distributivos de IPs responde a uma inquietação relevante, tanto do ponto de vista teórico quanto do político, qual seja, a de aferir *se e como* tais instituições podem cumprir uma função de combate à desigualdade no acesso aos bens e serviços públicos. Alguns avanços já foram alcançados, tal como demonstram os exemplos citados. No entanto, os desafios ao aprofundamento dessas avaliações ainda são muitos. Com vistas a apoiar a continuidade e o aprimoramento dos estudos nessa linha, esta seção oferece algumas considerações sobre limites e cuidados a serem observados na realização de avaliações de efeitos distributivos de IPs.

O primeiro ponto diz respeito ao fato de que estas avaliações precisam caminhar no sentido de um foco e precisão cada vez maiores na relação entre os “produtos” próprios das IPs, em oposição a produtos de outras áreas e órgãos da administração municipal e as respectivas condições que estes se destinam a alterar. Em outras palavras, análises de efeitos distributivos devem ser capazes de isolar a contribuição específica das IPs (isto é, decisões tomadas sobre projetos e políticas públicas) e contrastá-la com os cenários aos quais ela visa alterar ou reforçar.⁵ Tomemos, mais uma vez, o exemplo do OP. Por mais que a correlação entre pobreza e carência infraestrutural possa ser alta quando medida nas diversas regiões de uma cidade de grande porte caracteristicamente brasileira, a aferição de efeitos distributivos do OP baseada apenas no cruzamento entre o número de empreendimentos por região (ou volume de investimentos) e variáveis de pobreza apresenta-se míope, ou pouco precisa, do ponto de vista metodológico. O OP não distribui renda diretamente às pessoas e às famílias, isto é, não aborda a pobreza de forma tão incisiva, mas sim aloca investimentos (obras e serviços) públicos no território do município. Dessa forma, levando em consideração a finalidade e a capacidade operacional do instrumento, crê-se que o cruzamento daquilo que de fato o OP pode fazer (decisões sobre alocação de obras e serviços públicos) com os cenários regionais ou sub-regionais de carência em relação ao seu objeto constitui um caminho lógico mais claro e coerente.

Um segundo ponto importante diz respeito ao problema de ausência de contrafactuais nas análises de efeito distributivo das IPs. Em avaliações tais como as

5. Essa advertência também é abordada e desenvolvida no capítulo 1 deste volume, de autoria de Adrián Gurza Lavalle, sobre a necessidade de evitarmos a postulação de “causalidades remotas”. O mesmo tema também é tratado no capítulo 5, de Soraya Vargas Cortes

aqui descritas, o foco central está na descrição do padrão alocativo estabelecido por IPs e na descrição dos mecanismos que potencialmente operam uma distributividade maior da ação do poder público. Tal estratégia já foi alvo de críticas em função de não explicitar comparações entre um cenário em que vige uma IP e outro marcado pela sua ausência, as quais permitiriam vislumbrar com maior acuidade a contribuição destas instituições na promoção da alocação distributiva de recursos.

Essa limitação pode ser abordada de duas formas. Primeiro, a introdução do contrafactual poderia ser obtida por meio de uma comparação da mesma cidade ao longo do tempo, nos momentos anterior e posterior à implementação da IP em questão. Assim, seria possível o contraste entre padrões de alocação de recursos, bens e serviços públicos em contextos com e sem IP. Uma segunda possibilidade diz respeito à comparação entre pares de cidades, tal como discutido no capítulo 17 deste volume, de autoria de Alexander Vaz e Roberto Pires. A comparação entre pares permite a introdução do contrafactual, pois simula um teste que permite avaliar se municípios com características muito semelhantes, no que tange às variáveis de controle selecionadas, mas com diferenças em relação à presença de IPs apresentam resultados de políticas públicas semelhantes ou diferentes.

Finalmente, o aprimoramento das avaliações de efeito distributivo e a ampliação do escopo de análise para além de pequenas amostras de cidades dependem muito da melhoria da qualidade e da disponibilidade de dados, tanto sobre as IPs quanto sobre as condições sociais, econômicas e urbanas dos municípios e, sobretudo, de suas subdivisões territoriais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou apresentar e discutir de forma sucinta uma estratégia de avaliação específica dos efeitos distributivos de IPs. No contexto de ampla disseminação e crescente integração de IPs nos processos de produção de políticas públicas nos níveis local, estadual e federal, faz-se imprescindível a investigação sobre se e como tais instituições têm instaurado novos padrões de alocação de recursos, bens e serviços públicos. O presente relato buscou oferecer conceitos, técnicas e exemplos de como esse tipo de avaliação pode ser realizado. Além disso, apresentou algumas de suas principais limitações e cuidados necessários na sua aplicação. Assim, espera-se que o mesmo contribua para o amadurecimento dos esforços avaliativos sobre o tema e instigue novos pesquisadores a explorarem novas possibilidades metodológico-analíticas neste sentido.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, B. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre. In: SAULE, JÚNIOR, N. (Org.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- AVRITZER, L. **Democracy and public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- _____. *et al.* **Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde**. Relatório de Pesquisa apresentado a FAPEMIG. Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, jan. 2005.
- CAMPOS, G. O orçamento participativo de São Paulo: participação e redistribuição na megalópole. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008. p.77-112.
- CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva: as experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra/ES**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2003.
- _____. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória/ES: Edufes, 2007. 230p.
- COELHO, V. **Fighting inequalities in the access to health services: a study of the role of decentralization and participation**. Centro de Estudos da Metrópole – CEBRAP, 2006.
- _____. *et al.* Participation and mobilization: a win-win game? In: COELHO, V.; LIERES, B. Mobilizing for democracy: citizen involvement and the politics of public participation. Londres: Zed Books, 2010. p.123-156.
- FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- FJP. Fundação João Pinheiro, **Déficit habitacional no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informação, 2005, 111 p.
- GOLDFRANK, B.; SCHNEIDER, A. Restraining the revolution or deepening democracy? The workers' party in Rio Grande do Sul. In: BAIOCCHI, G. (Org.) **Radicals in power**. London: Zed Books, 2003.
- GUGLIANO, A. *et al.* Processos participativos e estratégias de redistribuição: resgatando o orçamento participativo em Pelotas (1984-1985). In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008. p.141-160.

HENMAN, O. Democracia participativa no estado da floresta: análise do zoneamento ecológico-econômico do Estado do Acre. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008. p.161-180.

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

_____.; CAMPOS, G.; PIRES, R. **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MORAES, A. **O processo redistributivo do OP e do congresso da cidade em Belém do Pará**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, PPGA, Natal, 2005.

_____. O processo redistributivo do orçamento participativo e do congresso da cidade em Belém do Pará. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008. p.113-140.

PINNINGTON, E.; LERNER, J.; SCHUGURENSKY, D. Participatory budgeting in North America: the case of Guelph, Canada. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 21, n. 2/3, 2009.

PIRES, R. O orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 10., 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2003. CD-ROM. Disponível em: <www.anpur.org.br>.

_____. Regulamentação da participação no orçamento participativo em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008. p. 55-76.

POLESÊ, M. **Aprendendo a partir de nossos erros: considerações sobre a dinâmica da segregação residencial e da exclusão urbana**. In: Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Fundação João Pinheiro: Ipea, ESAF, WBI, mar. 2000.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Planejamento. **Anuário Estatístico de Belo Horizonte 2000**. Belo Horizonte, 2001.

_____. **Anuário Estatístico de Belo Horizonte 2003**. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <http://portal1.pbh.gov.br/pbh/index.html?id_conteudo=3808&cid_nivel1=-1> Acessado em: 20 set. 2006.

_____. **Portal do orçamento participativo**. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <<http://portal1.pbh.gov.br/pbh/index.html?idNv1=90&principal=&guia>> Acessado em: 21 set. 2006.

RESENDE, P. *et al.* **Orçamento participativo de São Paulo e seu efeito distributivo**. São Paulo: COP, 2004.

ROLNIK, R. **Instrumentos urbanísticos: concepção e gestão**. In: Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Fundação João Pinheiro: Ipea, ESAF, WBI, mar. 2000.

SANTOS, B. Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. **Politics and Society**, v. 26, n. 4. p. 461-510, 1998.

_____. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-560.

SAULE JÚNIOR, N. (Org.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

UMA METODOLOGIA PARA A ANÁLISE COMPARATIVA DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS: PLURALIDADE, DELIBERAÇÃO, REDES E POLÍTICA DE SAÚDE

Vera Schattan P. Coelho

1 INTRODUÇÃO

O capítulo descreve a construção e aplicação de uma metodologia elaborada para permitir a comparação e avaliação de processos participativos. Argumenta-se que a gestão participativa contribui para o aprimoramento da cidadania, dos governos e das decisões. Segundo essa noção, a inclusão de um espectro mais amplo de cidadãos na vida pública intensifica a circulação de informações, amplia a supervisão do processo político e promove um debate público mais consistente, o que presumivelmente resultaria em políticas públicas mais eficazes e mais equitativas.

Isso tudo pode ser verdadeiro em teoria, mas ainda é difícil de demonstrar na prática. Assim, de que modo seria possível promover mecanismos participativos democráticos e eficazes? E de que modo essas experiências democratizantes poderiam ser avaliadas? Em diálogo com o debate internacional que aponta a carência de evidências sobre a efetividade desses processos, buscou-se recuperar aqui discussão conceitual sobre o tema e identificar as variáveis que permitam comparar e testar a efetividade desses processos.

O capítulo aborda tais questões a partir do relato da experiência e dos resultados de um projeto de pesquisa sobre os diversos mecanismos de participação social relacionados às políticas públicas no Brasil, conduzido pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)¹ como parte de um programa internacional no âmbito do Citizenship Development Research Centre, voltado a investigar sob que condições o engajamento dos cidadãos e a inovação institucional contribuem

1. A pesquisa foi realizada com apoio do Development Research Centre Citizenship, Participation and Accountability, do Institute of Development Studies da University of Sussex, Inglaterra, e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

para promover a governança participativa (KABEER, 2005; LEACH; SCOONES; WYNNE, 2005; NEWELL; WHEELER, 2007).

O conjunto de estudos integrantes desse programa internacional ensejou duas conclusões principais que dizem respeito a todos os interessados em experiências participativas. A primeira é a de que o êxito dos mecanismos participativos depende da combinação de três fatores: gestores públicos comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores. 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. Com efeito, o êxito invariavelmente requer a presença simultânea de atores estatais empenhados em construir alianças com a sociedade civil, de cidadãos e organizações civis efetivamente interessados em tomar parte nas políticas públicas e de procedimentos organizacionais que reduzam a assimetria de recursos entre os participantes. Desse modo, os agentes envolvidos na gestão participativa devem envidar seus esforços de uma maneira integrada (COELHO, 2006).

A segunda conclusão deriva do reconhecimento de que a gestão participativa traz à tona questões relacionadas à distribuição de poder. Nesse sentido, é de vital importância assegurar que uma ampla gama de atores seja representada nesses espaços participativos, incluindo grupos sociais marginalizados ou não organizados. É também crucial reconhecer que no âmbito desses fóruns emergem novas formas de representação, na medida em que a sociedade civil vem a ser representada de várias maneiras: por indivíduos, por representantes de organizações não governamentais (ONGs) nomeados, por representantes de associações de bairro eleitos e por membros de entidades coletivas como sindicatos e movimentos sociais. Sob essa perspectiva, os interessados em gestão participativa devem estar preparados para lidar com questões referentes à inclusão e também à representação (CORNWALL; COELHO, 2007).

Com base nesses dois achados, assim como na literatura que discute as características da governança participativa, foi possível desenvolver um modelo para avaliar e comparar experiências participativas, a exemplo daquele que apresentaremos aqui. As informações produzidas por meio dessas avaliações propiciam um entendimento mais preciso sobre o modo como esses fatores interagem e afetam uns aos outros, contribuindo assim para elucidar os interesses aos quais os mecanismos participativos estariam de fato servindo.

Para ilustrar esses tópicos recorrerei a uma pesquisa realizada com os conselhos de políticas setoriais, que representam, ao menos em termos de escala, o mais importante mecanismo participativo em todo o país. Ao longo dos últimos 20 anos foram constituídos no Brasil mais de 28 mil conselhos em setores como os de saúde, educação e meio ambiente, entre outros. Eles se encontram em todos os

níveis de governo, desde o local até o federal, propiciando fóruns em que cidadãos se juntam a prestadores de serviços e ao poder público na definição de políticas e na supervisão de sua implementação. O projeto Participação e Distribuição: Políticas de Saúde na Cidade de São Paulo envolveu produção de dados e análises, em uma fase inicial, sobre a totalidade dos 31 conselhos gestores “distritais” da cidade e, em fase subsequente, com aprofundamento, sobre seis desses conselhos. Os resultados permitem comparar aspectos referentes ao perfil dos conselheiros, às dinâmicas participativas, às conexões institucionais e às propostas formuladas por esses conselhos.

Na seção seguinte discuto como as variáveis sociais, institucionais e políticas determinaram os diferentes padrões de inclusão encontrados pela pesquisa em conselhos setoriais. Em seguida, abordo a importância e as dificuldades de definir critérios para distinguir e delinear quatro aspectos do funcionamento desses fóruns. O primeiro aspecto, que é o mais frequentemente investigado, diz respeito aos atores sociais que estão sendo incluídos nos conselhos. Contudo, também é fundamental levantar mais informações sobre outros três aspectos: as dinâmicas de participação e deliberação que operam nesses fóruns, as conexões que se estabelecem entre eles e outros atores sociais, políticos e institucionais e o conteúdo dos debates travados. A pesquisa ensinou a elaboração de um modelo voltado a reunir e comparar todas essas informações, o qual é descrito em suas linhas gerais. A seção final apresenta uma breve reflexão sobre os esforços que ainda se requer para que compreendamos melhor como a participação social e a gestão participativa se relacionam com a democratização da política e das políticas públicas.

2 PARTICIPAÇÃO SEM VIESES?

A Constituição de 1988 definiu a saúde como um direito de todos os cidadãos e como um dever do Estado. Também determinou a criação de um sistema de saúde público – o Sistema Único de Saúde (SUS) – com base nos princípios de universalidade e equidade dos serviços de saúde, e o SUS por sua vez introduziu os preceitos de prestação de contas à sociedade e participação popular. No marco desse quadro legal foram instituídos conselhos de saúde como os órgãos responsáveis por promover a participação cidadã na gestão dos serviços de saúde. Atuantes nos âmbitos municipal, estadual e federal em caráter permanente, eles estão incumbidos de apresentar as políticas de saúde à população e transmitir demandas, valores e posicionamentos da população aos vários níveis de governo.

Os conselhos de saúde são compostos por cidadãos, profissionais de saúde, gestores públicos e provedores de serviços de saúde. Atualmente, há mais de 5.500 conselhos de saúde em atividade no país, envolvendo quase 80 mil cidadãos e inúmeras associações. São fóruns em que os participantes discutem questões relativas

à saúde, apresentam propostas e reivindicações às secretarias de saúde e ajudam a definir prioridades e políticas para o setor. As normas operacionais básicas que regulam o SUS estipulam que o número de representantes da sociedade civil deve ser igual àquele do conjunto de representantes dos provedores de serviços, dos profissionais de saúde e do poder público.

A força dos conselhos municipais de saúde deriva amplamente da lei que lhes faculta poder de veto sobre os planos e as prestações de contas das secretarias municipais de saúde: se um conselho rejeita o plano e o orçamento que a secretaria municipal tem de apresentar anualmente, o Ministério da Saúde, que controla aproximadamente 55% do orçamento público do setor, não transfere os respectivos fundos orçamentários ao município. Em várias cidades brasileiras foram criados ainda conselhos locais de saúde (CLSs), que exercem funções semelhantes em âmbito intramunicipal (COELHO; POZZONI; CIFUENTES, 2005).

Com o intuito de conhecer melhor a natureza da participação que vem sendo promovida nesses fóruns, realizamos uma pesquisa com os CLSs da cidade de São Paulo. A pesquisa se desdobrou em duas etapas: a primeira abrangeu os 31 CLSs constituídos nas subprefeituras da cidade, e a segunda enfocou seis CLs situados nas áreas mais pobres da cidade.² Durante a primeira etapa, realizada de 2001 a 2005, estávamos particularmente preocupados com o risco de que os conselhos locais fossem cooptados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que, à época, controlava a administração municipal e estava coordenando um intenso processo de descentralização, bem como instituindo centenas de fóruns participativos no município.

A pesquisa buscou averiguar duas questões principais. A primeira dizia respeito à inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados: como verificar, haja vista a informalidade que caracteriza essa forma de participação, se grupos não pertencentes às redes de relações dos gestores públicos têm oportunidade de participar? Em segundo lugar, pressupondo que é possível reconhecer padrões de inclusão distintos – isto é, uma gama mais ampla e plural ou mais reduzida de associações incluídas –, como relacioná-los, conforme sugerido pela literatura, com certas características dos gestores públicos, dos procedimentos organizacionais ou da associatividade (ABERS, 2001; BAIOCCHI, 2001; FUNG, 2004; HELLER, 2001; MELO; BAIOCCHI, 2007; WAMPLER; AVRITZER, 2004)?

Os dados sobre a composição dos 31 CLSs mostraram que alguns deles incluíam representantes de apenas uma ou duas categorias de associações, ao passo que outros incorporavam até sete categorias, inclusive conselheiros sem nenhuma filiação institucional. Os conselheiros se declararam representantes de movimen-

2. Uma descrição detalhada do processo da pesquisa pode ser encontrada em Coelho (2006), e em Coelho *et al.* (2010).

tos populares de saúde, unidades de saúde, associações religiosas, associações de bairro, sindicatos, grupos de defesa de direitos civis, fóruns participativos, movimentos de sem-teto, movimentos de sem-terra, grupos comunitários ou filantrópicos, associações de portadores de deficiência ou como representantes não filiados. Em 16 dos 31 CLSs havia mais de três categorias de associações representadas, e ao menos três delas – grupos comunitários, associações de portadores de deficiência e representantes não filiados – não tinham ligação tradicional com o PT. Dos 15 CLSs com até três categorias de associações, 11 eram amplamente compostos por conselheiros de associações ligadas ao PT.³

Nossos achados iniciais sugeriram que a inclusão de um espectro de participantes mais abrangente não podia ser explicada isoladamente nem por procedimentos organizacionais (divulgação do processo seletivo), nem por variáveis políticas (comprometimento dos gestores públicos), nem por variáveis associativas (proporção de participantes em associações civis na região). Desse modo, persistia ainda a questão: como explicar a diferença na gama de associações representadas nos diferentes conselhos?

Para responder a essa questão, analisamos diferentes combinações dessas variáveis e com base nessa análise constatamos um padrão consistente.⁴ Nenhuma das três variáveis podia explicar por si só a amplitude de segmentos representados nos conselhos, mas a presença simultânea dessas variáveis em determinada sub-prefeitura efetivamente propiciava a diversidade.⁵

Para os gestores públicos, preocupados em assegurar que os fóruns participativos não sejam sumariamente dominados por grupos mais organizados e influentes, esses achados sugerem a necessidade de atuar em pelo menos quatro frentes. Os gestores devem divulgar intensamente o processo de seleção e as atividades dos fóruns, buscar meios de envolver os grupos menos organizados, assim como facilitar processos de organização civil, e assegurar a disponibilidade de recursos e informações que apoiam as atividades dos fóruns. Por fim, devem documentar essas ações de modo a promover o conhecimento sobre sua contribuição para a qualidade dos processos participativos. Retornarei a esse último tópico na seção seguinte.

3. A pesquisa também constatou que em 29 dos 31 CLSs havia concentração de representantes de unidades de saúde. Seis CLSs incluíam apenas essa categoria de representação. Nas regiões Leste e Sul, essa característica é estreitamente associada à atuação do Movimento Popular de Saúde (MPS), que é extremamente ativo nessas regiões desde os anos 1970 e tem fortes vínculos com o PT (BÓGUS, 1998). Outras categorias historicamente relacionadas com os partidos de esquerda, como as associações religiosas, os fóruns participativos e os movimentos de sem-teto, também eram representadas com maior frequência (em 15, 7 e 10 CLSs, respectivamente).

4. Correlação de Pearson = 0,531. Para presença simultânea de gestores comprometidos e procedimentos eleitorais inclusivos encontrou-se uma correlação de 0,431.

5. Cabe frisar que não foi encontrada associação entre a presença simultânea dessas variáveis e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que computamos para cada uma das 31 subprefeituras.

3 DESDOBRANDO A PARTICIPAÇÃO

Argumentei aqui que seria preciso contemplar diversos fatores para garantir a inclusão de uma gama de atores diversificada nos conselhos de políticas setoriais. Contudo, qual seria o perfil dos conselheiros que representam essas associações? O que vem de fato ocorrendo nesses conselhos? Como os conselheiros se conectam com redes de relacionamento mais amplas? Quais seriam as dinâmicas internas dos conselhos? Eles vêm mesmo gerando insumos para as políticas públicas?

Os autores que analisaram esses conselhos chegaram a conclusões ambivalentes sobre suas características e sua capacidade de influenciar as políticas: ao passo que vários casos apresentaram aspectos precários e conquistas relativamente pequenas, outros tantos foram considerados bem-sucedidos. No entanto, essas conclusões se pautaram por uma série de estudos de caso, até porque não havia instrumentos metodológicos que permitissem um exame sistemático dessas experiências. Com o intuito de preencher essa lacuna, começamos a desenvolver um modelo que propiciasse avaliações e comparações sistemáticas.

Esse esforço se coadunou com os trabalhos de uma série de pesquisadores que enfatizaram a necessidade de construir modelos que possibilitassem a análise, a avaliação e a comparação tanto dos procedimentos como dos resultados de mecanismos participativos (HOUSE; HOWE, 2000; ABELSON; GAUVIN, 2005; ANSELL; GASH, 2007; ROWE; FREWER, 2004; WYMAN; DALE, 2008). Para avançar nesse sentido, elaboramos um modelo que distingue quatro dimensões das experiências institucionalizadas de participação social:

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

Indagar sobre essas características não só ajuda a descrever os fóruns, mas também a gerar informações que podem ser utilizados para testar hipóteses sobre o papel da estrutura organizacional e dos atores sociais e estatais na definição do desempenho dos fóruns. A seguir, desdubro essas dimensões e exponho

a forma pela qual esse modelo fornece uma base para desenvolver verificações empíricas e explorações teóricas.

4 O QUE É DESEJÁVEL?

Nesta seção, apresento à luz de uma breve revisão da literatura os debates normativos sobre o que é desejável no escopo das três dimensões que constituem nossos pressupostos acerca dos fóruns participativos. Descrevo então as variáveis que compõem cada uma dessas dimensões e em seguida abordo os indicadores e critérios para a atribuição de valores a cada uma dessas variáveis.

1) Inclusão

Há uma forte controvérsia em torno do tipo de inclusão que deve ser proporcionado por um processo participativo. As normas que regulam os conselhos de saúde no Brasil falam em garantir uma representação adequada da sociedade civil organizada (CORNWALL; SHANKLAND, 2008). Alguns autores, porém, enfatizam a necessidade de promover a inclusão de grupos sociais tradicionalmente marginalizados dos processos políticos, apontando, portanto, para a importância de se dar atenção a segmentos carentes, pouco mobilizados e não organizados (CORNWALL, 2008; GAVENTA, 2006). Outros autores propõem a adoção de um método seletivo aleatório como meio de garantir que o perfil sociodemográfico dos representantes espelhe aquele da população representada (FISHKIN; LUSKIN, 1999). Esse método, argumenta-se, evitaria o favorecimento daqueles com mais recursos, assim como a monopolização dos debates por atores coletivos politizados e com posições fortemente polarizadas.

O quadro 1 apresenta as variáveis e os instrumentos correspondentes a essa dimensão.

QUADRO 1

Indicadores de inclusão

Variáveis	Instrumentos
1. Variação no perfil socioeconômico e demográfico dos participantes	Questionário Informações sobre o perfil socioeconômico e sociodemográfico da população
2. Variação político-partidária dos participantes	Questionário Informações sobre o espectro ideológico-partidário
3. Variação no perfil associativo dos participantes	Questionário

Fonte: Elaboração própria.

Cada uma dessas perspectivas deriva de uma concepção diferente do que seja inclusão. De uma perspectiva legal, definida nas regulações dos conselhos de

saúde, ocorreria maior inclusão quanto mais associações da sociedade civil fossem representadas. Aqueles que postulam a seleção aleatória sugerem que o perfil sociodemográfico dos conselheiros deveria idealmente refletir aquele da população. Para aqueles que defendem a necessidade de incluir os grupos marginalizados, por fim, ocorreria maior inclusão no caso de um perfil socioeducacional que tivesse presença significativa de participantes com baixa renda e baixo grau de escolaridade.

2) Participação

Vários estudos que analisaram experiências participativas ressaltaram que as relações entre os atores são marcadas por grandes assimetrias, que os agentes estatais têm poder excessivo e que os fóruns são frequentemente capturados por certos grupos político-partidários. Muitos autores também ressaltaram que os participantes têm uma relação fortemente caracterizada por antagonismos e cooptações entre si, e que mecanismos não transparentes são empregados para estruturar e conduzir o processo de tomada de decisões (AVRITZER; NAVARRO, 2003; BARNES, 2007; COELHO; NOBRE, 2004; DAGNINO; TATAGIBA, 2007; MAHMUD, 2004; MOHANTY, 2007; ZICCARDI, 2004).

Entretanto, todos esses pesquisadores estão de um jeito ou de outro lidando com os desafios de se organizar o debate público de um modo que assegure o rigor analítico em face dos problemas e das potenciais soluções, a consideração cuidadosa e respeitosa de diversos pontos de vista, a garantia de oportunidades suficientes para que os participantes se pronunciem e o reconhecimento – ainda que sem necessariamente implicar assentimento – dos diferentes modos de discurso e compreensão dos participantes (DRYZEK, 2001).

Diversos autores afirmam que procedimentos organizacionais podem contribuir para tornar ambientes altamente assimétricos e conflituosos mais próximos das condições ideais de debate público (ANSELL; GASH, 2007; COELHO; FAVARETO, 2008; LIERES; KAHANE, 2006; ROWE; FREWER, 2004). Aponta-se o fato de que lideranças facilitadoras são importantes para ampliar a participação daqueles que contam com menos recursos. Argumenta-se ainda que as informações devem emanar tanto dos saberes especializados quanto dos próprios valores e conhecimentos dos participantes, garantindo-se um fluxo de informações de mão dupla. Outros aspectos ressaltados relacionam-se à transparência e à estrutura das reuniões. Nesse sentido, é importante verificar quem coordena a agenda, como o processo se desdobra e quem fala e é ouvido. Deve-se ainda observar, com referência à qualidade do debate, se as discussões são deliberativas, se ocorrem negociações com frequência, se o ambiente é de diálogo ou de confrontação, se as decisões são tomadas mediante votações ou acordos consensuais.

Em suma, até que ponto o processo de seleção dos representantes, a presença de facilitação, a disponibilidade de informações, o método de tomada de decisões e a sua divulgação contribuem para o estabelecimento de um processo democrático? A partir desse conjunto de questões definimos as nove variáveis apresentadas no quadro 2.

QUADRO 2
Indicadores de participação

Variáveis	Instrumentos
1. Procedimentos de seleção	Minutas, observação de campo
2. Facilitação	Observação de campo
3. Agenda (quem a coordena, questões sob discussão)	Minutas, análise das discussões, observação de campo
4. Fornecimento de informações	Minutas, análise das discussões
5. Intervenções nos debates	Minutas, análise das discussões
6. Ambiente (deliberações, persuasão, confrontação)	Minutas, análise das discussões, observação de campo
7. Método de tomadas de decisão	Minutas, observação de campo
8. Prestação de contas aos públicos representados	Questionário, observação de campo
9. Satisfação com o desempenho do conselho	Questionário

Fonte: Elaboração própria.

3) Debates

É preciso examinar o teor das novas informações geradas e das decisões tomadas. Vários autores avaliam processos participativos com base em seu potencial de trazer à tona informações sobre as demandas da população e sobre a qualidade dos serviços que ela recebe, bem como de informar a população sobre o que está sendo debatido em termos de políticas de saúde (COELHO *et al.*, 2010). Para avaliar a natureza da contribuição dada pelos conselhos distinguimos três temas de discussão:

- questões de saúde, relativas a políticas e programas de saúde e problemas no acesso a atendimentos e serviços;
- questões de participação, referentes a procedimentos para a realização de eleições e reuniões; e
- problemas locais, tais como aqueles relativos a abastecimento de água, infraestrutura urbana e segurança. Com base nesse ponto de partida, definimos as quatro variáveis apresentadas no quadro 3.

QUADRO 3

Indicadores de debates

Variáveis	Instrumentos
1. Aspectos relativos às políticas e aos serviços de saúde	Minutas das reuniões
2. Problemas locais	Minutas das reuniões
3. Influência política: discussão sobre participação em outros fóruns e processos decisórios	Minutas das reuniões
4. Aspectos relativos a procedimentos: discussões referentes à organização, à participação e aos procedimentos eleitorais	Minutas das reuniões

Fonte: Elaboração própria.

4) Conexões

O que nos habilita a descrever, comparar e avaliar processos participativos no tocante às suas ligações com os processos de formulação e implementação de políticas públicas? Também sob esse aspecto não há resposta simples, já que existe uma considerável divergência quanto ao tipo de conexão e ao nível de coordenação considerados desejáveis.

Examinamos as conexões estabelecidas entre os conselhos e os processos de formulação e implementação de políticas públicas que ocorrem nos poderes Executivo e Legislativo das esferas municipal, estadual e federal, bem como suas conexões com outros fóruns participativos, com outras instituições do sistema de saúde e com outras organizações públicas e privadas. Com base nesse ponto de partida, definimos as cinco variáveis apresentadas no quadro 4.

Os argumentos e quadros apresentados sintetizam e sistematizam parte importante dos debates normativos e dos esforços de pesquisa empreendidos na área de participação social. No próximo item apresento o modo pelo qual operacionalizamos a comparação dessas várias dimensões.

QUADRO 4

Indicadores de conexões

Variáveis	Instrumentos
1. Hierarquia: definições legais, delegação vertical e horizontal	Legislação e entrevistas em profundidade
2. Variação na gama da rede de relações: conexões com gestores públicos	Questionários e minutas
3. Variação na gama da rede de relações: conexões com políticos	Questionários e minutas
4. Variação na gama da rede de relações: conexões com fóruns participativos	Questionários e minutas
5. Variação na gama da rede de relações: conexões com outras organizações, unidades de saúde e órgãos governamentais	Questionários e minutas

Fonte: Elaboração própria.

4.1 Comparando os aspectos

O modelo que permite comparar experiências participativas foi elaborado em duas etapas. Primeiramente tomamos uma versão, entre as várias apresentadas, do que se deveria entender por promover “mais inclusão”, “mais participação” e “mais conexões” e detalhamos os indicadores associados a cada uma dessas variáveis. Em seguida, definimos critérios que permitissem a atribuição de valores (0 ou 1) para cada indicador.

Exploremos um exemplo. A segunda variável da dimensão participação é facilitação. Essa variável fornece informações sobre as estratégias empregadas para contrabalançar as assimetrias entre os participantes. O indicador expressa a presença ou ausência de um facilitador qualificado coordenando os trabalhos do fórum. A presença de um facilitador qualificado é associada a maiores oportunidades de que participantes com diferentes perfis profissionais e socioeconômicos intervenham nos debates e é codificada com valor 1, ao passo que à ausência é atribuído valor 0.

Uma vez que diversas das variáveis anteriormente descritas são contínuas, apresentamos a seguir uma breve explicação dos dois procedimentos metodológicos que podem ser adotados, na maioria dos casos, para convertê-las em variáveis dicotômicas (com valor 0 ou 1).⁶

6. Uma descrição mais detalhada do modo pelo qual cada variável foi calculada no estudo empírico que conduzimos pode ser encontrada em <http://www.centrodametropole.org.br/v1/dados/saude/Anexos_Artigo_Saude_CDRCCEM.pdf>

- 1) Para características populacionais como sexo, idade ou cor, identifica-se o perfil da população na área de abrangência de cada conselho e mede-se a compatibilidade da distribuição observada nos conselhos com a da distribuição observada na respectiva população – sendo considerada compatível uma distribuição com até 10 pontos percentuais (p.p.) acima ou abaixo daquela da população. Se o perfil de um conselho é compatível com o da população, atribui-se valor 0 ou 1 conforme o critério adotado. Em nosso estudo, por exemplo, atribuímos valor 1 aos conselhos em que a distribuição por sexo era compatível com a da população, assim como àqueles em que o perfil educacional apresentava presença significativa de participantes com baixo grau de escolaridade. Esse procedimento se baseou em nosso pressuposto normativo de que é importante assegurar uma presença equilibrada de homens e mulheres e uma presença significativa de participantes com baixo grau de escolaridade.⁷
- 2) A fim de avaliar as conexões dos conselhos com os gestores da área da saúde, por exemplo, computamos o total dos nomes de gestores citados nas entrevistas e minutas referentes aos conselhos sob estudo e atribuímos valor 1 aos conselhos em que foram feitas citações em número acima da média.

Esse modelo foi aplicado em seis CLSs situados em áreas pobres da cidade de São Paulo, que apresentam IDHs semelhantes. Três métodos foram empregados para colher informações: análise da legislação, análise das minutas das reuniões e deliberações dos conselhos e realização de entrevistas e aplicação de questionários aos conselheiros, usuários e gestores do sistema de saúde. O material coletado foi sistematizado em dois bancos de dados, um para as entrevistas e outro para as minutas. Os dados foram organizados em tabelas referentes a cada dimensão.

Este trabalho permitiu verificar empiricamente como as variáveis sob estudo influenciavam umas às outras e apontou algumas relações interessantes. Ao analisarmos os resultados relativos à dimensão da inclusão, por exemplo, constatamos que não havia correlação positiva entre a presença de pluralidade associativa ou político-partidária e a presença significativa de participantes com baixa renda e baixo grau de escolaridade. Esse achado reforça a necessidade de atentar para as implicações de se adotar processos seletivos baseados em representação associativa, como ocorre no âmbito do SUS.

A posterior análise das minutas possibilitou a sistematização das discussões, deliberações e proposições feitas pelos conselhos. As entrevistas com gestores públicos

7. Para características demográficas atribuímos valor 1 a conselhos que refletiam o perfil populacional. Para variáveis socioeconômicas adotamos um critério diferente: atribuímos valor 1 a conselhos com presença significativa de representantes com baixa renda e baixo grau de escolaridade

ajudaram a identificar quais dessas proposições foram incluídas no processo deliberativo das políticas públicas de saúde. É importante ressaltar que os conselhos com presença significativa de participantes com baixa renda e baixo grau de escolaridade foram aqueles que tiveram melhor desempenho na articulação de alianças com gestores públicos para a captação de recursos para construção de hospitais e centros de saúde, bem como os que obtiveram melhores resultados no monitoramento dos serviços de saúde.

Para melhor compreender esses resultados, pesquisamos a história do envolvimento da sociedade civil com questões de saúde pública nas diferentes áreas sob estudo, e constatamos que histórias locais caracterizadas por maior experiência de mobilização social eram um dos fatores relevantes para o êxito do envolvimento dos representantes com baixa renda e baixo grau de escolaridade nos conselhos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Comecei aqui por indagar como é possível promover mecanismos participativos democráticos e eficazes. Para explorar essa questão apresentei o processo e os resultados de um programa de pesquisa sobre gestão participativa no Brasil, que propiciou a elaboração de um modelo voltado à avaliação e à comparação de experiências participativas.

Esses resultados mostraram que mesmo numa única cidade pode-se encontrar grandes diferenças nas características e dinâmicas de CLS. Identificamos determinados padrões que nos permitiram considerar alguns deles mais inclusivos, participativos ou conectados do que outros. Para fazer essa avaliação, baseamos na literatura que discute os riscos e as potencialidades associadas à participação social e numa pesquisa empírica que nos permitiu descrever e analisar diversas dimensões procedimentais nos conselhos.

Apesar das complexidades de lidar com diferentes concepções sobre o que vem a ser uma gestão participativa efetiva, bem como com os riscos de recorrer em demasia a pressupostos normativos acerca da governança democrática, creio que os achados aqui apresentados abrem um claro caminho para aqueles interessados em identificar empiricamente os atores e as diretrizes organizacionais que contribuem para incorporar uma pluralidade de grupos num debate produtivo sobre questões públicas. Esse caminho se pauta por dois princípios. Um deles é a necessidade de desdobrar meticulosamente os processos e procedimentos mediante os quais os mecanismos participativos estão sendo construídos no tocante às dimensões aqui abordadas: inclusão, dinâmicas de participação e deliberação, conexões e debates. O outro é a permanente necessidade de examinar a pertinência desses processos e procedimentos em face de asserções normativas claramente apresentadas.

Cabe fazer um comentário final de ordem prática. Uma das maiores dificuldades que encontramos ao longo desses anos para aprimorar a dimensão comparativa do nosso programa de pesquisa foi a falta de documentação sobre as experiências participativas. De um modo geral elas são documentadas de maneira muito precária. No caso dos CLSs aqui enfocados, coube a nós descrever todas as características dos conselheiros – inclusive idade, sexo e grau de escolaridade –, além das características básicas dos próprios conselhos. A qualidade das minutas das reuniões também se mostrou irregular: algumas eram bastante detalhadas, enquanto outras traziam muito poucas informações sobre o conteúdo das discussões.

Assim, da perspectiva do conhecimento, um esforço sistemático por parte daqueles envolvidos na organização de fóruns participativos no sentido de documentar melhor o perfil dos participantes e registrar o que foi discutido e decidido nas reuniões, bem como quais métodos foram empregados, pode contribuir imensamente para um avanço da investigação sobre como a participação social e a gestão participativa se relacionam com a democratização da política e das políticas públicas. Da perspectiva das políticas públicas, um maior investimento na síntese e no relato das discussões e das propostas feitas pelos participantes ajudaria muito a resgatar a riqueza do envolvimento de cidadãos, gestores, pesquisadores e provedores de serviços nos debates sobre as políticas, bem como a preparar esses materiais de modo a serem usados com maior eficácia em outras etapas do processo de elaboração das políticas

REFERÊNCIAS

ABELSON, J.; GAUVIN, F. **Assessing the impact of public participation: concepts, evidence, and policy implications**. Hamilton, Canadá: Centre for Health Economics and Policy Analysis, McMaster University, 2005.

ABERS, R. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder: Westview, 2001.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2007.

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

BAIOCCHI, G. Participation, activism e politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. **Politics and Society**, v. 29, n. 1, p. 43-72, 2001.

BARNES, M. Whose spaces? Contestations and negotiations in health and community regeneration forums in England. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (Org.). **Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas**. Londres: Zed Books, 2007. p. 240-259.

BÓGUS, C. M. **Participação popular em saúde**. São Paulo: Annablume, 1998.

COELHO, V. S. Democratization of Brazilian health councils: the paradox of bringing the other side into the tent. **International Journal of Urban and Regional Development**, v. 30, n. 3, p. 656-671, 2006.

COELHO, V. S.; FAVARETO, A. Questioning the relationship between participation and development: a case study of the Vale do Ribeira, Brazil. **World Development**, New York: Elsevier, v. 36, p. 2.937-2.952, 2008.

_____. *et al.* Mobilization and participation; a zero sum game? In: _____.; LIERES, B. von (Org.). **Mobilising for democracy: citizen engagement and the politics of public participation**. Londres: Zed Books, 2010.

_____.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34 Letras, 2004.

_____.; POZZONI, B.; CIFUENTES, M. Participation and public policies in Brazil. In: GASTIL, J.; LEVINE, P. (Org.). **The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the 21st century**. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 174-184.

CORNWALL, A. **Democratising engagement: what the UK can learn from international experience**. Londres: Demos, 2008.

_____.; COELHO, V. S. (Org.). **Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas**. Londres: Zed Books, 2007.

_____.; SHANKLAND, A. Engaging citizens: lessons from building Brazil's national health system. **Social Science & Medicine**, v. 66, p. 2.173-2.184, 2008.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DRYZEK, J. S. Legitimacy and economy in deliberative democracy. **Political Theory**, v. 29, n. 5, p. 651-669, 2001.

FISHKIN, J.; LUSKIN, R. The quest for deliberative democracy. **The Good Society**, v. 9, n. 1, p. 1-9, 1999.

FUNG, A. Survey article: Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. **Journal of Political Philosophy**, v. 11, p. 338-367, 2004.

GAVENTA, J. **Triumph, deficit or contestation? Deepening the deepening democracy debate**. Londres: Institute of Development Studies, 2006 (IDS Working Paper, n. 264).

HELLER, P. Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa e Porto Alegre. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 131-163, 2001.

HOUSE, E.; HOWE, K. **Deliberative democratic evaluation checklist**. Evaluation Checklist Project, 2000. Disponível em: <www.wmich.edu.edu/evalctr/checklist>

KABEER, N. (Org.). **Inclusive citizenship: meanings and expressions**. Londres: Zed Books, 2005.

LEACH, M.; SCOONES, I.; WYNNE, B. **Science and citizens: globalization and the challenges of engagement**. Londres: Zed Books, 2005.

LIERES, B.; KAHANE, D. Inclusion and representation in democratic deliberations: lessons from Canada's Romanow commission. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (Org.). **Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas**. Londres: Zed Books, 2006. p. 131-151.

MAHMUD, S. Citizen participation in the health sector in rural Bangladesh: perceptions and reality. **IDS Bulletin**, v. 35, n. 2, p. 11-18, 2004.

MELO, M. A.; BAIOCCHI, G. Symposium on deliberative democracy and local governance: towards a new agenda. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 30, n. 3, p. 587-671, 2007.

MOHANTY, R. Gendered subjects, the state and participatory spaces: the politics of domesticating participation in rural India. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (Org.). **Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas**. Londres: Zed Books, 2007. p. 76-94.

NEWELL, P.; WHEELER, J. **Rights, resources and the politics of accountability**. Londres: Zed Books, 2007.

ROWE, G.; FREWER, L. Evaluating public-participation exercises. **Science, Technology & Human Values**, v. 29, n. 4, p. 512-556, 2004.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34 Letras, 2004. p. 210-238.

WYMAN, M.; DALE, J. **Evaluation report on preparing for an influenza pandemic**: public consultation on publicly-funded antivirals for prevention. Paper para Public Health Agency of Canada, Toronto, 2008.

ZICCARDI, A. (Org.). **Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local**. Cidade do México: UNAM, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

COELHO, V. S.; SILVA, N. Has the distribution of public health services become more equitable? Reflecting on the case of São Paulo. In: SHANTAYANAN, S.; WIDLUND, I. (Org.). **The politics of service delivery in democracies**: better services for the poor. Estocolmo: Ministry for Foreign Affairs, 2007. p. 136-149.

UMA ESTRATÉGIA MULTIDIMENSIONAL DE AVALIAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS: DINÂMICA DELIBERATIVA, DESENHO INSTITUCIONAL E FATORES EXÓGENOS

Eleonora Schettini Martins Cunha

Debora C. Rezende de Almeida

Claudia Feres Faria

Uriella Coelho Ribeiro

1 INTRODUÇÃO

A celebração da participação social na teoria democrática, especialmente nas últimas três décadas, foi acompanhada de fortes conotações normativas no que diz respeito aos seus efeitos na autodeterminação, inclusão, redistribuição, educação cívica, dentre outros (Alexander Cambraia N. Vaz, – capítulo 6, neste volume). Inspirados em clássicos da política, como Rousseau, Tocqueville e Stuart Mill, analistas atribuíram à participação os efeitos democráticos que foram, por muito tempo, dados como garantidos ou difíceis de serem mensurados. Os desafios metodológicos implicados nesta prática referem-se tanto à transformação de princípios normativos e subjetivos em variáveis e indicadores empíricos, quanto à apreensão desses significados na interação entre sujeitos e instituições.

Atualmente, é possível perceber um esforço dos estudiosos do assunto em tornar tais assertivas mensuráveis através da análise do impacto da participação nos processos de tomada de decisão, do ponto de vista tanto de seus resultados deliberativos quanto do impacto destes na formulação de políticas e na prática democrática (GASTIL; LEVINE, 2005; GOODIN, 2008; MUTZ, 2008; THOMPSON, 2008). No Brasil, onde a participação teve um papel importante no processo de redemocratização e se consolidou como característica dos processos de formulação e fiscalização de políticas públicas, as análises mostram grande fôlego, inovando nas metodologias capazes de dar conta desse fenômeno de forma comparativa, considerando diferentes contextos sociopolíticos e desenhos

participativos (AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2009). Nesse sentido, as pesquisas avançam, em relação às primeiras gerações que focaram na autoavaliação dos atores e no estudo de casos, voltando-se para os resultados produzidos pela participação em sua interação com o Estado, desenhos institucionais e contextos sociopolíticos (CORTES, 2009; PIRES; VAZ, 2010; AVRITZER, 2010).

Este artigo se inscreve nessa geração de trabalhos voltados para a análise dos resultados ou efeitos da participação em diferentes contextos do Brasil. Em face da diversidade de dinâmicas e atores envolvidos nessas experiências no país, é importante ressaltar que o objetivo é tratar das instituições participativas (IPs), nos termos definidos por Avritzer (2009a, p. 8), ou seja, instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política; interagem com partidos políticos e atores estatais e para as quais o desenho institucional tem grande relevância na sua efetividade. Aqui dar-se-á ênfase aos conselhos de políticas presentes em diversas áreas e nos três níveis da Federação, responsáveis por introduzir, após a Constituição de 1988, o controle público na formulação e fiscalização de políticas públicas de maneira sistemática e permanente.

Embora os conselhos tenham sido amplamente estudados pela literatura (RAICHELIS, 1998; DAGNINO, 2002; FUKS, 2002; FUKS; PERISSINOTTO, 2006; SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; COELHO, 2004; LABRA, 2005), poucos estudos avançaram em relação à proposição de metodologias capazes de dar conta da avaliação dos resultados produzidos por essas instituições em termos de influência efetiva nas políticas públicas e de um panorama geral de seu funcionamento. Nesse sentido, é preciso aperfeiçoar as estratégias metodológicas para análise dos resultados empíricos da participação em duas direções. Em primeiro lugar, é importante atentar para os efeitos das IPs em termos da qualidade do processo de tomada de decisão – legitimidade interna (*input legitimacy*). Tal abordagem tem o mérito de lançar luz sobre a dinâmica participativa, contribuindo para a compreensão da qualidade da representação dos atores envolvidos em relação à inclusão no processo de discussão e decisão e aos resultados do processo, no que se refere às políticas deliberadas e à sua qualidade. Em segundo lugar, é necessário desenvolver técnicas que possam dar conta do “produto do processo”, ou seja, da legitimidade externa (*output legitimacy*), no que se refere aos impactos da representação dos atores da sociedade civil no sistema político (CASTIGLIONE; WARREN, 2006). Como observam Castiglione e Warren, ambos os processos reforçam-se em termos do teste de legitimidade dessas experiências e na produção de resultados que satisfaçam aos cidadãos.

Alguns passos já foram tomados em direção à avaliação do impacto das instituições na administração pública e na qualidade de bens e serviços disponibilizados para os cidadãos. Essa, sem dúvida, não é uma tarefa simples, especialmente considerando as dificuldades de se estabelecer uma relação causal entre participação e redistribuição, quando estão em jogo diversos componentes que podem estar diretamente associados ao sucesso administrativo, como aspectos demográficos e priorização de investimentos, para citar alguns. Um esforço inicial foi realizado por Marquetti, em seu estudo sobre os efeitos distributivos do orçamento participativo (OP) de Porto Alegre, e pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP), em estudo comparado de conselhos municipais da região Nordeste (MARQUETTI, 2003; AVRITZER, 2007) e aprimorado por Pires e Vaz (2010) em recente pesquisa de conselhos em 36 cidades do Brasil. Mas ainda há muito para se responder no que concerne aos efeitos quantitativos e qualitativos da participação sobre a provisão de bens e serviços públicos.

Este artigo se concentra na primeira perspectiva analítica, qual seja, propostas metodológicas que focam a qualidade dos resultados internos produzidos pelos processos deliberativos que ocorrem nas IPs, a fim de oferecer subsídios para avaliá-las do ponto de vista de seu funcionamento, da qualidade deliberativa e dos condicionantes da sua efetividade – em termos da capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública com o envolvimento de todos os participantes. A ideia que subjaz à proposta é que a representação exercida por atores da sociedade civil nos conselhos é constituída pelo processo político e dentro dele, e, portanto, é formada por regras e normas (formais ou relacionais) que definem os papéis e funções representativos; pelos incentivos e oportunidades construídos pela instituição, na medida em que instituições estruturam as interações; pela natureza do conflito dentro da sociedade, definida pelas relações de poder, distribuição de recursos e cultura; pelo grupo e estrutura associativa da sociedade, que provê capacidades, oportunidades e padrões de relacionamento representativo; e pelo autoentendimento dos participantes e a participação dentro das relações representativas – a educação dos cidadãos e a qualificação dos representantes, uma vez que ambas determinam e são determinadas pelo processo de representação (CASTIGLIONE; WARREN, 2006).

A partir dessa visão multidimensional da participação/representação nas IPs, a proposta é avançar no conhecimento existente, a partir da conjugação de métodos e técnicas que possam explicitar a interação de uma série de variáveis que contribuem para a conformação de distintos padrões de ação política e para resultados deliberativos também diversos. Nesse sentido, o artigo apresenta a proposta metodológica utilizada em pesquisas desenvolvidas pelo PRODEP na região Nordeste (AVRITZER, 2007), no Estado de Minas Gerais (AVRITZER *et al.*, 2009b) e em 36 cidades das demais quatro regiões do Brasil (AVRITZER, 2010). O texto está

dividido da seguinte maneira: em primeiro lugar, disserta sobre os aspectos metodológicos para o estudo dos conselhos em relação ao arcabouço teórico, ao método comparativo; à seleção da amostra e às dimensões a serem avaliadas, a saber, a deliberação, as variáveis endógenas e as variáveis exógenas às IPs. Em segundo lugar, o artigo mostra a operacionalização dos ideais deliberativos para a análise das IPs com base nos princípios elencados como essenciais para o estudo dos conselhos, a técnica utilizada para avaliação e alguns indicadores. Em terceiro lugar, discorre sobre os fatores endógenos e exógenos que podem contribuir para a democratização desses espaços. O trabalho conclui enfatizando a importância da multidimensionalidade na análise das IPs, da conjugação de métodos e técnicas e destaca avanços necessários para o futuro das pesquisas sobre participação no Brasil.

2 AS DECISÕES METODOLÓGICAS: TRÊS DIMENSÕES DE ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO

A construção do conhecimento é permeada por uma profusão de decisões que norteiam o processo desde seu estágio inicial. Talvez a primeira delas esteja relacionada à forma pela qual se pretende abordar o objeto de estudo; se a partir de algum referencial teórico existente ou se o conhecimento será construído a partir do próprio objeto (método conhecido como *grounded theory*). Essa é uma decisão central, pois determinará o processo de trabalho, a escolha de técnicas de abordagem, o esforço intelectual, dentre outros aspectos. No estudo dos conselhos, a opção foi pela utilização da *teoria democrática deliberativa* como referência, dada a função deliberativa desses espaços, prevista em lei, implicando que neles devam ocorrer debates e decisões¹ quanto à forma e ao conteúdo das políticas às quais se vinculam.

A importância da argumentação para as decisões políticas nas democracias tem sido destacada desde J. S. Mill e Dewey, mas apenas na segunda metade do século XX a teoria democrática incorporou esse debate, cabendo a Habermas (1997), Cohen (1997), Bohman (1996), Gutmann e Thompson (2004), dentre muitos outros, seu desenvolvimento. A teoria recupera a ideia de que a decisão política não é feita somente pela agregação das preferências de cada indivíduo que, somadas, transformam-se numa “vontade geral”, representada pelo processo eleitoral, mas que há momentos que precedem ou permeiam a decisão, quando ocorre a troca de argumentos divergentes entre si, a busca pelo convencimento, a alteração de preferências anteriores, dentre outros processos, que indicam a existência do debate que qualifica a decisão. Para os teóricos deliberativos, esses processos trariam consigo reais possibilidades de aprofundamento da democracia.

1. As duas concepções contidas na ideia de deliberação são aqui desenvolvidas: como argumentação e como decisão (AVRITZER, 2000).

No que diz respeito ao momento deliberativo em si, a teoria considera que em sociedades plurais, em que há divergências de todo tipo, as *decisões vinculantes* devem ser sustentadas por argumentações públicas, quando são apresentadas razões que podem ser aceitas por todos que serão submetidos às decisões. Parte dos teóricos deliberativos entende que a participação no processo deliberativo deve ser institucionalizada, o que indica que as regras que balizam os procedimentos passam a ter importância no sentido de assegurarem alguns fundamentos e premissas da teoria como a inclusão, a publicidade, a igualdade deliberativa, a reciprocidade e a conclusividade (ROSENBERG, 2005). Esses princípios têm sido utilizados como referência para se pensar variáveis e indicadores que possam verificar sua existência e variação nos conselhos. Tais condições estão associadas com alguns efeitos democratizantes do processo decisório como: tolerância política, atenção a argumentos opostos, visão orientada para o público e sentimento de eficácia política, para citar alguns (MUTZ, 2008).

Sendo a teoria deliberativa uma construção recente no campo da filosofia e das ciências sociais, considera-se importante verificar sua capacidade explicativa para fenômenos como os conselhos de políticas. É importante destacar que a teoria deliberativa, em suas origens, esteve voltada para a *normatividade* e, portanto, torná-la empiricamente testável é um grande desafio. Como observa Mutz (2008), embora os teóricos invoquem uma diversidade de requisitos necessários para o sucesso deliberativo, bem como uma variedade de resultados desejáveis diretamente relacionados ao processo deliberativo, a teoria ainda não foi capaz de estabelecer um elo entre a existência de um determinado componente e um resultado específico. Falta uma explicação adequada de por que tais condições são necessárias e a identificação de quais características da prática deliberativa produzem determinados tipos de resultados.

Assim, tendo como referência as premissas apresentadas e alguns estudos que utilizam o mesmo referencial e têm objetivos semelhantes aos que orientaram os estudos dos conselhos, buscou-se um desenho de pesquisa que possibilitasse a verificação empírica dos pressupostos teóricos. Para isto, procurou-se, em primeiro lugar, definir claramente o conceito de deliberação para, conseqüentemente, apresentar os requisitos necessários para o sucesso deliberativo de acordo com o objeto específico em estudo – os conselhos. É preciso reconhecer que cada instituição tem capacidade de desenvolver diferentes faces da deliberação e que, portanto, cabe ao analista decidir quais são os requisitos necessários para o sucesso deliberativo a partir do contexto estudado (MUTZ, 2008; THOMPSON, 2008).

Em segundo lugar, foram destacadas as condições empíricas necessárias para que haja deliberação, tendo sido considerados fatores sistêmicos (exógenos) e fatores intrassistêmicos (endógenos). Nos estudos em tela, os fatores exógenos estão

relacionados à dinâmica associativa da cidade e ao projeto político de seus governantes (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; WAMPLER; AVRITZER, 2004); à capacidade administrativa e fiscal dos municípios (MARQUETTI, 2003; ABERS; KECK, 2009) e às características das políticas públicas (CORTES, 2002c; FUKS; PERISSINOTTO, 2006). Como aspecto endógeno às IPs destacou-se o desenho institucional dos conselhos (FUNG; WRIGHT, 2003; FUNG, 2004; CHAMBERS, 2005; ROSENBERG, 2005; GOODIN, 2003). A fim de dar conta dessa avaliação multidimensional da participação, a conjugação de técnicas de pesquisa é essencial. Sendo assim, o trabalho de investigação nos conselhos envolveu desde análise documental, entrevistas estruturadas e semiestruturadas e investigação *in loco* da dinâmica associativa e das condições administrativas das cidades.

Outra decisão diz respeito ao âmbito ou alcance dos estudos e, nesse sentido, a opção tem sido pelo estudo comparado de conselhos de um mesmo nível de governo – municipal – tanto de uma mesma política (por exemplo, a saúde) quanto de políticas diferentes (saúde, assistência social e criança e adolescente). O método comparativo possibilita descobrir relações empíricas entre variáveis e se difere do método estatístico em função do número mais reduzido de casos. Sua utilização mais comum é para o estudo de unidades nacionais, mas Snyder (2001) considera que os processos de descentralização e democratização no interior dos Estados nacionais que transferem recursos e poder para suas unidades internas apresentam-se como possibilidade de expansão e fortalecimento do repertório metodológico comparativo disponível para os pesquisadores. A comparação é também utilizada para compreender, explicar e interpretar os fenômenos a partir do teste de teorias e/ou hipóteses já existentes ou pela elaboração de novas teorias e/ou hipóteses, ou seja, a comparação, além da função explicativa, visa controlar – verificar ou falsificar – se uma generalização (ou regularidade) corresponde com os casos aos quais se aplica (SKOCPOL; SOMERS, 1980; MORLINO, 1994; SARTORI, 1994). Além disso, é preciso levar em conta na comparação se os objetos compartilham alguns atributos que os fazem pertencer a uma mesma categoria e, ao mesmo tempo, não compartilham outros, de tal maneira que a comparação torna-se útil para explicar suas similitudes e diferenças (SARTORI, 1994; BADIE; HERMET, 1993).

Os conselhos municipais estudados compartilham diversos atributos similares: são instituições com funções deliberativas e de controle público sobre as ações do Estado, responsáveis por deliberar e avaliar a política pública (na área da saúde, assistência social e da criança e do adolescente), com composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, dentre outros. No entanto, a organização do processo deliberativo difere entre eles, bem como sua capacidade de introduzir temas e propostas de ação pública na agenda governamental. É importante destacar que as diferenças se dão tanto na comparação entre as áreas estudadas quanto dentro de uma mesma área devido ao fato de essas instituições

apresentarem formatos diferenciados em cada município. A comparação pode ser útil, portanto, para melhor compreender e explicar os resultados deliberativos e os distintos padrões de atuação e influência política nas IPs. A intenção foi procurar a identificação de padrões que possam ser observáveis em diferentes realidades e processos ou que, ao contrário, sejam específicos e relacionados a realidades e contextos que não possibilitam sua reprodução. A decisão por conselhos municipais considerou que a escala interfere nas condições de participação e deliberação e que o nível municipal é mais propício a ambas (DAHL, 2000; KOGA, 2003).

Por fim, no que se refere à definição da população que será estudada, Przeworski e Teune (1985) argumentam que essa pode ser uma amostra selecionada randomicamente num universo, selecionada em etapas sucessivas ou, ainda, estratificada conforme sua posição relativa a alguma variável. De modo geral, nas pesquisas comparativas a seleção não é randômica, mas segue uma escolha tática. A escolha da amostra das pesquisas aqui descritas teve como referência estudos anteriores que tratam do processo de descentralização política e participação social (AVRITZER, 2005, 2006a, 2006b; SOUZA, 1999), que asseguram que municípios com população superior a 100 mil habitantes apresentam melhor desempenho administrativo e dinâmica associativa mais significativa do que municípios menores, fatores que tendem a interferir no desempenho dos conselhos.

3 A ANÁLISE DA DINÂMICA DELIBERATIVA: CONCEITOS E INDICADORES DA QUALIDADE DO SUCESSO DELIBERATIVO NOS CONSELHOS

Um olhar detido sobre a literatura deliberacionista revela a variedade de elementos e princípios levantados pelos autores como pertencentes ao processo deliberativo. Diante da novidade no campo teórico e das recentes iniciativas de pesquisa empírica que buscam “testar” a teoria, alguns problemas metodológicos precisam ser enfrentados por quem pretende aplicar a análise da deliberação aos processos políticos. Em primeiro lugar, Thompson (2008) destaca a necessidade de definir o que conta como atividade deliberativa. Em seguida é preciso separar melhor o conceito de deliberação de seus padrões de avaliação e, por fim, indicar quais são as condições empíricas propícias ao desenvolvimento da deliberação.

Neste sentido, passou-se a definir deliberação como um processo comunicativo de formação da opinião e da vontade pública que precede a decisão. Diferentemente de um simples processo de discussão, a deliberação pressupõe discordância entre os participantes, anteriormente ao início do debate. Além disso, a deliberação é um procedimento para se chegar a decisões coletivas que devem ser justificadas àqueles que são afetados por elas. Nesse processo de justificação e discussão, em que deve prevalecer a “força do melhor argumento”, os autores admitem que os deliberantes não precisam apenas utilizar a racionalidade, podem

incluir apelos afetivos, argumentos informais, falas retóricas, testemunho pessoal e seus gostos como ingredientes no processo deliberativo (THOMPSON, 2008).

É importante destacar que os conselhos têm sido considerados como iniciativas concretas da jovem democracia brasileira de valorização dos canais de reflexão coletiva com possibilidade de esclarecimento dos cidadãos, aumento do controle dos políticos e da burocracia do Estado e de aprimoramento da implementação de políticas públicas (ARAUJO, 2004).

Como características deliberativas dos conselhos, é possível destacar: são espaços de articulação entre Estado e sociedade, nos quais as decisões sobre políticas públicas podem envolver um processo de discussão e busca de acordos públicos a partir da inclusão de diferentes segmentos da sociedade diretamente envolvidos com as políticas em questão. Como observa Tatagiba (2002), os conselhos possuem três características inovadoras: são espaços de composição plural e paritária, são públicos e dialógicos e com capacidade deliberativa. Os conselhos de políticas, portanto, oferecem características centrais do processo deliberativo, o que possibilita que a participação dos diferentes atores nesses espaços seja analisada a partir da lente da teoria deliberativa.

Como segundo passo desse desenvolvimento analítico, foram selecionados critérios avaliativos da deliberação, ou seja, a definição dos requisitos necessários para que se pudesse confirmar a presença de deliberação e, com isso, classificar as experiências conforme a qualidade da deliberação, de acordo com determinado grau de sucesso ou fracasso deliberativo. À luz de alguns requisitos considerados importantes para o sucesso deliberativo, elencaram-se os elementos que estariam diretamente relacionados com a prática deliberativa dos conselhos e com os objetivos para os quais essas instituições foram criadas. Dentre a variedade de elementos já discutidos pela literatura para o processo decisório de políticas públicas nos conselhos, destacamos a presença de: *i)* debates face a face; *ii)* igualdade na apresentação de razões; *iii)* ausência de coerção; *iv)* interatividade e reciprocidade de discurso; *v)* discordância entre os participantes; *vi)* publicidade; *vii)* informação ampliada sobre os assuntos; e *viii)* conclusividade – em termos de decisões coletivas voltadas para o grupo ou sociedade em geral (ALMEIDA; CUNHA, 2009). Esses são princípios considerados relevantes para a análise dos conselhos e que permitem avaliar como ocorre a deliberação em termos de *quem* participa das discussões, *como* está se desenvolvendo a deliberação e *o que* é objeto das decisões coletivas.

Existem diferentes técnicas de pesquisa capazes de se adequar à análise da deliberação, como, por exemplo, observação participante, grupo focal ou análise documental. Tendo em vista a ausência de estudos capazes de compreender as variações deliberativas nas diferentes regiões e áreas de políticas públicas no Brasil, optou-se pelas pesquisas realizadas pela análise documental, que permitem ampliar o leque

de casos pesquisados e estabelecer comparações. Dentro da análise documental, as atas das reuniões têm se apresentado como um importante recurso e fonte de dados. Por serem documentos que registram os atos de fala e os discursos políticos produzidos pelos atores no processo deliberativo, que sinalizam posições políticas, conflitos, consensos e propostas (KRÜGER, 1998 *apud* TATAGIBA, 2002), as atas permitem analisar o processo argumentativo, central na teoria deliberativa.

O primeiro teste foi realizado em pesquisa no Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte. Em seguida, tal metodologia foi utilizada em pesquisa nos conselhos de saúde e dos direitos da criança e do adolescente na região Nordeste (CUNHA, 2007) e agora, após algumas reformulações que visaram à incorporação de novos indicadores para se medir a efetividade da deliberação, foi testada em 36 cidades brasileiras distribuídas nas demais regiões.² Nesse sentido foram incluídos alguns indicadores, como, por exemplo, a identificação de debate e dos atores participantes da discussão, a presença de contestação de ideias e a capacidade de os atores produzirem decisões (ALMEIDA, 2006, 2008).

É preciso levar em conta que toda opção metodológica, e a consequente escolha de algumas técnicas de pesquisa em detrimento de outras, tem suas vantagens e limites, fato inescapável no conhecimento científico. Em relação às atas, fonte secundária dentro da análise documental, um dos grandes problemas é a incerteza sobre a abrangência de seu conteúdo, que pode muitas vezes não documentar acontecimentos, discussões e ideias que surgem no momento das reuniões. Porém, diante das limitações de uma pesquisa comparativa em diferentes cidades do país e da dificuldade de utilizar outra técnica de pesquisa como a observação participante, as atas são a opção preferencial para obter tais informações. Além disso, as atas são documentos oficiais que registram o processo de deliberação, sendo devidamente aprovadas pelos seus participantes, o que indica que eles concordam com o registro e a forma pela qual foi realizado (CUNHA, 2007).

A análise das atas é baseada numa leitura qualitativa da fala de cada ator e de sua codificação. Considerando os elementos citados anteriormente como requisitos necessários para deliberação, as atas são avaliadas procurando identificar a presença de tais princípios. Para processamento qualitativo dos dados e codificação foi utilizado o programa de análise qualitativa *Atlas.ti, versão 5.0*, que auxilia na produção de relatórios estatísticos dos dados.

A análise da deliberação envolve a interpretação dos temas das falas e a identificação dos atores – sexo e segmento que representam no conselho – visando caracterizar o debate que se estabelece face a face, tanto do ponto de vista das razões

2. Essas pesquisas contaram com o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), Fundação Ford, Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

e temas apresentados, quanto do prisma da igualdade de participação entre os diferentes segmentos. Em seguida, verifica-se se o processo deliberativo dos conselhos é marcado pela interatividade de discurso, ou seja, a presença de debates, nos quais diferentes atores opinam sobre um dado assunto. Procura-se, também, identificar se há discordância entre os participantes, ou contestação de ideias. Finalmente, as atas fornecem subsídios para analisar se os atores são capazes de chegar a decisões coletivas e quais são a abrangência e a importância de tais decisões, tendo em vista o público para o qual estão sendo direcionadas. No que tange à presença de informação e publicidade, a leitura das atas pode ser fecunda na avaliação das informações que os atores têm disponíveis no processo deliberativo e na capacidade do conselho em publicizar suas decisões e discussões, permitindo a participação de diferentes atores governamentais ou não governamentais no processo decisório.

A técnica para o exame dos documentos fundamenta-se na análise de conteúdo com ênfase na análise temática, que tem por objetivo descobrir os temas que compõem uma comunicação, sendo a presença (ou ausência) e frequência de determinado conteúdo significativas para os objetivos analíticos visados (CUNHA, 2007; ALMEIDA, 2008). É importante destacar que, tendo em vista a grande variedade de assuntos sobre os quais os conselhos decidem, desde questões relacionadas com sua organização até o planejamento da política pública municipal e controle de sua execução, é importante estabelecer variações no grau de efetividade deliberativa, haja vista a importância dos mesmos para a política pública em questão. Esta codificação possibilita mapear o processo deliberativo e estabelecer comparações entre os conselhos no que tange a presença e/ou ausência das condições necessárias para a efetividade deliberativa.

Ainda que diversos aspectos da deliberação possam ser verificados por meio das atas – pluralidade, tipo de decisões, igualdade –, esse tipo de documento é insuficiente para outras análises, como a do tipo de discursos que são utilizados pelos participantes, as interações que ocorrem em outros espaços do conselho que não as reuniões ordinárias, possíveis processos de barganha, dentre outros. Uma opção para a apreensão desses processos são os estudos etnográficos, que complementariam a metodologia proposta.

Um passo seguinte e importante para os estudos deliberativos seria identificar os efeitos desses processos na implementação de políticas públicas. Desse modo, uma potencial pergunta seria em que medida a variação na efetividade deliberativa dos conselhos explica a variação na qualidade da provisão de serviços públicos entre os municípios nas políticas analisadas.

4 A ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS: CONDICIONANTES ENDÓGENOS À DINÂMICA DAS IPS

Como se sabe, regras e procedimentos importam para a qualidade das práticas participativas e deliberativas no interior das IPs em geral e dos conselhos em particular. A variável institucional tornou-se central nas discussões sobre essas instituições, uma vez que se constatou que elas incidem na efetividade, na equidade e na extensão da participação no interior das mesmas, oferecendo parâmetros para a sua atuação (FUNG; WRIGHT, 2003). Mediante o desenho institucional assumido, podemos, claramente, antever as possibilidades inclusivas geradas para os atores sociais e políticos no interior desses espaços (FARIA; RIBEIRO, 2010). Nesse sentido, a análise sobre regras e procedimentos se justifica em função da dupla constatação de que, cada vez mais, essas instituições têm proliferado com a promessa de ampliar as chances de vocalização e decisão nas políticas públicas às quais elas se vinculam, ao mesmo tempo em que o debate sobre os procedimentos que possibilitarão tal inclusão, embora muito presente nas discussões dos conselhos, tem merecido pouca atenção na literatura própria a esse campo de pesquisa (COELHO, 2004).

Desse modo, os trabalhos sobre desenho institucional têm buscado identificar as variáveis que impactam no desempenho democrático e inclusivo dessas novas instituições. Aspectos tais como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência, podem todos vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior dessas instituições.

Nessa direção, o PRODEP tem realizado diversas pesquisas utilizando-se de variáveis institucionais. Destaca-se aqui o trabalho sobre cidades do Nordeste (FARIA, 2007), o qual foi ampliado para cidades de todas as regiões brasileiras (FARIA; RIBEIRO, 2010). Esses trabalhos identificam um conjunto de regras que, a partir de sua presença ou ausência, revela o nível de institucionalização, de democratização e de representação dos conselhos.

A análise de conteúdo das regras foi realizada a partir de três documentos específicos dos conselhos, a saber: as suas leis de criação e de alteração e seus regimentos internos (RIs). Com base na análise desses documentos, foi possível estabelecer graus distintos de institucionalização, de democratização e representação, assentados na presença ou na ausência das seguintes variáveis: *i*) ano da lei de criação; *ii*) ano de criação do RI em vigor; *iii*) regras para as alterações no RI; *iv*) existência de estruturas organizacionais como: mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões temáticas e previsão de conferências municipais; *v*) número e distribuição das cadeiras entre os segmentos governo e sociedade civil (usuários, prestadores de serviços e trabalhadores); *vi*) critérios sobre o processo decisório: regras de votação e prerrogativas da presidência; *vii*) critérios de definição da

presidência – quem pode presidir o conselho; *viii*) quem elabora a pauta e sobre quais critérios; *ix*) critérios para a alteração da pauta; *x*) definição prévia de categorias de entidades que podem demandar representação; *xi*) regras sobre como representantes da sociedade civil se tornam conselheiros; e *xii*) regras sobre como os representantes do governo se tornam conselheiros.

No que concerne ao grau de institucionalização de um conselho, foram utilizadas as seguintes variáveis: *i*) o tempo de existência da lei de criação e do RI em vigor; *ii*) a estrutura organizacional; e *iii*) a frequência de reuniões ordinárias. Considerando que as variáveis possuem pesos iguais, o grau de institucionalização revela o quanto esses conselhos estão formalizados em relação ao seu funcionamento. Quanto maior o número de variáveis elencadas presentes, maior é o seu grau de institucionalização.

Para aferir o grau de democratização foi selecionado um conjunto de variáveis que retratam os potenciais democratizantes e inclusivos dos conselhos. Para tanto, no que diz respeito a: *i*) composição, foram analisadas sua pluralidade e proporcionalidade aceitando que um espaço plural é indutor da presença de diferentes segmentos e perspectivas da sociedade (DAHL, 2000; YOUNG, 2000). No que tange a *ii*) processo decisório, foram analisadas as regras referentes a distribuição, concentração e alternância de poderes em relação a formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão. Além disso, partindo da constatação de que o processo decisório é dependente de um conjunto de informações que o subsidia, a presença de estruturas que capacitam os atores a tomarem suas decisões torna-se igualmente relevante para a democratização dos conselhos. Daí a avaliação da *iii*) presença de comissões, cuja função é qualificar cognitivamente o debate, bem como a *iv*) previsão de conferências, que possibilitam a troca de informação entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos conselheiros.

Assim como o grau de institucionalização, o grau de democratização é também composto de variáveis com pesos iguais. Dessa forma, o grau de democratização é revelado pela presença de regras que garantam uma pluralidade de atores na formulação das normas, na definição da pauta e na tomada de decisão; alternância de poder por segmento e a presença de comissões e conferências.

O grau de representação diz respeito à presença ou não de critérios relativos ao processo representativo nos conselhos, tais como *i*) a definição de entidades que têm assento nessas instituições; *ii*) o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e *iii*) as formas como estas definições ocorrem. Reconhecendo a literatura que vem discutindo a legitimidade dessa representação, não só a partir da presença de eleições ou autorização formal, mas tomando como base outros mecanismos, tais como por exemplo, o compartilhamento de perspectivas sociais (YOUNG,

2006), a empatia (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), a afinidade temática (AVRITZER, 2007), o conhecimento técnico (LÜCHMANN, 2007), entre outros, buscamos avaliar o grau de representação com base apenas *na presença ou ausência* de normas que nos indiquem *i*) a existência de uma pluralidade de segmentos representados, bem como *ii*) a existência de regras sobre as formas – mais ou menos democráticas e públicas – como adquirem representação nessas instituições.

A proposta de construção dos graus supracitados, a partir da análise institucional de IPs como os conselhos, visa precisar ainda mais os mecanismos de comparação e de explicação das diferentes capacidades inclusivas e democráticas que esses arranjos apresentam, dado que estão imersos em contextos sociais e políticos bastante diversos.

5 AS CARACTERÍSTICAS EXÓGENAS ÀS IPS

5.1 Fatores sociopolíticos: projeto político do governo e associativismo

Conforme mencionado anteriormente, a criação dos conselhos de políticas tem decorrido de significativas mudanças institucionais iniciadas a partir da promulgação da Constituição de 1988 e da regulamentação de diversas áreas de políticas públicas, que resultaram da mobilização de atores sociais e políticos e da disputa entre eles acerca da forma que se pretendia para a democracia a ser (re)introduzida no nosso país. A análise de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) sobre esse processo possibilitou a identificação de dois projetos políticos³ democráticos que se opunham ao projeto autoritário que vigorava não só no Brasil, mas em diversos outros países da América Latina e que se distinguem quanto às concepções sobre a natureza, o ritmo e os limites do processo de democratização. Um deles, denominado pelos autores projeto neoliberal, se sustenta numa visão restrita da política, – especialmente quanto aos espaços, sujeitos, temas e processos nela envolvidos – das funções do Estado, no entendimento seletivo e excludente da sociedade civil – reconhece aquelas organizações que são consideradas mais habilitadas que o Estado para assumir eficientemente a execução de determinadas ações consideradas públicas – e numa noção diluída e frágil de cidadania. O outro projeto em disputa é o democrático-participativo, que se fundamenta na possibilidade de aprofundamento e radicalização da democracia, enfatizando a participação da sociedade nos processos de decisão, ou seja, o compartilhamento do poder

3. Esses projetos são construções simbólicas intimamente relacionadas com culturas políticas específicas, “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2002, p. 282), com alguma diversidade interna em suas dimensões e dinâmicas, o que gera diferentes combinações e possibilidades de mudanças. Os projetos políticos são projetos coletivos, mais do que estratégias de ação, pois expressam e produzem matrizes culturais mais amplas, representam escolhas políticas e intencionalidade quanto à sua concretização.

decisório do Estado quanto a questões voltadas ao interesse público, assim como a democratização do Estado e a necessidade de controle social sobre ele; reconhece a sociedade civil em sua heterogeneidade e como terreno constitutivo da política; compreende a cidadania de forma abrangente como o “direito a ter direitos”, assim como enfatiza uma noção ampliada de política.

Esses projetos políticos estiveram em disputa não só no processo de redemocratização do Brasil, mas também no processo de implantação das inovações institucionais que se orientam pela ampliação da participação social e pela partilha do poder decisório entre Estado e sociedade. No âmbito dos municípios, por exemplo, os processos eleitorais têm conduzido partidos ou coalizões ao poder que se identificam com um desses projetos, o que significa dizer que há, potencialmente, maior ou menor resistência quanto à criação e ao funcionamento de IPs e deliberativas. Mesmo entre os que acreditam e apoiam tais instituições, as especificidades sociopolíticas locais influenciam o alcance e os resultados de tais espaços, gerando experiências diferenciadas.

O projeto político do governo vem sendo mensurado de diferentes maneiras. Em primeiro lugar, estudos sobre experiências brasileiras vêm ressaltando o impacto da variável partido político ou coalizão partidária no apoio às IPs (AVRITZER; NAVARRO, 2003; FARIA, 2003; CUNHA, 2009). Em segundo lugar, Pires e Vaz (2010) propõem avaliar a quantidade e a qualidade do conjunto de IPs existentes em um município, tendo em vista sua capacidade de captar a institucionalização da participação e o seu incentivo por gestão municipal. Nesse sentido, os autores sugerem avaliar as diferenças entre municípios e gestões, em termos da presença de uma rede de IPs mais densa, diversificada, duradoura e deliberativa. Para a coleta desses dados foi utilizado um instrumento preenchido pelos pesquisadores, em visitas de campo.

Os critérios utilizados foram os seguintes: densidade (quantidade de IPs existentes no município e sua evolução nos últimos 12 anos); diversidade (variedade e número de áreas de política pública e de métodos de participação acumulados nos últimos 12 anos); durabilidade (vigência continuada dessas instituições para além do intervalo entre gestões municipais); e deliberação (as dinâmicas de interação entre os participantes e os processos de tomada de decisão previstas no RI das IPs), denominados “4Ds da participação”. As dimensões destacadas pelos autores possibilitam avaliar longitudinalmente o projeto político do governo, apontando uma disposição da gestão municipal de inovar e dar continuidade a políticas participativas ou de enfraquecê-las e fragilizá-las. A apropriação qualitativa dessas informações pode contribuir também para se fazer uma comparação sincrônica entre conselhos de diferentes cidades – selecionam-se diferentes casos no mesmo momento – e uma comparação diacrônica – em relação à institucio-

nalização da participação dos conselhos em momentos diferentes e sucessivos – possibilitando visualizar como determinadas administrações se posicionam em relação à participação.

Por outro lado, não basta a intenção do grupo político que constitui o governo em ampliar e aprofundar a participação se não há ressonância e sustentação na própria sociedade, que deseja efetivamente participar. Nesse aspecto, a dinâmica associativa e as características das associações que se organizam no município podem ser fatores relevantes. Estudos realizados sobre as inovações institucionais brasileiras têm constatado a importância da confluência entre as expectativas dos atores sociais e políticos, que compartilham projetos políticos participativos e formam uma *policy community* (KINGDON, 1995; CORTES, 2002a, 2002b, 2009) para o resultado positivo de conselhos, comitês, OPs, dentre outros (ABERS, 2003; CÔRTEZ, 2004; WAMPLER; AVRITZER, 2004; COELHO, 2004, 2007; CUNHA, 2004, 2007, 2009). Nas pesquisas desenvolvidas, duas dimensões vêm sendo analisadas em termos do projeto político da sociedade. Primeiro, considera-se que a presença de uma vida associativa forte, qualitativa e quantitativamente (AVRITZER, 2009c), pode influenciar as estratégias das associações para influência no processo decisório dos conselhos, tanto no que se refere à pressão para sua composição, quanto no que tange aos recursos necessários para participação, sejam eles políticos, informacionais ou materiais. Segundo, a partir do pressuposto de que a sociedade civil não é uma “aldeia global” homogênea, mas um terreno de luta, minado às vezes por relações de poder desiguais e não democráticas e acesso diferenciado a recursos materiais, culturais e políticos (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000), as pesquisas procuram, por meio de entrevistas, avaliar a posse de recursos de natureza política diversos entre os segmentos e a capacidade de os conselhos incorporarem a pluralidade de atores e associações presentes na esfera pública. Tendo em vista que essas associações exercem papel de representação política nos conselhos, é importante avaliar, como se viu na seção sobre desenho institucional, a capacidade de diferentes organizações e movimentos sociais acessarem o conselho e a forma como estão sendo selecionadas. Além da análise das normas, portanto, a entrevista com os conselheiros tem sido uma técnica de investigação importante para verificar aspectos relacionados à representação das associações.

5.2 Capacidade administrativa e tipo de política pública

Se, por um lado, há estudos que têm mostrado a importância de fatores sociopolíticos presentes de forma diferenciada em cada município para os resultados deliberativos dos conselhos, por outro, há estudos que mostram que a capacidade administrativa dos próprios governos também pode interferir nos resultados. Esses estudos partem da premissa de que a efetivação das deliberações realizadas nas IPs e a capacidade

de implementação por parte do governo dependem da existência de recursos humanos, materiais e financeiros suficientes, seja em quantidade e/ou qualidade, sob pena de descrédito e de esvaziamento desses espaços (AVRITZER; NAVARRO, 2003; GRAZIA; RIBEIRO, 2003; MARQUETTI, 2003; SILVA, 2003; TEIXEIRA, 2003; CABANNES, 2004; PIRES, 2001, 2003; ABERS; KECK, 2009).

É importante lembrar que a capacidade administrativa dos municípios está relacionada a fatores de ordem econômica e social e não apenas à complexidade da estrutura do poder público e da organização dos governos. Fatores como a densidade demográfica, o tipo de atividade econômica prevalecente, a infraestrutura urbana disponível (por exemplo, a presença de malha rodoviária e ferroviária), a localização geográfica (proximidade ou pertencimento a polos regionais com alto desenvolvimento econômico), dentre outros, interferem na capacidade tributária e, conseqüentemente, na capacidade administrativa dos municípios. A realidade brasileira demonstra a existência de municípios com economia forte e vigorosa, em que os governos dispõem de fartos recursos para implantar e desenvolver as suas políticas públicas, enquanto outros municípios dependem quase que exclusivamente dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), repassados pelo governo federal, o que restringe significativamente sua capacidade de ação. Nas pesquisas realizadas nos conselhos, optou-se pela seleção de um grupo de municípios relativamente parecidos do ponto de vista de sua estrutura administrativa, devido ao tamanho e à presença de relativa independência financeira e diferenciação da atividade econômica. O que não significa que isolamos os efeitos dessa variável, já que foram pesquisadas desde cidades de porte médio a capitais, localizadas em regiões distintas do país. Contudo, ainda é preciso avançar na comparação em municípios menores a fim de levantar as principais dificuldades e desafios de efetividade das IPs nessas localidades.

Por fim, em relação aos conselhos, esse tipo de política pública vem se mostrando uma variável relevante, haja vista as diferentes tradições de organização, a estrutura de funcionamento da política pública e os recursos que dispõe (CORTES, 2002c; AVRITZER, 2010). A comparação entre os conselhos municipais de saúde, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente mostrou, em primeiro lugar, que as diferentes comunidades de políticas públicas (*policy community*) que fazem parte da trajetória dessas políticas públicas produzem um efeito considerável nos conselhos em termos dos atores incluídos. A trajetória do movimento de saúde no Brasil, que inclui os profissionais da área e uma parcela de organizações da sociedade civil na luta por direitos, teve um peso significativo na composição desses conselhos. Enquanto na assistência social o peso significativo de organizações que prestam serviços no atendimento à população, a ponto de oficialmente complementarem ou, em alguns casos, substituírem o Estado, reflete-se na dinâmica e composição desses espaços, em que os usuários

ainda não são vistos de maneira autônoma e como sujeitos capazes de apresentar suas demandas. Em segundo lugar, dessas três áreas de políticas, a saúde é a única que tem “vida prévia” como política pública, sendo que as outras duas são áreas recém-incluídas como direitos dos cidadãos aos quais corresponde o dever público de suprir, ainda que a norma constitucional e a lei complementar tenham vindo a alterar significativamente a organização da saúde. Finalmente, a organização em termos de funcionamento e de modelos de financiamento tem grande influência nos assuntos que são deliberados nos conselhos. No caso da criança e do adolescente, por exemplo, o caráter transversal e intersetorial dessa política, no que diz respeito à atuação de vários setores afetos não exclusivamente a esse segmento da população, ao fato de seu enfrentamento perpassar vários setores de atuação governamental⁴ e à coordenação de política ser assumida pelo órgão gestor da política de assistência social, pode gerar alguns problemas de coordenação e de atribuição de atividades, muitas vezes sobrepostas (MENICUCCI, 2010).

Assim, entendendo que fatores considerados exógenos às IPs também são relevantes para determinar seu funcionamento e seus resultados, é crucial identificar quais desses fatores incidem com maior prevalência nos conselhos e o grau do impacto que neles produzem.

6 ONDE ESTAMOS E PARA ONDE PRECISAMOS IR?

De acordo com Mutz (2008) embora os teóricos invoquem uma diversidade de requisitos necessários para o sucesso deliberativo, bem como uma variedade de resultados desejáveis diretamente relacionados ao processo deliberativo, a teoria ainda não foi capaz de estabelecer um elo entre a existência de um determinado componente e um resultado específico. Falta uma explicação adequada para o fato de essas condições serem necessárias e a identificação das características da prática deliberativa que produz determinados tipos de resultados.

O que foi possível constatar com os estudos realizados sobre as IPs é que, para uma avaliação da qualidade do processo deliberativo que ocorre em seu interior, a metodologia utilizada deve apreender as variações nas dimensões relacionadas à deliberação, às normas e aos fatores exógenos, uma vez que foi possível identificar a interação e mutualidade desses aspectos para o sucesso ou a efetividade dessas instituições. Isso aponta para a complementaridade entre metodologia qualitativa e quantitativa e para a conjugação de diferentes técnicas de pesquisa.

4. A política de atendimento à criança e ao adolescente envolve desde a participação de políticas sociais setoriais consideradas básicas (saúde, educação e assistência social), até serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão, além de proteção jurídico-social (Estatuto da Criança e Adolescente, Artigos 86 e 87).

Nas pesquisas desenvolvidas, foram encontrados conselhos caracterizados por uma confluência positiva de desenhos institucionais, associativismo e projeto político governamental que refletem um processo participativo e deliberativo mais igualitário, plural e público, cumprindo assim com suas promessas inclusivas. Também foram encontrados conselhos cujas características endógenas e exógenas distam muito dos casos supracitados e, assim, ainda não são capazes de transformar as expectativas, presentes na legislação e na mobilização social que os criaram, em resultados satisfatórios do ponto de vista da democratização das políticas públicas.

Assim, comparações entre diferentes conselhos do nível estadual e do nível nacional, bem como comparações entre IPs da mesma área de política em diferentes níveis de governo podem ser relevantes para verificar se a escala interfere nos resultados de forma geral ou se apenas em algumas áreas de políticas; se há características específicas em aspectos relacionados a normas e processos deliberativos, bem como se as variáveis utilizadas para estudos no nível municipal são aplicáveis para os demais níveis. Também se apresenta como relevante ampliar a análise para outras áreas de políticas públicas, como as de desenvolvimento urbano e meio ambiente, que possuem características bem distintas das políticas de cunho social analisadas até então.

Outro avanço que pode ocorrer nas pesquisas de IPs é no sentido de verificar a sua interação com outros espaços deliberativos que tratam da mesma política pública e que constituem um complexo sistema em diferentes áreas. Nesse sentido, a análise do impacto das conferências no processo deliberativo dos conselhos, da interação entre os conselhos e as comissões intergestoras e entre os conselhos e o Poder Legislativo podem ser caminhos promissores para melhor compreender as influências mútuas, as similaridades e as diferenças entre esses espaços e os resultados deliberativos que produzem.

O que se evidencia, a partir dos estudos já realizados e das possibilidades que foram elencadas anteriormente, é que a complexidade da democracia brasileira, das suas instituições e das possíveis interações entre elas demandam estudos que busquem captar o seu caráter complexo e possam verificar a qualidade dos processos e dos resultados que são produzidos.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Reflections on what makes empowered participatory governance happen. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London, New York: Verso, 2003. p. 200-207.

_____.; KECK, M. Mobilizing the state: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. **Politics and Society**, v. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.

ALMEIDA, D. C. R. **Conselhos municipais de saúde e educação**: distintos padrões de participação política. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2006.

_____. Deliberação nos conselhos de saúde e educação de Juiz de Fora: limites e possibilidades do. In: LÜCHMANN, L. H. H; SELL, C. E.; BORBA, J. (Org.). **Movimentos sociais, participação e reconhecimento**. Florianópolis: Boiteux, 2008. p. 183-212.

_____.; CUNHA, E. S. M. O potencial dos conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade o Brasil. In: PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS (Org.). **Controle público e democracia**. Belo Horizonte: UFMG, v. 6, 2009. p. 88-114.

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: _____. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

ARAÚJO, C. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p. 157-169.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, p. 25-46, 2000.

_____. **Cooperação técnica para o desenvolvimento de Sistema de Monitoramento da Política Estadual de Assistência Social**. Relatório de Projeto. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2005.

_____. **Participação e efetividade deliberativa nos conselhos municipais de saúde**. Relatório de Projeto. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006a.

_____. **Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste**. Relatório de Projeto. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006b.

_____. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

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

_____. *et al.* **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**. PRODEP/UFMG/FINEP, 2009b (Relatório de Pesquisa).

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

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

BADIE, B.; HERMET, G. **Política comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BOHMAN, J. **Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy**. London, England: The MIT, Cambridge, Massachusetts, 1996.

CABANNES, Y. Tendências recentes y perspectivas de los presupuestos participativos. **Presupuestos Participativos**, PGU-ALC, mar. 2004. Edición Especial.

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. **Rethinking democratic representation: eight theoretical issues**. 2006. Paper presented at the Rethinking Democratic Representation Workshop University of British Columbia, 2006.

CHAMBERS, S. Measuring publicity's effect: reconciling empirical research and normative theory. **Acta Política**, v. 40, p. 255-266, 2005.

COELHO, V. S. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: _____.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004. p. 255-269.

_____. A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de não atrair aliados. **Novos Estudos**, n. 78, p. 77-92, jul. 2007.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: MIT, 1997. p. 67-91.

CORTES, S. M. V. Construindo a possibilidade de participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, ano 4, n. 7, p. 18-49, jan./jun. 2002a.

_____. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 25., Caxambu. **Anais...**, 2002b.

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

_____. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 249-279.

_____. (Org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Hucitec, 2009.

CUNHA, E. S. M. **Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos**. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

_____. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 135-162.

_____. **Efetividade deliberativa: estudo comparado dos conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

_____.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, Campinas: UNICAMP, 2006.

DAHL, R. **On democracy**. New Haven: Yale University, 2000.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations**. Oxford University, 2002.

FARIA, C. F. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 240-272.

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

_____.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba: Araucária, 2002. p. 245-272.

_____.; 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, fev. 2006.

FUNG, A. **Empowered participation: reinventing urban democracy**. Princeton: Princeton University Press. 2004.

_____.; WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London; New York: Verso, 2003. The Real Utopias Project IV.

GASTIL, J.; LEVINE, P. (Ed.). **The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the 21st century**. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

GOODIN, R. E. **Reflective democracy**. Oxford University, 2003.

_____. **Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn**. Oxford: Oxford University, 2008.

GRAZIA, D. G.; RIBEIRO, A. C. T. **Experiências de orçamento participativo no Brasil – período de 1997-2000**. Petrópolis: FNPP, Vozes, 2003.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Why deliberative democracy?** Princeton and Oxford: Princeton University, 2004.

HABERMAS, J. Popular sovereignty as procedure In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: MIT, 1997. p. 35-65.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

KOGA, D. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

LABRA, M. E. Conselhos de saúde: dilemas, avanços e desafios. In: LIMA, N. T. *et al.* (Org.). **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 353-383.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acessado em: 15 mar. 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 70, p. 139-170, 2007.

_____. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009 Caxambu/MG. **Anais...**, Caxambu/MG, 26 a 30 de out. 2009.

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

MENICUCCI, T. M. G. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 175-214.

MORLINO, L. Problemas y opciones en la comparación. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Ed.). **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

MUTZ, D. C. Is deliberative democracy a falsifiable theory? **Annual Review of Political Science**, n. 11, p. 521-538, 2008.

PIRES, R. R. C. **Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte**. Monografia. Curso Superior de Administração Pública. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2001.

_____. O orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 26 a 30 de maio 2003.

_____.; VAZ, A. C. N. 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.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. **The logic of comparative social inquiry**. Nova York: John Wiley and Sons. 1970 [reimpresso em 1985].

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

ROSENBERG, S. The empirical study of deliberative democracy: setting a research agenda. **Acta Política**, v. 40, n. 2, p. 212-224, 2005.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 11-56.

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Ed). **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

SILVA, M. K. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 157-185.

SKOCPOL, T.; SOMERS, M. The uses of comparative history in macrosocial inquiry. **Comparative Studies in Society and History**, v. 22, n. 2, p. 174-197, Apr. 1980.

SNYDER, R. Scaling down: the subnational comparative method. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 1, p. 93-110, Spring 2001.

SOUZA, C. Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública. In: MELO, M. A. (Org.). **Reforma do estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana, 1999. p. 37-48.

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

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

THOMPSON, D. F. Deliberative democratic theory and empirical political science. **Annual Review of Political Science**, n. 11, p. 497-520, 2008.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004. p. 210-238.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University, 2000.
_____. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRAVO, M. I. S. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: _____; PEREIRA, P. A. P. (Org.). **Política social e democracia**. 1. ed. São Paulo, Rio de Janeiro: Cortez/UERJ, 2001.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de saúde no Brasil**: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Fase, 1995.

_____. Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, 1998.

FARIA, C. F. **O impacto da mudança de escala na prática deliberativa**: os conselhos e as conferências estaduais de políticas públicas como parte de um sistema integrado de momentos deliberativos? Paper apresentado no Colóquio Internacional em Mídia e Democracia Deliberativa. 2009. Mimeografado.

SOBRE A ESTIMAÇÃO DE EFEITOS CAUSAIS: UMA NOTA METODOLÓGICA COM APLICAÇÕES À PESQUISA SOBRE OS EFEITOS DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Acir Almeida

1 INTRODUÇÃO

As pesquisas sobre as instituições participativas (IPs) brasileiras estão passando por uma mudança significativa no seu foco e na sua natureza. Durante vários anos, tais pesquisas consistiram quase que exclusivamente de estudos intensivos de um ou poucos casos, raramente com o objetivo declarado de se avaliar os efeitos daquelas instituições e incapazes de produzir resultados generalizáveis. A rápida difusão de IPs ao longo da década de 2000 e entre os diferentes níveis de governo, no entanto, tem estimulado o surgimento de estudos com o objetivo explícito de produzir resultados generalizáveis a respeito dos seus efeitos. Dentre tais estudos, existe um pequeno número que aplica métodos quantitativos de análise (BAIOCCHI *et al.*, 2006; BIDERMAN; SILVA, 2007; BOULDING; WAMPLER, 2010; ZAMBONI, 2007). Em virtude de esses métodos serem novidade na área, pareceu oportuno aos editores deste livro discutir as suas possibilidades e limitações.

Tal foi o convite que recebi originalmente: escrever um capítulo mostrando como métodos quantitativos de análise podem contribuir para fazer avançar a agenda de pesquisa sobre os efeitos causais das IPs no Brasil. Para tornar a discussão mais útil aos pesquisadores nesse campo, além de discutir as possibilidades e limitações do método quantitativo em geral, identificarei eventuais limitações das aplicações existentes na área e, onde couber, proporei medidas para aprimorar tais aplicações.

No entanto, consultando a literatura para identificar as principais hipóteses, os dados disponíveis e as estratégias de estimação utilizadas, constatei que questões fundamentais relativas à avaliação dos efeitos causais das IPs ainda não estão suficientemente resolvidas. Duas questões me pareceram particularmente relevantes. Primeiro, a definição da variável de tratamento. Parece ser consenso entre os pesquisadores da área que IPs do mesmo tipo apresentam configurações diversas.

Se isso é verdade, então a maneira usual de se operacionalizar a variável de tratamento, na forma de variável indicadora da existência ou não da IP, é inadequada e pode levar a erro. A outra questão é a confusão teórica a respeito dos efeitos de alguns fatores externos relevantes, que ora aparecem como explicações alternativas e ora como condicionantes do efeito da IP. Tal confusão está presente no debate a respeito da influência de variáveis contextuais.¹ A correta definição do modelo de causalidade é essencial para se desenhar a pesquisa, pois afeta a interpretação dos resultados. Portanto, antes mesmo de se discutir métodos de análise, parece-me necessário tornar claros os pressupostos e as condições a partir dos quais se deseja avaliar os efeitos causais das IPs, de maneira que as pesquisas possam produzir resultados válidos e informativos.

Diante desse quadro, entendo que minha contribuição alcançará público mais amplo e será mais útil aos pesquisadores da área se ela se iniciar com uma apresentação dos fundamentos metodológicos da estimação de efeitos causais. Este capítulo começa, portanto, discutindo questões como *o que é um efeito causal, como mensurá-lo, e quais as condições para se fazer inferências causais válidas*.² Em seguida, serão discutidas as potencialidades e as limitações das estratégias quantitativas de análise adotadas pelos pesquisadores da área. Por fim, algumas limitações serão identificadas e medidas remediadoras serão recomendadas.

2 O MODELO DE CAUSALIDADE DE RUBIN

Grande parte da atividade científica está voltada direta ou indiretamente para a avaliação de relações de causalidade. O medicamento *M* faz melhorar a saúde? O fertilizante *F* aumenta a produção agrícola? O sistema econômico *S* gera mais desenvolvimento socioeconômico? Em todos esses casos, pergunta-se se o resultado (saúde, produção agrícola, desenvolvimento socioeconômico) será diferente caso certo tratamento (o medicamento *M*, o fertilizante *F*, o sistema econômico *S*) seja aplicado. Além de saber se o tratamento produz efeito, muitas vezes é do interesse do pesquisador conhecer também a magnitude do efeito. Afinal, se existem custos associados à produção e à aplicação do tratamento, a decisão de arcar ou não com tais custos depende da magnitude do efeito (benefício) esperado.

No caso particular da agenda de pesquisa sobre as IPs, a pergunta de interesse é se a adoção de certo tipo de IP – orçamento participativo (OP), conselho gestor, conferência – produzirá efeito sobre algum resultado social ou político relevante e, se positivo, em que medida. Os resultados levados em conta pelas

1. Ver os capítulos 10 de Wampler, 11 de Fonseca e 16 de Silva, neste volume.

2. Esses temas serão tratados aqui de forma apenas superficial. O leitor poderá recorrer às referências bibliográficas fornecidas ao longo deste capítulo para discussões mais detalhadas.

pesquisas mais recentes incluem o grau de desigualdade econômica, o nível de pobreza, o nível de gasto e o alcance das políticas sociais, o nível de corrupção e a eficiência da gestão pública, e dimensões da cidadania, como o empoderamento e o senso de pertencimento.

Abstraindo-se por ora dos aspectos substantivos da relação de causalidade, diz-se que o tratamento T produz efeito sobre certo resultado Y se e somente se a manipulação de T altera Y . Mas como avaliar se essa relação de fato existe? Como avaliar a direção e a magnitude do efeito? Para responder a tais perguntas, esta seção apresenta o modelo contrafactual de causalidade proposto em Rubin (1974). Trata-se de um modelo matemático simples, cuja principal vantagem está em tornar explícitos os pressupostos necessários para se fazer inferências causais válidas.

Suponha, a título de conveniência analítica, que a variável resposta Y é contínua e que a variável tratamento T possui apenas duas categorias, indicando se o tratamento foi aplicado ou não. Suponha ainda que todos os indivíduos da população relevante são passíveis de receber o tratamento, e que os valores de Y em todo e qualquer indivíduo, tenha ele recebido o tratamento ou não, independe do valor de Y observado em qualquer outro indivíduo. Define-se, então, o efeito do tratamento no indivíduo i (δ_i) como a diferença entre os valores de Y_i com e sem o tratamento, a saber:

$$\delta_i \equiv Y_i^T - Y_i^{-T} \quad (1)$$

onde Y_i^T é o valor de Y_i quando o indivíduo recebe o tratamento, e Y_i^{-T} é o valor de Y_i quando ele não recebe.

A rigor, a avaliação de δ_i requer que os valores de Y_i^T e Y_i^{-T} sejam observados simultaneamente. Todavia, isso é impossível, pois em todo e qualquer momento o indivíduo está em um e apenas um dos dois estados, isto é, ele recebeu ou não o tratamento. Somente um daqueles valores é observado; o outro, por implicação, seria observado caso a condição fosse outra. Isto é o que se chama de contrafactual. Assim, quando o indivíduo recebeu o tratamento, Y_i^T é o valor observado e Y_i^{-T} é o contrafactual (e vice-versa). Holland (1986, p. 947) chamou essa impossibilidade, de se observar o efeito causal, de “problema fundamental da inferência causal”.

Como, então, avaliar o efeito do tratamento se apenas Y_i^T ou Y_i^{-T} (mas não ambos) pode ser observado para cada indivíduo em cada momento? A solução consiste em estimar δ_i obtendo-se um valor observável o mais próximo possível do contrafactual, de maneira a substituir este por aquele. Existem duas estratégias analíticas (e não excludentes) para se fazer isso. Pode-se substituir o contrafactual por

uma observação do mesmo indivíduo em tempo diferente (comparação longitudinal) ou por uma observação de outro indivíduo, similar ao original, no mesmo tempo (comparação estática). Vejamos a seguir a definição formal de cada uma dessas estratégias e os pressupostos necessários para a validade de cada uma.

- 1) Comparação longitudinal. Nesse caso, para um mesmo indivíduo, o valor observável de Y pós-tratamento é comparado com o valor observável pré-tratamento, ou seja:

$$d'_i = Y_{i,t1}^T - Y_{i,t0}^{-T}, \text{ tal que } t1 > t0 \quad (2)$$

onde $Y_{i,t1}^T$ é o valor de Y_i em $t1$, ou seja, após a aplicação do tratamento, e $Y_{i,t0}^{-T}$ é o valor de Y_i em $t0$, antes da aplicação do tratamento. Aqui, $Y_{i,t0}^{-T}$ é usado como estimativa do valor não observável $Y_{i,t1}^{-T}$.

Para que se possa inferir δ_i a partir de d'_i , dois pressupostos são necessários: estabilidade temporal e transiência causal. Estabilidade temporal significa que nenhum outro fator que afeta Y , além do tratamento em questão, tenha variado entre $t0$ e $t1$, o que implica que o valor da variável resposta permaneceria inalterado no período caso o indivíduo não recebesse o tratamento. Se esse pressuposto é verdadeiro, então $Y_{i,t0}^{-T}$ é igual a $Y_{i,t1}^{-T}$. Transiência causal significa que nem a exposição do indivíduo ao não tratamento (em $t0$) nem a mensuração da sua resposta ao não tratamento (em $t0$) afetam a resposta do indivíduo à exposição ao tratamento (em $t1$). Quando é correto pressupor estabilidade temporal e transiência causal, é válido inferir δ_i a partir de d'_i .

Avaliar o efeito de uma IP com base em (2) implica restringir o estudo a apenas um município e observar uma variável resposta que possa ser mensurada nos anos anteriores e posteriores à adoção da IP, no mesmo município. O pressuposto de estabilidade temporal é violado quando algum outro fator que afeta a variável resposta varia entre os anos para os quais essa variável foi mensurada. O risco de isso ocorrer aumenta na medida em que o efeito da IP sobre a variável resposta não seja imediato (ou não seja notável de imediato) e, por conseguinte, a medição pós-tratamento requiera observações por vários anos ou após vários anos. Não me parece haver qualquer risco considerável de violação do pressuposto de transiência causal na avaliação do efeito de IPs.

- 2) Comparação estática. Nesse caso, compara-se no mesmo tempo o valor de Y em um indivíduo (i) que recebeu o tratamento com o valor de Y em outro indivíduo (j), que não recebeu o tratamento. Defina-se o efeito apurado com base nesses valores como:

$$d''_i = Y_i^T - Y_j^{-T}, \text{ tal que } i \neq j \quad (3)$$

onde Y_i^T é o valor de Y no indivíduo que recebeu o tratamento e Y_j^{-T} é o valor de Y no indivíduo que não recebeu. Na comparação estática, Y_j^{-T} é usado como estimativa de Y_i^{-T} . A validade da estratégia de se usar d_i'' para se inferir δ_i depende do pressuposto de que os indivíduos são homogêneos, no sentido de eles não diferirem com relação a fatores outros (que não o tratamento) que afetam Y . Quando esse pressuposto é verdadeiro, pode-se afirmar que Y_j^{-T} é igual a Y_i^{-T} e, portanto, que é válido inferir δ_i a partir de d_i'' .

Diante do exposto, estimar o efeito de uma IP com base em (3) requer a mensuração da mesma variável resposta em dois municípios, um no qual a IP exista e outro no qual ela não exista, e no mesmo período de tempo. O pressuposto de homogeneidade é violado quando os municípios são diferentes em relação a algum outro fator que afeta a variável resposta.

3 O PROBLEMA DA HETEROGENEIDADE

Os pressupostos de estabilidade temporal e de homogeneidade expressam a mesma ideia: os sujeitos que são comparados (pontos no tempo, indivíduos etc.) precisam ser homogêneos exceto quanto à exposição ao tratamento. Se algum outro fator que afeta a variável resposta variar entre os sujeitos da análise, então o efeito observado do tratamento será diferente do verdadeiro. Suponha que certa variável X afeta a variável resposta Y . Se os sujeitos da análise não forem homogêneos em relação a X , então parte do efeito observado do tratamento sobre Y se confundirá com o efeito de X sobre Y . Os fatores cujos efeitos se confundem com o do tratamento são chamados de *confounds*.

A literatura sobre o impacto do OP, por exemplo, destaca dois *confounds*: o controle da prefeitura pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e o nível de riqueza do município. Essas duas variáveis tendem a afetar positivamente o nível de bem-estar do município, no primeiro caso porque o PT prioriza a ampliação de políticas sociais e, no segundo, pela relação óbvia entre riqueza e bem-estar. Por outro lado, existe forte evidência de que elas também afetam positivamente a adoção do OP pelo município. Então, a eventual observação de uma correlação bivariada entre a existência de OP e maior nível de bem-estar seria insuficiente para se inferir uma relação causal pelo fato de existirem pelo menos duas explicações alternativas: a prefeitura é controlada pelo PT ou o município tem nível relativamente mais elevado de riqueza. Assim, qualquer análise do efeito do OP sobre o nível de bem-estar precisa controlar por aqueles dois fatores.

O problema é que, na prática, nunca se pode afirmar com certeza que todos os *confounds* são observados pelo pesquisador. Se, por um lado, os principais fatores que afetam a variável resposta podem eventualmente ser identificados, por outro, não é razoável supor que se possam observar todos os fatores que condicionam o

valor da variável resposta em todo e qualquer sujeito da análise e a todo e qualquer tempo. Isso implica que mesmo que a diferença de tempo na análise longitudinal seja curta, e mesmo que os indivíduos da análise estática sejam muito parecidos, não há como garantir que nenhum fator relevante não varia junto com o tratamento.³

A solução ideal para se eliminar *confounds* é a comparação das médias de Y entre dois grupos da população, um de indivíduos submetidos ao tratamento e outro de indivíduos não submetidos ao tratamento, sendo a composição desses grupos definida aleatoriamente. Quando o tratamento é aplicado aleatoriamente aos indivíduos, de forma que cada um deles tenha a mesma probabilidade de recebê-lo, pode-se afirmar que os dois grupos resultantes (com e sem o tratamento) são probabilisticamente homogêneos, exceto pela exposição ao tratamento. Em outras palavras, pode-se afirmar que nenhum dos demais fatores que afetam a variável resposta varia sistematicamente entre os grupos e, portanto, que nenhum varia sistematicamente com o tratamento.⁴

Suponha que os indivíduos de uma população numerosa sejam distribuídos aleatoriamente entre dois grupos, I e J , e o tratamento, aplicado em todos os indivíduos do grupo I e somente neles. Chame-se I de grupo de tratamento e J de grupo de controle, sendo esta a base de comparação para se avaliar o efeito do tratamento. Denomine-se o efeito médio do tratamento a diferença entre a média de Y no grupo de tratamento e a média de Y no grupo de controle, ou seja:

$$\bar{d}_I^n = \bar{Y}_I^T - \bar{Y}_J^{-T} \quad (4)$$

onde \bar{Y}_I^T é a média de Y entre os indivíduos do grupo de tratamento, e \bar{Y}_J^{-T} é a média de Y entre os indivíduos do grupo de controle. A distribuição aleatória dos indivíduos entre os grupos garante que o valor observável \bar{Y}_J^{-T} é praticamente igual ao valor não observável \bar{Y}_I^{-T} .

A estabilidade temporal pode ser obtida conjugando-se a comparação longitudinal com a estática. Nesse caso, utiliza-se a diferença longitudinal observada no grupo de controle como medida do efeito total de outros fatores sobre Y . Subtraindo-se essa diferença da diferença longitudinal observada no grupo de tratamento, isola-se o efeito do tratamento. Em termos formais:

$$\bar{d}'_I = \bar{Y}_{I,t1}^T - \bar{Y}_{I,t0}^{-T} - \left(\bar{Y}_{J,t1}^{-T} - \bar{Y}_{J,t0}^{-T} \right), \text{ tal que } t1 > t0 \quad (5)$$

3. Pode-se dizer que a importância dessas questões é bastante reduzida quando o efeito analisado ocorre imediatamente à aplicação do tratamento e é suficientemente forte para ser notado. Mas, em geral, os efeitos causais que motivam os pesquisadores raramente apresentam alguma dessas características.

4. Para uma discussão mais detalhada (e clássica) a respeito das possibilidades e limitações de desenhos de pesquisa que utilizam a aleatorização, ver Campbell e Stanley (1963).

onde $\bar{Y}_{I,t1}^T - \bar{Y}_{I,t0}^T$ é a diferença observada na média de Y no grupo de tratamento, antes e depois da aplicação do tratamento, e $\bar{Y}_{J,t1}^T - \bar{Y}_{J,t0}^T$ é a diferença observada na média de Y no grupo de controle, antes e depois de o grupo I receber o tratamento.

A aleatorização da aplicação do tratamento implica mudança do foco de análise, do efeito do tratamento no indivíduo (δ_i) para o seu efeito médio na população ($\bar{\delta}$). Em termos substantivos, essa mudança de foco pode ser facilmente justificada – pesquisadores geralmente estão interessados no efeito sistemático do tratamento e não nas suas manifestações particulares. Em termos analíticos, isso equivale a pressupor que o efeito individual do tratamento é composto por uma parte sistemática um desvio, e que é nulo no conjunto da população. Formalmente:

$$\delta_i \equiv \bar{\delta} + \varepsilon_i \quad (6a)$$

$$\sum_i \varepsilon_i = 0 \quad (6b)$$

onde ε_i é o desvio do efeito médio do tratamento no indivíduo i . Do ponto de vista substantivo, pode-se considerar que ε reflete múltiplos *confounds* idiosincráticos que, quando tomados em conjunto, não produzem nenhum efeito sistemático. Isso equivale a pressupor que parte da variação observada do efeito é aleatória, ou seja, que existe um componente de incerteza na manifestação do efeito caso a caso. Como veremos na seção 4, para que se possa inferir o efeito sistemático $\bar{\delta}$ é necessário separá-lo do componente aleatório ε_i .

4 O PROBLEMA DO ERRO DE AMOSTRAGEM

Inferências são geralmente feitas com base em amostras em vez de em populações.⁵ Sempre que a amostra não é selecionada de forma aleatória, existe o risco de ela não ser representativa da população de interesse, isto é, de ela ser enviesada. Isso significa que as estimativas produzidas com base na amostra serão sistematicamente erradas. No caso da estimação de efeito causal, a amostra será enviesada sempre que a regra de seleção dos casos estiver relacionada com a variável resposta, fazendo com que a distribuição dos valores dessa última na amostra seja diferente da sua distribuição na população.

A título de ilustração, suponha que se deseja estimar o efeito do uso do cinto de segurança sobre a probabilidade de morte em acidentes automobilísticos, com base

5. Na verdade, na teoria da inferência estatística a população dos valores possíveis de uma variável é um conjunto teórico. Todo conjunto de valores observado é considerado uma amostra, por maior que seja.

em observações de acidentes que produziram pelo menos uma vítima fatal. Nesse caso, a inclusão ou não de uma observação na amostra claramente depende da variável resposta da análise, da ocorrência ou não de morte. Supondo ser verdade que o uso do cinto reduz a probabilidade de morte, então o efeito estimado com base na amostra de acidentes fatais será menor que o verdadeiro. Note-se que o viés de seleção pode ser decorrência da regra de seleção adotada pelo pesquisador (se as observações de acidentes não fatais forem ignoradas mesmo estando disponíveis) ou dos próprios dados (se as observações de acidentes não fatais não estiverem disponíveis).⁶

Nos estudos sobre os efeitos das IPs, o viés de seleção foi um problema frequente em vários estudos da primeira geração, que concentraram as suas análises em casos considerados de sucesso, o que nada mais é do que selecionar com base na variável resposta. Os estudos quantitativos mais recentes, baseados em grandes amostras de municípios, não selecionam pela variável dependente e, portanto, não apresentam o mesmo problema. Mesmo os estudos recentes baseados em amostras pequenas, como a análise do efeito do OP sobre o empoderamento (BAIOCCHI *et al.*, 2006) e sobre o nível de corrupção (ZAMBONI, 2007), eliminaram aquele risco ao adotarem estratégias de análise que não selecionam pela variável resposta.⁷

A não ser quando o viés é gerado pelos próprios dados, para se eliminar o risco de viés de seleção basta selecionar aleatoriamente uma amostra suficientemente grande da população. Mas, mesmo nesse caso, a estimativa do efeito não estará totalmente livre de erro de amostragem. Como, por pressuposto, o efeito causal tem componente aleatório – equação (6a) –, o fato de não se usar as informações de toda a população para se calculá-lo é suficiente para se pressupor que qualquer estimativa particular apresentará erro de amostragem, porém, no caso, de natureza aleatória. Embora esse erro não possa ser calculado para nenhuma estimativa em particular, pois não se conhece o efeito na população, ele pode ser estimado com base em alguns resultados da teoria da inferência estatística.

O erro de amostragem aleatório pode ser estimado lançando-se mão de três resultados da teoria da inferência estatística que fazem parte do chamado Teorema do Limite Central.⁸ O primeiro é que em amostras aleatórias suficientemente grandes a estimativa do efeito equivale em expectativa ao valor verdadeiro do efeito, ou seja, a estimativa não apresenta erro sistemático. Por “em expectativa” entenda-se a média (teórica) de todas as estimativas apuradas com base em cada

6. A respeito de viés de seleção da amostra, ver Winship e Mare (1992).

7. Embora Baiocchi *et al.* (2006, p. 100) e Biderman e Silva (2007, p. 17) sugiram haver risco de viés de seleção na estimação do efeito do OP, na verdade eles estão se referindo a viés de *confound* não observado.

8. Sobre o Teorema, em particular, e o controle do erro amostral, em geral, ver qualquer livro introdutório de estatística inferencial.

uma das amostras aleatórias possíveis de mesmo tamanho. Isso significa que, não obstante a estimativa de uma amostra particular apresentar erro, quando a amostra é selecionada aleatoriamente aquele erro é igual a zero em amostras repetidas e, por isso, ele pode ser considerado aleatório. Nesse sentido, o erro de amostragem aleatório apenas tem consequência para a precisão com que se pode estimar o efeito, sendo a precisão tão maior quanto menor for aquele erro.

O segundo resultado é que a variância do erro de amostragem aleatório pode ser calculada com base no tamanho da amostra e na variância populacional (que, por sua vez, pode ser estimada a partir da amostra), sendo função crescente desta e decrescente daquele. Assim, uma forma de se reduzir o erro de amostragem, isto é, de se aumentar a precisão da estimativa do efeito, é aumentar o tamanho da amostra.

O terceiro resultado é que a distribuição das estimativas apuradas com base em cada uma das amostras aleatórias possíveis do mesmo tamanho aproxima-se da distribuição Normal conforme o tamanho da amostra aumenta. Este resultado, com os dois anteriormente citados, nos permite calcular uma medida da confiança com que se pode afirmar que o erro de amostragem tem certo valor máximo, dado o tamanho da amostra. O nível de confiança C expressa a frequência relativa com que se espera que o efeito verdadeiro esteja no intervalo definido pelo valor do efeito estimado \bar{d} mais ou menos o erro de estimação e . Formalmente:

$$\Pr(\bar{d} - e \leq \bar{\delta} \leq \bar{d} + e) = C, \text{ tal que } 0 < C < 1 \quad (7)$$

onde \bar{d} é a estimativa do efeito $\bar{\delta}$.

A equação (7) equivale à afirmação de que “em conjunto de testes realizados sob as mesmas condições, em $(C \times 100)\%$ deles o efeito do tratamento sobre Y estaria entre $\bar{d} - e$ e $\bar{d} + e$ ”. Note-se que, para o mesmo desenho de pesquisa (particularmente o mesmo tamanho de amostra), existe um *trade-off* entre o grau de confiança e a precisão da inferência que se deseja fazer – para aumentar C é necessário aumentar e , e vice-versa. Em pesquisa social, um grau de confiança de pelo menos 95% é considerado necessário e suficiente.

Enfim, a partir do tamanho da amostra, de uma estimativa da variância da população e do nível de confiança escolhido pelo pesquisador, pode-se estimar o erro máximo decorrente do simples fato de se estar usando uma amostra. Esta informação é necessária para que o pesquisador possa rejeitar a hipótese de que o efeito observado numa amostra particular reflete mero erro de amostragem. Métodos quantitativos de análise produzem as informações necessárias para tanto.

5 INFERÊNCIA CAUSAL A PARTIR DE DADOS OBSERVACIONAIS

Nas seções anteriores, procurei mostrar que riscos importantes na avaliação de efeitos causais são eliminados quando o pesquisador pode lançar mão do recurso da aleatorização, tanto na seleção da amostra como na submissão dos indivíduos da amostra ao tratamento. Todavia, raramente em pesquisa social o pesquisador tem a opção de utilizar aquele recurso. A condição dominante em pesquisa social é a utilização de dados observacionais, isto é, dados que o pesquisador observa no sistema social, sem poder exercer controle direto, seja sobre o processo de seleção dos indivíduos seja sobre a aplicação do tratamento. Esta ausência de controle direto implica sérias ameaças à validade das inferências causais, devido tanto à possibilidade de haver *confounds* não observados quanto à possibilidade de haver viés na seleção da amostra. Qualquer que seja a metodologia empregada para a estimação dos efeitos causais das IPs, ela não deve ignorar nenhum daqueles dois problemas, sob o risco de se fazer inferências incorretas.

Nesta seção, dois métodos quantitativos para a estimação de efeitos causais a partir de dados observacionais são discutidos: a regressão estatística e o *matching*. A regressão estatística é sem dúvida o método mais usado nas ciências sociais. O *matching*, embora pouco utilizado, tem recebido a atenção dos pesquisadores que procuram estimar os efeitos de IPs.⁹

5.1 Regressão estatística

Regressão estatística é a denominação genérica do conjunto de técnicas de estimação do efeito de uma variável (no caso, o tratamento T) sobre outra (a variável resposta Y). A aplicação da regressão requer a representação do processo de geração dos dados por meio de um modelo estatístico. De forma geral, modelos estatísticos pressupõem que os valores da variável resposta são função de um conjunto de condicionantes sistemáticos e de um erro aleatório – tal como a representação do efeito individual do tratamento, em (6a). Existe uma infinidade de maneiras de se expressar matematicamente aquela função. A forma mais simples possível, chamada de regressão linear, expressa a variável resposta Y como a soma daqueles fatores, tal como segue:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \dots + \beta_k X_{ki} + \bar{\delta} T_i + \varepsilon_i \quad (8a)$$

$$\varepsilon_i \sim N(0, \sigma^2) \quad (8b)$$

9. Uma discussão mais abrangente sobre os métodos quantitativos de estimação de efeitos causais com base em dados observacionais pode ser encontrada em Winship e Morgan (1999).

O componente sistemático inclui, além do tratamento (T) e do seu efeito médio ($\bar{\delta}$), quantidade k de variáveis de controle (X) e seus respectivos efeitos médios (β) mais um termo constante (β_0). O componente aleatório é o erro (ϵ_i) que, no caso mais simples, pressupõe-se ter distribuição Normal com média igual a zero e variância positiva e constante σ^2 .

A regressão estima cada um dos efeitos (β_1, \dots, β_k e $\bar{\delta}$) expurgando-se as eventuais correlações entre a respectiva variável e cada uma das demais variáveis do lado direito da equação. Isso faz com que cada estimativa resultante possa ser interpretada como o efeito da respectiva variável sobre a média condicional de Y quando todas as demais variáveis incluídas na análise são mantidas constantes. Com relação à estimação do efeito do tratamento, manter as demais k variáveis constantes equivale a tornar os grupos de tratamento e de controle homogêneos em termos daquelas variáveis. Pode-se, assim, afirmar que o efeito do tratamento estimado via regressão estatística não contém erro de estimação decorrente de violação do pressuposto de homogeneidade no que diz respeito às demais variáveis incluídas no modelo.

Além das estimativas dos efeitos, a regressão calcula também as suas respectivas variâncias. Essas informações com os pressupostos a respeito da distribuição do componente aleatório permitem ao pesquisador quantificar o nível de incerteza daquelas estimativas e, assim, rejeitar ou não a hipótese alternativa de que o efeito observado decorre na verdade de erro amostral, isto é, que ele é fruto de mero acaso.

No caso específico da regressão linear, o seu método de estimação gera estimativas dos efeitos que são não enviesadas (isto é, elas têm média teórica igual ao valor verdadeiro) e mais precisas que qualquer outra estimativa não enviesada, quando os seguintes pressupostos são válidos: o componente sistemático do modelo está corretamente especificado, o erro aleatório tem variância constante e é independente entre os indivíduos da amostra.¹⁰ É verdade que alguns desses pressupostos não se sustentam em muitas situações. Na maior parte das vezes, isso pode ser testado indiretamente, a partir da amostra. Em todo caso, existem vários outros modelos de regressão, mais apropriados para lidar com dados para os quais os pressupostos clássicos do modelo linear não se aplicam.

A regressão estatística permite testar a existência de *confounds* não observados. Suponha que Z seja uma variável *confound* não observada pelo pesquisador. Omitir Z equivale a tratá-la como parte do erro aleatório ϵ e, dada a relação entre Z e T , o erro terá relação com T . A existência de tal relação pode ser testada indiretamente,

10. O leitor atento terá notado a omissão do pressuposto de que nenhuma das variáveis do lado direito da equação apresenta erro de mensuração. Tal omissão é deliberada e justifica-se pelo fato de a violação daquele pressuposto equivaler a problema de especificação incorreta do componente sistemático do modelo.

observando-se o comportamento dos resíduos da regressão estimada (a diferença entre o valor observado de Y e o valor previsto de Y com base no modelo e na amostra) como função de T . Se o comportamento for aleatório, pode-se concluir que a estimativa do efeito do tratamento não contém erro decorrente de *confounds* não observados.¹¹

A regressão foi o método utilizado por Boulding e Wampler (2010) para avaliar o efeito do OP nos municípios com pelo menos 100 mil habitantes. Os autores estimaram regressões lineares para fazer uma comparação estática da mudança observada entre os anos 1991 e 2000 em um conjunto de variáveis de bem-estar social, controlando pelo nível inicial daquelas variáveis e por outros fatores potencialmente relevantes, incluindo se a prefeitura era controlada pelo PT e o tamanho do orçamento municipal. Biderman e Silva (2007) realizam análise semelhante do efeito do OP sobre os níveis de variáveis sociais e de finanças municipais, porém com base numa amostra mais ampla, que inclui observações relativas a quatro anos (1992, 1996, 2000 e 2004). Ambos os estudos encontraram poucos resultados favoráveis à tese de que o OP produz melhoras significativas no bem-estar e na gestão pública. Infelizmente, em nenhum dos estudos os autores informam se testaram a existência de possível viés decorrente da omissão de *confounds* não observados.

5.2 Matching

O *matching* consiste basicamente na seleção de uma subamostra dos grupos de tratamento e de controle de maneira a minimizar as diferenças entre esses grupos quanto à distribuição de *confounds* observados. Para cada indivíduo do grupo de tratamento, o pesquisador seleciona um ou mais indivíduos do grupo de controle que apresentam a maior semelhança possível com aquele em termos dos valores dos *confounds* observados. A nova amostra resultante é, portanto, o mais próximo que se pode chegar do ideal de aleatorização da aplicação do tratamento.¹²

Existem vários métodos para se identificar *matches*, cada um com uma métrica diferente, embora todas necessariamente baseadas nos *confounds* (X_s) identificados na equação (8a). Se a quantidade de *confounds* é pequena e eles têm pequeno número de categorias (por exemplo, região e partido do prefeito), então é relativamente fácil identificar *matches* que sejam iguais em termos de cada *confound*. Todavia, esse procedimento se torna muito complicado quando os *confounds* são em número razoável e pelo menos alguns deles são medidas contínuas. A solução

11. Mas o inverso não é necessariamente verdade – da constatação de que o resíduo tem relação sistemática com T , não se pode concluir que existe algum *confound* não observado. A razão é que outros problemas podem gerar aquele padrão.

12. Para uma discussão detalhada sobre o *matching*, ver Stuart e Rubin (2007).

mais usual nesses casos é a redução dos *confounds* a uma única medida contínua, chamada de escore de propensão (EP). O EP de cada indivíduo da amostra é a probabilidade de ele receber o tratamento, definida em função dos *confounds* observados. Essa probabilidade pode ser estimada a partir dos dados por meio de uma regressão logística na qual a variável dependente é o recebimento do tratamento. Note-se que a variável resposta não é incluída em nenhum momento desse processo.

Uma vez estimado o EP de cada indivíduo da amostra, para cada indivíduo do grupo de tratamento são identificados os indivíduos do grupo de controle cujos EPs são os mais próximos do daquele. O número de *matches* de controle não afeta o valor da estimativa, mas a precisão desta aumenta com aquele número. Portanto, embora o pesquisador possa selecionar apenas um *match* de controle (*matched pairs*), é aconselhável que ele faça uso de todos os possíveis, especialmente quando a amostra de *matches* não for grande. Existem várias técnicas para se definir “mais próximo”. Em todo caso, o objetivo último do *matching* é produzir uma subamostra que minimize as diferenças entre os grupos de controle e de tratamento, de maneira que para cada valor do EP a distribuição dos *confounds* (X) que definem o escore seja a mesma entre aqueles grupos. Fazer uma avaliação do grau de similaridade da distribuição de cada X entre os grupos após o *matching* e reportar os resultados é altamente recomendável.

Como dificilmente os *matches* são exatos, e tendo em vista que algumas variáveis independentes podem ter efeitos muito maiores que as demais, Ho *et al.* (2007, p. 223) aconselham estimar a regressão (8a) com base na subamostra de *matches*. O efeito estimado terá então menor risco de erro e tenderá a ser mais preciso que o estimado com base na amostra original. O menor risco de erro decorre de a regressão com base na amostra de *matches* depender menos da especificação do modelo. Na regressão, a validade do pressuposto de homogeneidade entre os grupos de controle e de tratamento depende não apenas de se incluir os *confounds* no modelo, mas também das premissas de como cada um deles se relaciona com a variável resposta. Como a amostra de *matches* é a mais homogênea possível, dados os *confounds* observados, as estimativas da regressão com base naquela amostra são menos sensíveis a especificações alternativas.¹³ Já a maior precisão do efeito estimado do tratamento na amostra de *matches* decorre de o *matching* praticamente eliminar a covariância entre o tratamento e os *confounds* observados, covariância esta que a regressão incorpora no cômputo da variância da estimativa do efeito.

13. É verdade que o *matching* também requer um conjunto de premissas a respeito da especificação do modelo do EP. Mas, nesse caso, a importância substantiva das premissas é menor, pois o objetivo principal não é chegar ao modelo correto do EP, e sim minimizar a heterogeneidade entre os grupos de controle e de tratamento.

Uma limitação prática importante do *matching* é que pode ocorrer de um número razoável de observações do grupo de tratamento não ter *matches* suficientemente bons. Nesse caso, o pesquisador pode ser obrigado a excluir tais observações. Como essa exclusão não é aleatória, é provável que a nova amostra seja enviesada. Mesmo que não o seja, a subamostra de *matches* pode ser muito pequena, implicando perda de eficiência.

O *matching* foi utilizado em Baiocchi *et al.* (2006) para avaliar o efeito do OP sobre o “empoderamento” dos cidadãos e o nível de pobreza, e em Zamboni (2007) para analisar o efeito daquela instituição sobre o nível de corrupção. A análise do efeito sobre o nível de empoderamento baseou-se numa amostra de cinco pares (*matched pairs*) de municípios, cada um com dois pontos no tempo (1997 e 2000). A seleção dos pares foi feita de maneira a minimizar diferenças em termos do tamanho do apoio eleitoral do PT, região, tamanho populacional e nível de prosperidade. Os resultados sugerem que os municípios com OP experimentaram substancial aumento no empoderamento, relativamente aos sem OP. A análise do efeito sobre a mudança no nível de pobreza entre 1991 e 2000 baseou-se aparentemente na totalidade dos municípios (*full matching*), com *matches* definidos aparentemente com base nas mesmas variáveis. Essa análise revelou que os municípios com OP tiveram desempenho substantiva e significativamente melhor na redução da pobreza que os demais municípios, quando se controla pelo nível de pobreza inicial.

Para avaliar o efeito do OP sobre o nível de corrupção, Zamboni selecionou dez pares de municípios a partir de uma amostra aleatória de 561 municípios, na qual 16 tinham OP. Os pares foram formados de maneira a minimizar as diferenças de tamanho do comparecimento eleitoral, presença de um juiz, número de servidores públicos, salário médio dos servidores, taxa de analfabetismo, porcentagem da população com pelo menos 11 anos de escola, e renda *per capita*. O nível de corrupção de cada município foi mensurado com base nos relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) relativos ao período 2001-2004. Com a ressalva de que não existe um critério bem definido para se medir o nível de corrupção com base naqueles relatórios, e que os resultados variam de acordo com o critério adotado, o autor conclui que “a presença do OP é o fator que tem a relação mais forte e clara com o desempenho relativamente melhor do indicador de governança” (ZAMBONI, p. 33).

Existem algumas limitações nas aplicações do método feitas por Baiocchi *et al.* e Zamboni. Nenhum dos estudos avalia a distribuição das variáveis independentes entre os grupos de tratamento e de controle na amostra de *matches*. Baiocchi *et al.* não discutem os passos da sua aplicação do método na avaliação do efeito sobre a pobreza, limitando-se a apresentar os resultados. Nas análises dos efeitos sobre o empoderamento e sobre a corrupção, o número de *matches* é

simplesmente muito pequeno e, dada a variação observada nas variáveis de resposta, não é possível concluir com razoável confiança que os efeitos observados não decorrem simplesmente do acaso.

6 RECOMENDAÇÕES

Antes mesmo de se fazer recomendações a respeito dos métodos de análise e das suas aplicações, existem duas questões metodológicas importantes e que ainda não foram resolvidas pela literatura. A primeira é a falta de uma caracterização precisa da IP cujo efeito se deseja estimar. A segunda é a confusão teórica a respeito de alguns fatores externos relevantes, identificados genericamente como condicionantes contextuais dos efeitos da IP. Ambas as questões foram o objeto das discussões dos capítulos das partes I e II deste livro. Trata-se de aspectos fundamentais que influenciam o desenho da pesquisa e, como tais, afetam a interpretação dos resultados, para não dizer a sua validade.

- 1) Identificar as diferentes configurações da IP cujo efeito se deseja estimar. Parece haver consenso entre os pesquisadores da área de que existem diferenças potencialmente relevantes entre IPs, mesmo quando elas são do mesmo tipo.¹⁴ Isso levanta a suspeita de que a variável tratamento tem sido mensurada com erro. Como, nesse caso, o erro de mensuração implica viés de atenuação da estimativa do efeito, existe razão para crer que as pesquisas existentes subestimam o efeito das IPs. Para se ter ideia do porquê da atenuação, suponha que existam duas configurações distintas de OP e que elas não podem ser adotadas simultaneamente. Suponha ainda que, para uma mesma variável resposta, cada configuração produz um efeito diferente. Então, um desenho de pesquisa cuja única falha seja ignorar a distinção entre aquelas configurações produzirá uma estimativa do efeito do OP igual à média dos efeitos verdadeiros, ponderada pela frequência de cada uma das configurações na amostra. Quanto maior a incidência relativa da configuração de menor efeito, menor o efeito total estimado. Portanto, ao ignorar as diferentes formas de manifestação de uma mesma IP, o pesquisador pode acabar aceitando a hipótese de efeito nulo da IP mesmo quando uma das suas configurações produz efeito significativo. Note-se que a falta de uma caracterização precisa do tratamento não é problema apenas metodológico, mas também substantivo. Tal caracterização é necessária para informar os gestores municipais a respeito das configurações institucionais existentes, além do efeito esperado de cada uma delas.

14. A respeito, ver os capítulos 9 de Cortes e 16 de Silva.

- 2) Incorporar corretamente ao desenho da pesquisa eventuais condicionantes do efeito da IP. Vários autores argumentam que se deve levar em conta o contexto no qual as IPs funcionam na avaliação dos efeitos destas, embora eles não sejam explícitos a respeito de como isso deve ser feito no desenho de pesquisa.¹⁵ Por variáveis de contexto em princípio podem-se entender duas coisas: variáveis que afetam a variável resposta e cujos efeitos podem se confundir com o do tratamento, e variáveis que condicionam o efeito do tratamento. As variáveis do primeiro grupo são as chamadas *confounds*, cuja incorporação ao desenho da pesquisa foi extensamente discutida ao longo deste capítulo. As variáveis do segundo grupo são chamadas de moderadoras. Uma variável Z é chamada de moderadora quando o efeito do tratamento varia de acordo com os valores de Z . As figuras 1A e 1B ilustram, respectivamente, as relações causais que fazem de Z variável *confound* e variável moderadora do efeito do tratamento.

FIGURA 1A

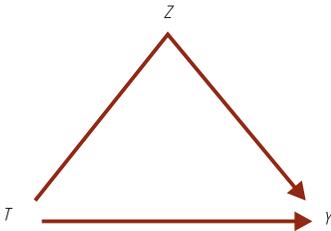
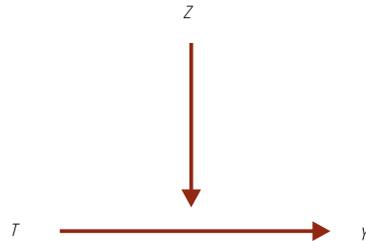


FIGURA 1B



Fonte: Elaboração própria.

Tal como no caso de erro de mensuração na variável tratamento, ignorar uma variável moderadora leva à subestimação do efeito do tratamento. Isso porque, como o efeito do tratamento varia em Z , pode ser o caso de os valores de Z , para os quais aquele efeito é menor, serem mais frequentes na população, de maneira que o resultado, ignorando-se a relação de moderação, pode levar o pesquisador a aceitar a hipótese de efeito nulo do tratamento quando tal efeito é significativo para alguns valores de Z .

Para se avaliar corretamente o efeito do tratamento (T) quando ele é moderado por outra variável (Z) deve-se estimar aquele efeito para todos os valores

15. Ver os capítulos 10 de Wampler, 11 de Fonseca e 16 de Silva, .

desta última. Suponha, por exemplo, que Z seja uma variável binária que indique a presença ($Z = 1$) ou ausência ($Z = 0$) de certo fator contextual e que a hipótese a respeito da relação de moderação seja que T tem efeito sobre Y se e somente se Z está presente. Assim, o desenho de pesquisa deve testar o efeito de T sob duas condições distintas, quando $Z = 0$ e quando $Z = 1$. Na equação de regressão (8a), isso deve ser feito por meio da inclusão do produto entre T e Z , além de cada uma dessas variáveis isoladamente, como no modelo (9):

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \dots + \beta_k X_{ki} + \beta_Z Z_i + \bar{\delta}_T T_i + \bar{\delta}_{TZ} T_i Z_i + \varepsilon_i \quad (9)$$

onde $T_i Z_i$ é o produto entre T_i e Z_i , $\bar{\delta}_T$ é o efeito de T quando $Z_i = 0$; e $\bar{\delta}_T + \bar{\delta}_{TZ} Z_i$ é o efeito de T quando $Z_i \neq 0$. Note-se que essa última expressão não requer que Z seja binária.¹⁶

O exemplo mais claro de variável moderadora na literatura sobre os efeitos das IPs está em Boulding e Wampler (2010, p. 126, tradução livre), onde se postula que “sem os recursos [orçamentários] para se prover serviços de forma bem-sucedida, espera-se que esses programas [o orçamento participativo] tenham poucos efeitos mensuráveis sobre o bem-estar social”. A hipótese dos autores é que o efeito do OP (T) sobre o bem-estar social (Y) é condicionado pela quantidade de recursos orçamentários (Z). Todavia, no modelo por eles estimado, a quantidade de recursos orçamentários é tratada como variável *confound* e não como moderadora. Isto é, os autores incluem Z_i no modelo de regressão, mas omitem $T_i Z_i$. Se a relação postulada pelos autores está correta, e como expliquei antes, a omissão de $T_i Z_i$ aumenta o risco de se aceitar incorretamente a hipótese de inexistência de efeito da IP.

A regressão e o *matching* são usados com maior eficácia como complementos, não como métodos alternativos de análise. Por isso, com relação à aplicação desses métodos, eu recomendo:

- 3) Estimar o modelo de regressão na amostra original e na de *matches*. Assim, pode-se testar a robustez dos resultados da regressão na amostra original – como foi feito em Boulding e Wampler (2010) – e evitar viés decorrente de eventuais diferenças remanescentes entre os grupos de tratamento e de controle na amostra de *matches*.
- 4) Testar a existência de viés de *confound* não observado na regressão estimada com base na amostra de *matches*. Isso pode ser feito por meio

16. Para uma excelente discussão a respeito da modelagem, teste e interpretação de efeitos causais condicionados por outras variáveis, ver Brambor, Clark e Golder (2006).

do Regression Equation Specification Error Test (RESET) de Ramsey.¹⁷ O RESET testa a existência de erro de especificação, que pode ocorrer devido à forma funcional incorreta ou à omissão de variável relevante. Como os resultados da regressão com base na amostra de *matches* são menos sensíveis a erros de forma funcional, o resultado do teste nessa amostra pode ser interpretado como um teste de viés de *confound* não observado.

- 5) Avaliar a existência de diferenças na distribuição dos *confounds* observados entre os grupos da amostra de *matches*. Ho *et al.* (2007, p. 221-222) sugerem fazer aquela avaliação por meio de um gráfico quantil-quantil do EP. Deseja-se que o procedimento de *matching*, qualquer que seja ele, minimize aquelas diferenças.
- 6) Explicar todos os passos da análise. Isso é necessário não apenas para que se possa avaliar os procedimentos e as decisões do pesquisador, mas também para se fazer futuras replicações. As análises de Baiocchi *et al.* (2006, p. 112-120), Biderman e Silva (2007) e Boulding e Wampler (2010, sec. 6-d) não estão suficientemente descritas nem explicadas.
- 7) Testar diferentes implicações observáveis da teoria. É importante frisar que as inferências feitas com base tanto na regressão como no *matching* são condicionadas aos *confounds* observados. Como sempre existe a possibilidade de haver *confounds* não observados, as inferências feitas a partir de análises específicas devem ser consideradas temporárias. Por outro lado, quanto mais implicações diferentes da teoria encontrarem apoio nos dados, maior será a segurança com que poderemos afirmar que um efeito específico observado reflete a relação causal postulada pela teoria.

Em certa medida, essa última recomendação vai ao encontro da feita por Lavallo em seu capítulo neste livro, qual seja, de se priorizar temporariamente a avaliação dos efeitos imediatos das IPs, em detrimento dos seus efeitos mais remotos, isto é, aqueles sobre os resultados das políticas públicas. Pode-se pensar o efeito imediato como uma das relações causais intermediárias que compõem o efeito remoto e, por extensão, como uma implicação observável da teoria. Assim, não só a elucidação da cadeia de efeitos imediatos que compõem certo efeito remoto, como também o teste empírico daqueles efeitos são recomendáveis para se atestar com maior confiança a existência do efeito remoto observado.

17. O teste está disponível em quase todos os *softwares* econométricos.

7 RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo fornecer informações e recomendações úteis aos pesquisadores que se dedicam a estimar os efeitos causais das IPs brasileiras. Com base na abordagem contrafactual de causalidade, foram identificados os pressupostos a partir dos quais inferências causais válidas podem ser feitas. Os desenhos de pesquisa baseados em aleatorização foram usados como tipos ideais para se identificar as principais limitações metodológicas de pesquisas baseadas em dados observacionais, em particular as pesquisas sobre os efeitos das IPs. Discutiram-se as potencialidades e limitações de dois métodos quantitativos para a estimação de efeitos causais a partir de dados observacionais, a regressão linear e o *matching*, defendendo-se o seu uso como ferramentas de análise complementares.

A impossibilidade prática de se fazer uso da aleatorização na aplicação do tratamento torna as inferências causais das pesquisas sociais muito mais frágeis, pois sempre se pode apontar uma teoria rival plausível que não foi descartada pela pesquisa. Isso não significa, porém, que os pesquisadores sociais devam procurar tornar os seus desenhos de pesquisa mais “experimentais”. Alternativamente, eles podem (e devem) elaborar teorias mais convincentes, especificando com mais detalhes os nexos causais do efeito postulado e, assim, reduzir a plausibilidade de teorias rivais. Eles também podem (e devem) testar diferentes implicações observáveis das suas teorias, de maneira a aumentar a quantidade da evidência em favor do efeito causal investigado.

Métodos quantitativos de análise são ferramentas muito úteis para o esforço de avaliação de efeitos causais, porque permitem tanto analisar de forma sistemática quantidades relativamente grandes de dados como testar com maior precisão a existência do efeito controlando-se por várias hipóteses rivais, entre elas a de que o efeito observado é decorrência do acaso. Reconhecer isso não significa afirmar que a produção de estimativas quantitativas de efeitos causais prescinde de conhecimento qualitativo. O conhecimento qualitativo é relevante por pelo menos três razões. Primeiro, para a correta identificação das hipóteses rivais relativas ao efeito investigado. A identificação de tais hipóteses, assim como a sua incorporação ao desenho da pesquisa, será tão mais eficaz quanto maior o conhecimento sobre o contexto específico no qual o efeito postulado ocorre. Segundo, para a operacionalização das variáveis relevantes que compõem a pesquisa, pois não se pode mensurar corretamente aquilo que não se conhece. Em terceiro lugar, mas não menos importante, a evidência qualitativa é necessária para mostrar que a correlação estimada de fato reflete uma relação causal.

Os pesquisadores que investigam os efeitos das IPs brasileiras têm à sua disposição grande quantidade de observações *cross-section*. Não fosse o bastante, àquelas pode-se ainda acrescentar observações longitudinais. Tal massa de dados

requer o uso de métodos quantitativos de análise sofisticados, como a regressão estatística e o *matching*. Um pequeno número de aplicações nesse sentido já foi produzido. Os resultados das análises quantitativas de grandes amostras sugerem que o OP, por exemplo, não produz muitos dos efeitos benéficos que a literatura lhe atribui. É bem verdade, porém, que se podem questionar alguns aspectos das aplicações existentes.

Mas, antes das questões relacionadas à aplicação do método de análise, existem outras, mais prioritárias, relativas ao desenho da pesquisa. Em primeiro lugar, faz-se necessário caracterizar com maior precisão o formato da IP cujo efeito se deseja estimar. Em segundo lugar, é preciso especificar as variáveis e as relações de causalidade que definem os condicionantes contextuais do efeito da IP. Tais questões precisam ser solucionadas de forma adequada para que os resultados de análises futuras possam ser interpretados corretamente, até porque ambas as questões tendem a levar à subestimação do efeito e, assim, podem ser responsáveis pelos resultados pouco favoráveis encontrados nas análises existentes. Nesse sentido, o presente livro é, sem dúvida, passo importante na promoção de reflexões para a superação desses desafios e para o aprimoramento dos desenhos de pesquisa e das avaliações do desempenho das IPs no Brasil.

REFERÊNCIAS

BAIOCCHI, G. *et al.* Evaluating empowerment: participatory budgeting in Brazilian municipalities. In: ALSOP, R.; BERTELSEN, M. F.; HOLLAND, J. (Ed.). **Empowerment in practice. From analysis to implementation**. Washington, DC: The World Bank, 2006.

BIDERMAN, C.; SILVA, G. P. **Estimating the impact of participatory budget on observed outcomes**. In: ANNUAL NORTH AMERICAN MEETING OF THE REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION INTERNATIONAL, 54th, Savannah, GA., 2007.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. **World Development**, v. 38, n. 1, p. 125-135, 2010.

BRAMBOR, T.; CLARK, W. R.; GOLDBERGER, M. Understanding interaction models: improving empirical analyses. **Political Analyses**, v. 14, p. 63-82, 2006.

CAMPBELL, D. T.; STANLEY, J. C. **Experimental and quasi-experimental designs for research**. Chicago, IL: Rand-McNally, 1963.

HO, D. E. *et al.* Matching as nonparametric preprocessing for reducing model dependence in parametric causal inference. **Political Analysis**, v. 15, p. 199-236, 2007.

HOLLAND, P. W. Statistics and causal inference. **Journal of the American Statistical Association**, v. 81, n. 396, p. 945-966, 1986.

RUBIN, D. B. Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. **Journal of Educational Psychology**, v. 66, n. 5, p. 688-701, 1974.

STUART, E. A.; RUBIN, D. B. Matching methods for causal inference: designing observational studies. In: OSBORNE, J. (Ed.). **Best practices in quantitative methods**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2007.

WINSHIP, C.; MARE, R. D. Models for sample selection bias. **Annual Review of Sociology**, v. 18, p. 327-350, 1992.

_____.; MORGAN, S. L. The estimation of causal effects from observational data. **Annual Review of Sociology**, v. 25, p. 659-706, 1999.

ZAMBONI, Y. **Participatory budgeting and local governance**: an evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil. 2007. Manuscrito.



PARTE IV

CONCLUSÃO



EM BUSCA DE UMA SÍNTESE: AMBIÇÕES COMUNS E ABORDAGENS DIVERSIFICADAS NA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Roberto Rocha C. Pires
Alexander Cambraia N. Vaz
Acir Almeida
Fabio de Sá e Silva
Felix Garcia Lopez
Joana Luiza Oliveira Alencar

1 INTRODUÇÃO

Este livro buscou responder a uma grande inquietação no debate político e acadêmico no Brasil: a participação faz diferença? Passados mais de 20 anos da consagração da participação cidadã na formulação, na gestão e no controle de políticas públicas como princípio constitucional¹ no Brasil, as instituições participativas (IPs) – incluindo-se, aqui, experiências de orçamento participativo (OP), conselhos gestores de políticas públicas, conferências e outras formas institucionais de participação – se tornaram realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de

1. Segundo a Carta Constitucional de 1988, em seu Artigo 194, parágrafo único, inciso VII, sobre a seguridade social, é assegurado “o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. O Artigo 198, sobre a gestão da saúde, afirma que “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...)”, sendo que uma destas diretrizes é o inciso III, que assegura “[a] participação da comunidade”. Já no Artigo 204, inciso II, referente à assistência social, é assegurada a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” No Artigo 206, sobre a educação, o inciso VI discorre sobre “[a] gestão democrática do ensino público, na forma de lei”. O Artigo 227, parágrafo 1º, do capítulo da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, afirma que “o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais”.

políticas públicas.² É recorrente, portanto, o questionamento *se e sob que condições* a introdução, a institucionalização e a ampla disseminação de processos participativos provocariam melhorias no funcionamento dos governos, na implementação de suas políticas públicas e nos resultados destas para a qualidade de vida e acesso a bens públicos por parte dos cidadãos brasileiros.

Tal questionamento força uma aproximação rara (ou ainda pouco exercitada, dada a recente história do objeto) entre o debate sobre participação e o campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas. Se, por um lado, o já estabelecido campo oferece manuais, comunidades de profissionais e institutos dedicados a avaliação e análise de políticas públicas,³ por outro, até muito recentemente, os debates políticos e acadêmicos sobre democracia no Brasil não incorporavam esse legado em suas agendas e, portanto, não se dedicavam à avaliação da participação como instrumento de gestão e política pública. O presente livro propõe tal aproximação. Porém, o faz por meio do estímulo à reflexão sobre estratégias metodológicas, técnicas e práticas de avaliação, desde a perspectiva e a compreensão substantiva dos pesquisadores e participantes do debate sobre participação social no Brasil.

Alcançar um objetivo de tal complexidade somente foi possível no contexto da parceria entre um instituto voltado à avaliação de políticas públicas, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e sua Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), e um centro acadêmico de referência em pesquisa e assessoria sobre participação, o Projeto Democracia Participativa (PRODEP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A parceria nasceu a partir do reconhecimento da necessidade de suscitar debates sobre a pertinência e a viabilidade de se avaliar efeitos das IPs. A estratégia definida foi a de promover uma primeira oficina de trabalho com pesquisadores com reconhecida experiência sobre o tema para examinar diferentes perspectivas teórico-conceituais, estratégias metodológicas e analíticas disponíveis, e os resultados já obtidos no campo da avaliação da efetividade de IPs. A oficina, realizada nos dias 12 e 13 de maio de 2010, reuniu 25 especialistas e contou com expressiva diversidade

2. O número de IPs no Brasil aumentou consideravelmente nas últimas décadas. Em 2001, mais de 90% dos municípios do país já possuíam conselhos nas áreas de saúde e assistência social, além de expressiva cobertura em áreas como a da criança e do adolescente e a da educação. Em anos mais recentes, se identifica também a expansão expressiva de conselhos em outras áreas de políticas públicas que não necessariamente envolvem repasses de recursos aos municípios, como política urbana, habitação, meio ambiente e cultura. Outra observação importante, a partir dos dados para 2009, é o surgimento de conselhos municipais em novas áreas de política pública, especialmente aquelas associadas aos temas dos direitos humanos, como direitos da mulher, do idoso, das pessoas com deficiência e da juventude. De forma semelhante, a disseminação de experiências de OP, desde o início dos anos 1990, alcançou todas as regiões do país, de capitais a municípios de médio e pequeno porte, diversificando-se em administrações municipais não necessariamente governadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (PIRES; LOPEZ, 2010).

3. Pires, Lopez e Sá e Silva (2010) remontam à trajetória do campo de avaliação de políticas públicas, descrevendo a formação da comunidade de profissionais e a institucionalização de suas práticas e atuação.

institucional e regional,⁴ expressando, portanto, uma visão multifacetada e abrangente do tema.

Apesar da diversidade do grupo participante em termos de formação para pesquisa e de visão do objeto em questão, a referida oficina produziu alguns consensos e recomendações. O primeiro deles diz respeito ao reconhecimento por parte dos participantes da necessidade de expansão das pesquisas e avaliações sobre as IPs no Brasil e, conseqüentemente, de superação das limitações e carências de dados de acesso público e com cobertura nacional sobre o objeto. Em segundo lugar, acordou-se também que a complexidade e os desafios envolvidos na avaliação das IPs deveriam ser encarados por meio do estímulo ao desenvolvimento de variadas técnicas e estratégias metodológicas para a análise de dados sobre participação. Nessa linha, provavelmente um dos pontos de consenso mais marcantes foi o reconhecimento da necessidade de avançarmos no sentido de melhor compreensão dos contextos e elementos associados à *qualidade dos processos participativos* (características do funcionamento e operação de distintas IPs), especialmente diante do reconhecimento da heterogeneidade das experiências concretas e das múltiplas expectativas em torno dos objetivos e resultados a serem produzidos pela participação social, na literatura e na prática política. Em outras palavras, devemos caminhar para um esforço de, por um lado, delimitar melhor aquilo que se espera das IPs e de, por outro, analisar o alcance desses objetivos como função do que ocorre no interior das IPs, em vez de meramente contrastar governos com ou sem tais instituições.⁵

É neste contexto que emergiu a proposta deste livro, o qual pretende contribuir com reflexões e subsídios para a avaliação de IPs sob os mais distintos enfoques e contextos. Na tentativa de cumprir essa promessa, o livro se estruturou a partir de uma introdução – que situa a questão da efetividade nos debates teóricos sobre participação – e quatro partes; três abordando diferentes desafios no processo de avaliação da efetividade das IPs e a presente conclusão, que segue o mesmo formato, dedicando cada uma das seções seguintes à sistematização das discussões nos diversos capítulos.⁶ A primeira parte se dedica a reflexões e definições sobre possibilidades de resultados provocáveis a partir da introdução e operação de IPs.

4. A oficina contou com a participação de pesquisadores, representando instituições, com experiências de pesquisa em todas as regiões do país, com exceção de região Norte. Com relação à diversidade institucional, a oficina contou com participantes oriundos de universidades – UFMG, Universidade de São Paulo (USP), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Boise State University, Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-SP) – além de organizações não governamentais (ONGs), centros de pesquisa – como o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), o Instituto Polis – e órgãos governamentais como o próprio Ipea e a Secretaria-Geral da Presidência da República.

5. Todos os debates e discussões ao longo da oficina foram gravados, com o consentimento dos participantes, e serviram de base para a elaboração dos capítulos para o presente livro.

6. Os resumos de cada capítulo já foram apresentados nas aberturas das partes I, II e III.

Em outras palavras, o propósito aqui é problematizar e identificar possíveis variáveis dependentes. A segunda parte, por sua vez, aborda o desafio de pensar análises que tomem as IPs como elementos explicativos (ou seja, a construção de variáveis independentes). Ressalta-se nessa parte os esforços de instrumentalizar pesquisas e variáveis sensíveis às diferenças na qualidade dos processos participativos (inclusão, decisão, representação e publicização etc.) entre unidades geográficas, momentos do tempo, ou no interior de e entre distintas IPs. A terceira parte aborda o desafio de construir as associações ou elos explicativos (por vezes causais) entre a existência e operação das IPs e os resultados produzidos. O diagrama A.1 do anexo apresenta, de forma esquemática, o conteúdo próprio assim como as relações entre cada uma destas partes na avaliação da efetividade das IPs. Tal diagrama constitui o “mapa-síntese” do livro e orientará as sistematizações apresentadas nas seções subsequentes desta conclusão.

2 SOBRE OS EFEITOS DAS IPs: RECONHECENDO A MULTIDIMENSIONALIDADE DE SEUS RESULTADOS

Uma das principais conclusões que podemos extrair da parte I do livro diz respeito ao reconhecimento de multidimensionalidade, tanto de objetivos quanto de resultados potencialmente advindos das IPs. Este fato introduz relevantes complicações para a avaliação do papel e a mensuração dos impactos efetivos das IPs.

A matéria de avaliação de impactos se estrutura, *grosso modo*, sob o pilar da medição de um conjunto de fenômenos específicos da realidade, sendo que a precisão dessa medição depende de definição objetiva e criteriosa de *benchmarks* desejáveis de desempenho/funcionamento inerente ao objeto avaliado (MARINHO; FAÇANHA, 2001). À exigência de funcionamento “adequado/perfeito” de determinada política pública, por exemplo, devem corresponder critérios que informem exatamente o que se entende, isto é, o que se define como aceitável ou esperado em relação a esta política, ao modo de uma formulação típica-ideal. Estes critérios é que servirão de parâmetro e guia para a coleta de dados, sua comparação e a classificação final daquela política em relação à sua situação ideal, isto é, em relação àquilo que ela deveria de fato realizar naquele momento.

A partir dos anos 1980, porém, a literatura em políticas públicas passa a questionar os supostos desse “projeto racional” (STONE, 2002). Em contraste com a noção de que a trajetória das políticas públicas pode ser representada de maneira linear, com a identificação objetiva de problemas conduzindo à elaboração de soluções “ótimas”, surge a visão de que tanto a identificação dos problemas quanto a elaboração das soluções constituem processos políticos, nos quais os atores, baseados nas mais diversas motivações – incluindo desde o altruísmo a interesses particulares – buscam a todo momento atribuir sentido às coisas do mundo e

conformar macrorrelações de poder (STONE, 1999, 2002).⁷ Essa reflexão trouxe implicações óbvias para a avaliação de políticas públicas, que já não poderia mais ficar refém de um papel de confirmar/não confirmar o alcance de objetivos previamente definidos, podendo agora examinar como os objetivos são construídos e reconstruídos ao longo do tempo e o que explica, afinal, que uma política pública tenha tomado uma direção que pode ser vista como bem-sucedida.⁸

A área de desenvolvimento de políticas sociais no Brasil, por exemplo, tem enfrentado constantemente esse dilema. Nos últimos anos, políticas sociais de campos diversos têm sido objeto da avaliação e monitoramento de atividades e processos. No entanto, logo foram verificadas dificuldades imediatas para efetivar a avaliação na área, em função de características que ficaram evidentes no próprio desenho de seus projetos, os quais, em geral, contam com objetivos genéricos, múltiplos e difíceis de serem verificados (MARINHO; FAÇANHA, 2001). Neste caso, não é possível precisar os conceitos de efetividade, eficiência e eficácia,⁹ isto é, definir o que se entende por cada um deles no tocante às políticas tratadas, simplesmente porque estas próprias políticas, em seus respectivos desenhos, não especificam isso de maneira objetiva. Assim, ainda que trabalhados em conjunto, faltam padrões claros nos quais basear a atividade e o processo avaliativo em sua totalidade.

Os problemas que se verificam no caso da avaliação das políticas sociais se colocam de forma ainda mais intensa no caso da avaliação das IPs, pois não há

7. É lapidar, nesse sentido, a consideração de Kingdon, para quem “há uma diferença entre uma condição e um problema. Nós lidamos com condições todos os dias: tempo ruim, doenças inevitáveis e incuráveis, pestes, pobreza, fanatismos. Como disse um lobista: se você tem apenas quatro dedos em uma mão, isso não é um problema, isso é uma situação. Condições começam a ser definidas como problemas quando nós passamos a acreditar que devemos fazer alguma coisa a respeito delas. Problemas não são simplesmente as condições ou eventos externos em si, há sempre um elemento de percepção e de interpretação” (KINGDON, 1995, p. 109-110).

8. Stone (2002) sugere um “experimento” que indicaria claramente como os objetivos de uma política pública podem ser variados: a discussão, em sala de aula, sobre como dividir equitativamente um bolo entre os estudantes. A simples divisão em fatias pelo número de pessoas presentes seria questionada pelos que faltaram à aula aquele dia. Alguns poderiam sugerir que os estudantes mais avançados no curso deveriam merecer pedaços maiores ou mais bem recheados. Já os estudantes de economia mais ortodoxos, diz Stone, poderiam sugerir que a cada um deveria ser dado um garfo e que quem conseguisse pegar o maior pedaço a ele faria jus.

9. A definição dos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade é alvo de intenso debate, uma vez que diferentes autores acabam atribuindo diferentes funções a esses elementos de avaliação. Porém, são estes os conceitos que comumente balizam as avaliações de desempenho e dos efeitos ou impactos de políticas públicas (CAVALCANTI, 2006). O conceito eficácia está ligado ao alcance dos objetivos e metas de um projeto ou política pública em um determinado período de tempo com referência a um determinado público-alvo. Refere-se ao resultado de um processo e sua correspondência com os objetivos originalmente traçados. Assim, uma política é tão eficaz quanto os resultados por ela alcançados se aproximem dos objetivos a ela elencados. A eficiência, por sua vez, corresponde à utilização competente de recursos para se atingir determinados resultados. Uma política é tão mais eficiente, portanto, à medida que os recursos disponíveis sejam utilizados da maneira mais racional possível (isto é, sejam otimizados). Por fim, o conceito de efetividade diz respeito ao comportamento observado de determinada política considerando os resultados produzidos em contexto mais amplo. Envolve, muitas vezes, a avaliação de impactos, pois procura diagnosticar reflexos mais abrangentes de uma intervenção em contextos não imediatamente ligados à sua produção. Neste caso, não existe uma preocupação específica com os custos envolvidos ou com um conjunto de objetivos específicos previamente estipulados (UNICAMP, 1999; ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004).

consenso nos debates políticos nem na literatura sobre participação social acerca dos objetivos esperáveis do funcionamento dessas IPs. Em outras palavras, as IPs são potencialmente relevantes para um conjunto de diferentes tipos de efeitos e resultados. Em breve investida nos estudos sobre o tema, especialmente na primeira parte do livro, podemos constatar, tal como indicado no quadro 1, a pertinência de se avaliar os efeitos e resultados da existência e operação de IPs sobre múltiplas dimensões.

QUADRO 1

Múltiplas dimensões dos efeitos das IPs

Dimensões de efeito	Possíveis indicadores, dados, evidências etc.
Bem-estar social e qualidade de vida dos cidadãos	Indicadores socioeconômicos
Alocação redistributiva de recursos públicos (ou a dita "inversão de prioridades")	Investimento e manutenção de políticas públicas; dados socioeconômicos sobre regiões da cidade
Gestão fiscal e responsabilidade fiscal	Arrecadação de tributos e despesa governamental
Gestão e administração pública	Modernização, capacidade administrativa etc.
Dinâmica eleitoral e construção de apoio político	Formação de coligações, programas de governo etc.
Estímulo às práticas cívicas	Opiniões, atitudes etc.
Estímulo à formação e à ativação de associações, grupos e movimentos sociais etc.	Associativismo e organização da sociedade civil
Introdução e disseminação de práticas de tomada de decisão compartilhada e deliberação em organizações governamentais e ONGs	Cultura de planejamento e gestão

Fonte: Elaboração própria a partir dos capítulos do livro.

Podemos organizar essas múltiplas dimensões em dois grandes grupos de efeitos e resultados, que emergem a partir da análise de conjunto dos estudos que integram o livro. O primeiro se refere a resultados e impactos associados ao *acesso e à qualidade dos bens, serviços e políticas públicas produzidos a partir da esfera do Estado*. Diversas análises sugerem que as IPs influenciam a redistribuição de ativos e bens públicos, a democratização do acesso a serviços e a transformação daqueles arranjos coletivos, propiciando maior (ou menor) bem-estar social. No segundo, observa-se a emergência de outro padrão que coteja os resultados e impactos das IPs *sobre a organização da sociedade, as relações políticas e de poder, e as práticas e atuação da sociedade civil e dos gestores públicos*. Nesta linha, figuram os estudos e as análises que apontam frequentemente a existência de transformações no caráter cívico dos indivíduos e da percepção, por exemplo, da participação como instrumento de inserção, "capacitação" para atuar na esfera pública e em debates de interesse coletivo, e de mudança de cultura política.

Apesar de analiticamente interessante, essa multiplicidade de perspectivas e de responsabilidades atribuídas às IPs torna-se problemática, na medida em

que dificulta e mesmo impede a identificação das variáveis dependentes para um esforço comum de avaliação da efetividade das IPs. O fato de as IPs se prestarem a finalidades múltiplas impõe escolhas relativas à priorização de quais resultados ou efeitos devem ser observados, ou de como desenhar estratégias que permitam a observação conjugada de distintas dimensões. O que deve ser englobado como resultado observável da operação de IPs em um projeto de avaliação? Quais variáveis e critérios devem ser levados em conta? Em que grau eles devem ser trabalhados conjuntamente? Enfim, o que e como avaliar, quando pensamos em IPs?

O reconhecimento da multidimensionalidade constitui o primeiro passo para avaliar o papel e os impactos efetivos das IPs. Assim, é necessário avançar na consolidação de linhas e argumentos capazes de sistematizar de maneira objetiva exatamente o que se entende por resultados, efeitos, impactos e papéis a serem desempenhados por IPs. O principal desafio que se coloca consiste na definição de efeitos de interesse que sejam capazes de viabilizar diferentes tipos de avaliações, para diferentes temáticas, diferentes contextos, diferentes públicos e, por fim, diferentes tipos de IPs. Esse avanço logicamente exige a tomada de decisão, o consenso e o debate, os quais, decerto, este livro tende a propiciar.

3 A QUALIDADE DO PROCESSO PARTICIPATIVO COMO ELEMENTO EXPLICATIVO

As contribuições reunidas na parte II do livro mostram ser fundamental compreendermos melhor os elementos que caracterizam a qualidade dos processos participativos, ou, em outras palavras, as características do próprio funcionamento dos ambientes nos quais se inserem as IPs. A compreensão e o entendimento mais aprofundado sobre os contextos de operação e as características do funcionamento destas últimas podem potencializar a visualização de variáveis diversas com capacidade de explicar a variação nos resultados da participação. Tal argumento se faz ainda mais relevante diante do reconhecimento do problema da multidimensionalidade dos resultados – tal como discutido anteriormente – e das amplas heterogeneidades observadas na operação e no desempenho de experiências participativas concretas. Assim, a identificação e a mensuração de atributos do processo participativo permitiriam, tal como já identificado por Rowe e Frewer (2004), a avaliação de experiências concretas por meio da sua classificação em termos da qualidade do seu funcionamento, sem necessariamente limitar *a priori* o seu potencial de interferência em amplo conjunto de resultados.

Pela observação conjunta dos estudos nessa linha, parece haver duas razões principais que conferem relevância a este modelo de análise, que privilegia o foco na qualidade do processo participativo, para a avaliação dos impactos das IPs. Em primeiro lugar, essa abordagem carrega a promessa de rompermos com uma “superespecialização” dos estudos por tipo de IP e/ou por área de política pública. Uma boa parte dos estudos atuais dedicados a compreender os efeitos das IPs

tendeu a focar apenas um tipo de IP – somente OP (MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008; AVRITZER; PIRES, 2004; BAIOCCHI; SHUBHAM; HELLER, 2005) ou conselhos (TATAGIBA, 2002, 2004) – ou ainda avaliar essas instituições em áreas de política pública específicas, como, por exemplo, conselhos de saúde (COELHO, 2004; CORTES, 2002, 2005), assistência social (CUNHA, 2004), entre outros. Há boas razões para isso. Primeiramente, cada área de política pública tem histórias, atores e dinâmicas bem diferenciados, além de atraírem para si comunidades e literaturas específicas.¹⁰ Em segundo lugar, cada uma das IPs – OP, conselhos etc. – tem origens, regras e bases institucionais e normativas próprias que influenciam sua disseminação e operação. Em função dessas razões, tendemos a não conceber conselhos, OPs, conferências e outros processos formais de participação como parte de um mesmo conjunto de instituições, processos e experiências que compõem a democracia e a gestão pública brasileira.

A segunda razão pela qual a observação da qualidade do processo participativo pode ser considerada relevante para estudo do papel e da efetividade das IPs concerne à complexificação da unidade e do foco de análise. Tomar os elementos que caracterizam a qualidade do processo participativo como variáveis explicativas permite aos analistas irem além de avaliações de efetividade baseada na existência ou não de uma determinada IP (marcadores dicotômicos). A unidade de análise deixa de ser baseada numa variável *dummy*, que mede a existência ou não de uma ou mais IPs. Ela passa a se embasar muito mais naquilo que poderíamos chamar de “grau de presença” dessas instituições, que consiste na qualidade do funcionamento destas últimas, enfocando os atributos que tornam essas instituições capazes (ou não) de produzir a melhoria das políticas públicas e da ação dos governos.¹¹

Os capítulos da parte II sugerem dimensões de análise a considerar na formulação de modelos preditivos de variações no funcionamento e na qualidade de IPs. Podemos identificar pelo menos cinco grandes dimensões nas quais os estudos são empreendidos e podem ser categorizados: inclusão e representatividade; desenho institucional; deliberação; contextos e ambiente institucional; e, por fim, atores e estratégias.

10. É possível, por exemplo, fazer uma comparação entre o movimento sanitarista dos anos 1970 e 1980 e suas implicações para a formação de um tipo específico de política na área de saúde no Brasil e, por outro lado, a conformação recente da área de planejamento urbano e habitação. É sintomático o fato de os Conselhos de Saúde serem obrigatórios para o repasse de verbas da área, serem dotados de um desenho institucional diferenciado dos demais tipos (FARIA, 2007; CUNHA, 2004) e, por fim, gozarem de uma ampla literatura que os tem tomado por objeto de estudo. A seu turno, os chamados Conselhos de Habitação são recentes, são adotados conforme a vontade política do gestor e, por fim, não têm a mesma carga de literatura. Essas diferenças nos tipos de instituição, assim, perpassam sua conformação institucional, mas têm relação direta, também, com sua história, seu surgimento e sua inserção contextual.

11. A qualidade do processo participativo deve ser entendida aqui como envolvendo tanto a qualidade e a intensidade do processo deliberativo interno às IPs como também as relações estabelecidas entre a IP e seu ambiente, como por exemplo, seu desenho institucional, relação com o governo e com a sociedade civil. Assim, a qualidade do processo participativo reuniria um conjunto de elementos capaz de explicar a incidência da IP nas políticas públicas e na ação do governo.

A primeira dimensão, de *inclusão e representatividade*, congrega estudos que perfazem o árduo e recente caminho da relação entre representação política e representatividade no âmbito de atuação e funcionamento de IPs. De fato, a questão é importante dado que, como visto nos capítulos que a trataram, existem muito mais indefinições do que consensos e acordos sobre as principais variáveis, os principais conceitos e as principais dinâmicas que a permeiam. A questão que mais chama a atenção consiste na indefinição sobre as bases da representatividade (e os critérios de seleção) daqueles que, no interior das IPs, atuam e decidem em nome da sociedade civil, e também do próprio governo. Diferentemente da representação eleitoral formal, não está claro quais seriam os mecanismos tanto de autorização, quanto de *accountability* em relação a estes indivíduos, o que, certamente, gera determinadas implicações para a própria inserção, reconhecimento e legitimação das IPs como canais efetivos de participação e controle social.

A segunda dimensão observada, *desenho institucional*, tem sido levada a cabo como objeto de estudo há mais tempo e já conta com um conjunto relevante de variáveis e indicadores de análise. O desenho institucional dos canais participativos é, por si só, elemento fundamental para a compreensão do grau de abertura à participação, do tipo de participação e, principalmente, dos limites da participação. Os diferentes “desenhos” dos processos participativos impõem diferentes padrões de seletividade dos atores e perfis que deles participam. Por exemplo, quando comparamos as experiências do OP e dos conselhos, vemos que aquele tende a propiciar a participação direta dos indivíduos, ao passo que este tende a propiciar a participação de representantes da sociedade civil. Além disso, a responsabilidade da definição da pauta de discussão e do *modus operandi* das votações, ou as regras sobre quem, como e quando podem se manifestar, por exemplo, podem impactar de maneiras significativamente diferentes o processo participativo se definidas pelo próprio presidente da instituição ou se definidas de forma compartilhada. Da mesma maneira, as próprias regras para ocupação da presidência, por exemplo, também têm peso importante, dado que o presidente tem determinados poderes no âmbito do processo, como a própria definição das pautas.

A terceira dimensão que pode ser dada como base para avaliar a qualidade da participação consiste nos processos de *deliberação* que se dão no interior das IPs. A capacidade das IPs de atuarem como efetivos canais de vocalização das demandas da sociedade civil tende a depender, em grande medida, do grau de discussão e debate que são empreendidos no seu âmbito. A deliberação é um componente importante dos processos participativos porque envolve, dentre outras coisas, um conjunto de possibilidades relacionadas ao grau de envolvimento dos atores no processo e, principalmente, ao grau de comprometimento destes agentes com as temáticas em discussão e com a possibilidade efetiva de concretização, acompanhamento e monitoramento dessas ações. Alguns capítulos deste livro

trazem à baila variáveis que poderiam operacionalizar a categoria deliberativa. Saber não apenas quem delibera, mas, principalmente, como se delibera pode ser fundamental para garantir maior qualidade no processo participativo. Por exemplo, o interesse dos atores em efetivamente deliberar sobre determinado assunto pode variar substancialmente em função do tipo de questão em pauta, impactando significativamente os resultados apresentados pela instância à guisa dessa variação de preferências.

A quarta dimensão analítica que se identifica como relevante para compreensão da variabilidade da qualidade dos processos participativos diz respeito aos *contextos e ambientes* nos quais se inserem as IPs. A principal questão levantada pelos estudos empreendidos nessa linha é de que a atuação das IPs se dá em contextos sociais, políticos e econômicos determinados. Essa questão é relevante porque indica que a atuação das IPs impacta as políticas públicas e os contextos nos quais estão inseridas, mas, também, são influenciadas, condicionadas e têm suas possibilidades e limites de atuação determinados pelos próprios contextos e estruturas institucionais em que se inserem. Essa constatação sugere fortemente que as análises levem em consideração as IPs não como atores e/ou canais únicos ou mais importantes da dinâmica democrática, mas sim como um instrumento de atuação nessa dinâmica, ou, em outras palavras, como mais uma arena política no entremeio de diversas outras existentes.

A qualidade da participação e do funcionamento das IPs pode variar ainda em função de uma última dimensão, que é aquela referente aos *atores, suas capacidades e estratégias de atuação*. Se, por um lado, a instituição de canais de participação cria novas oportunidades de acesso para atores diversos ao processo de decisão sobre políticas públicas, por outro, o perfil, as características, os repertórios e as formas de atuação desses atores – sejam eles da sociedade civil, do Estado ou do mercado – condicionam em grande medida o funcionamento e sucesso das IPs. Assim, compreender os atores que se engajam nas IPs, suas origens, identidades, motivações, recursos, informações e conhecimento técnico de que dispõem (de forma desigual) e, finalmente, as bases sociais da qual emergem, as quais mobilizam e às quais se reportam é fundamental para um entendimento adequado das relações que se travam nos espaços de participação. Quando associada à dimensão dos contextos e ambientes institucionais, um foco analítico sobre os atores permite ainda visualizar a inserção destes atores em múltiplos espaços e atividades políticas, com repercussões interessantes para reflexão sobre a relação de mútua influência entre IPs e os atores que as ocupam.

Se é válido afirmar que o funcionamento das IPs pode afetar os tipos de resultados produzidos e suas potencialidades de impacto, é importante, como visto no conjunto de estudos aqui apresentados, a análise de uma gama de variáveis e

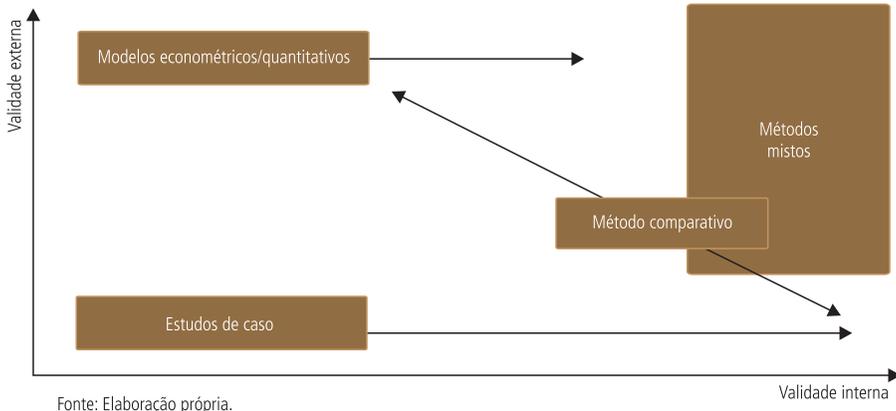
elementos que possam caracterizar a qualidade desse funcionamento. Ainda que não existam definições claras acerca do que seria esta qualidade, podemos dizer, a partir dos textos deste livro, que, minimamente, ela consistiria num conjunto de elementos congregados nas cinco dimensões elencadas (e expostas no diagrama A.1 do anexo). Isso quer dizer que muito embora possamos dizer que estamos analisando a qualidade do processo participativo quando estudamos os processos deliberativos internos de canais de participação específicos, ainda estaremos examinando a efetividade das IPs sob um ângulo bastante limitado, dado que estas instituições estão atuando sob outros contextos e constrangimentos, tais como o grau de autonomia em relação ao governo, a percepção dos indivíduos quanto à sua legitimidade como canal efetivo de transformação e influência política, os recursos financeiros e materiais disponíveis a sua atuação e funcionamento, dentre outros.

4 ESTABELECENDO OS ELOS ENTRE PROCESSOS E RESULTADOS DA PARTICIPAÇÃO: ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE E EXPLICAÇÃO

As diversas contribuições que integram o livro nos permitem três considerações. Em primeiro lugar, a análise dos efeitos das IPs é relevante do ponto de vista não apenas do aprofundamento deste processo, mas principalmente da própria justificativa de atuação, funcionamento e mesmo sustentabilidade política destas instituições. As IPs, como visto, devem estreitar os laços entre cidadãos e o Estado, mas, para isso, a percepção dos atores, tanto do governo, quanto da sociedade civil, deve levar a que considerem estas instâncias como canais legítimos e efetivos para tanto. Em segundo lugar, não existe consenso sobre os tipos de resultados que devemos esperar das IPs, assim como quais tipos de elementos e/ou variáveis devemos considerar para operacionalizar aquilo que denominamos *qualidade do processo deliberativo*. A terceira parte do problema, na qual também não existe consenso e definições sobre padrões e/ou modelos ideais, consiste na definição de estratégias que operacionalizem análises sobre as relações entre as IPs, as variáveis que lhes afetam a existência e o funcionamento, bem como, por último, os resultados que elas podem apresentar.

Estabelecer relações de causalidade nas ciências sociais constitui tarefa que, no mínimo, pode ser tachada de complexa. As variáveis tendem a ser diversas, os contextos amplos e os comportamentos não padronizados. O estudo das IPs enfrenta os mesmos problemas, que se tornam ainda maiores em função de indefinições conceituais e analíticas. Neste sentido, tal como visto nos capítulos da parte III, existe uma gama ampla de trabalhos que buscam conjugar, de maneiras diversas, as instituições como variáveis independentes e os seus resultados e impactos como variáveis dependentes. De maneira geral, podemos organizar essa gama de possibilidades em três dimensões específicas, expressas no diagrama 1.

DIAGRAMA 1



As variações nas estratégias metodológicas para a avaliação dos efeitos da participação podem ser caracterizadas com base em dois eixos, de acordo com o diagrama. O eixo das abscissas congrega mensuração que remete à perspectiva de validação interna dos métodos de análise. A validade interna concatena o estabelecimento de relações de causalidade significativas entre variáveis de interesse estudadas, sendo que, no geral, está ligada a estudos e análises aprofundados de elementos e características de casos específicos, o que implica potencial relativamente baixo de generalização dos resultados encontrados. No eixo das ordenadas concentra-se escala que remete à perspectiva de validação externa dos métodos de análise. A validade externa se refere à utilização de técnicas estatísticas para avaliação e análise de conjuntos amplos de casos, focalizando, ainda que sob menor intensidade analítica se comparado à escala anterior, as interconexões passíveis de estabelecimento entre elementos e variáveis diversas, potencializando, em especial, a perspectiva de generalização dos resultados eventualmente encontrados.

A partir da combinação destes dois fatores, podemos elencar pelo menos três grandes abordagens que caracterizam bem os diversos estudos já realizados até então no campo da participação. No extremo superior esquerdo do quadrante temos a estratégia metodológica que concatena potencial relativamente alto de validação externa e potencial relativamente baixo de validação interna, caracterizando-se por um número amplo de observações (casos) e técnicas analíticas de cunho quantitativo. Neste caso, observamos a existência de estudos que buscam, ao mesmo tempo, congregam uma amostra de diversos casos com técnicas estatísticas e econométricas capazes de trabalhar de maneira conjunta essa quantidade de dados. Essas técnicas são utilizadas, em geral, para identificar e testar a significância de correlações entre IPs e resultados.

É comum nos estudos dessa linha que haja especialização em tipos específicos de IPs, ou, ainda, em tipos específicos de temáticas, de maneira a diminuir a complexidade dos conceitos advindos das diversas áreas e, com isso, possibilitar a operacionalização dos conceitos escolhidos como importantes para aquele universo mais restrito. Além disso, também como maneira de definir os conceitos e desenvolver a análise, geralmente os estudos tomam por unidade o conjunto de instituições como variáveis *dummies*, levando em consideração sua existência ou não e cotejando seus potenciais resultados, sem considerar as complexidades ligadas à definição do próprio funcionamento destas instituições, bem como seus graus de eficiência e/ou presença, tal como aventado nos estudos e trabalhos vistos na parte II.

O segundo tipo de abordagem que pode ser usada para caracterizar os estudos de IPs concerne a técnicas e modelos de análise que, por um lado, concatenam potencial relativamente alto de validação interna e, por outro, potencial relativamente baixo de validação externa. Estes atributos lhe conferem posição quase oposta à abordagem anterior e em sua base estão trabalhos que adotam, basicamente, a metodologia de estudos de caso. Em geral, estas análises realizam pesquisa aprofundada sobre tipos específicos de IPs ou de políticas e, por isso, obtêm ganhos significativos na compreensão do funcionamento e papel do objeto de estudo. Esse ganho pode ser atribuído, em grande medida, ao fato de que a principal estratégia de estudo adotada consiste na utilização de técnicas de pesquisa qualitativa, como entrevistas e grupos focais. Muito mais do que lidar com números e valores objetivos, portanto, os analistas dessa linha tomam por fonte exatamente os indivíduos que não apenas fazem parte, mas principalmente constroem e estruturam, ao longo do tempo, o próprio processo. Todavia, também neste caso, existe dado *trade-off*: porque lidam com casos específicos, pode-se dizer que a capacidade de generalização dos resultados obtidos tende a ser relativamente baixa. Variáveis diversas como aquelas de ordem contextual, por exemplo, não são passíveis de focalização e, por isso, não é possível afirmar que o funcionamento de dada instituição sob determinado contexto será o mesmo sob outros tipos de constrangimentos.

O terceiro e último tipo de abordagem concerne às análises que congregam potencialidades de validação que poderíamos tachar de medianas, tanto na dimensão interna quanto na externa. O atributo mediano se deve ao fato de que são técnicas que contêm características de ambas as abordagens anteriores. Trata-se dos chamados estudos comparativos. Analisa-se uma quantidade de casos maior do que a técnica de estudos de caso e geralmente menor do que as técnicas econométricas *stricto sensu*, bem como, por outro lado, realiza-se uma análise de maior profundidade do que estas últimas, mas de menor profundidade em relação às primeiras.

Neste caso, o principal modelo levado a cabo consiste na comparação de casos, tomando por unidade de análise tanto os municípios quanto as IPs. Podemos elencar pelo menos duas variantes para esses modelos. Em primeiro lugar, temos aqueles estudos que buscam estabelecer comparações entre municípios considerando as IPs como variável *dummy*, isto é, considerando a existência ou não destas instituições. Essa perspectiva comparada é importante porque pretende o controle de variáveis intervenientes outras que potencialmente enviesariam a análise, ofuscando os efeitos específicos das variáveis de interesse. Como visto nos capítulos da parte III, um exemplo de modelo que segue exatamente essa linha e permite a comparação de variáveis e elementos dimensionais diversos, como municípios, tipos de políticas e tipos de IPs, consiste na técnica de pares contrafactuais (*matched-pairs*).

O segundo conjunto de técnicas e modelos aventados nessa dimensão concerne àqueles que congregam uma estratégia mista de adotar, ao mesmo tempo, análises de fundo comparativo e elementos que informem o funcionamento e/ou a qualidade dos processos deliberativos. Diferentemente dos casos anteriores, a comparação destes estudos se dá em relação às variáveis que informam a qualidade do funcionamento das IPs, passando de uma situação em que estas são tratadas como variáveis *dummies* para uma situação na qual são tratadas como variáveis contínuas. Neste caso, há ganhos consideráveis em relação à análise da efetividade das IPs, pois não se assume que a presença destas causa impacto, mas se pretende medir esse impacto através do “grau de presença” delas.

Por outro lado, existem custos associados a este tipo de técnica, que se referem tanto à complexidade da definição e da operacionalização dos conceitos e dos processos correlatos à categoria “qualidade deliberativa”, por exemplo, quanto à obtenção dos dados adequados para o tipo de análise pretendida. No geral, estes dados advêm de técnicas específicas de coleta, como análise de atas, análises documentais, dentre outras, as quais demandam não apenas maiores recursos, como também maior necessidade de assumir e pressupor formatos e definições finais para conceitos muitas vezes complexos e que não são objeto de consenso na literatura. Por esse motivo, um terceiro custo associado consiste na diminuição do valor amostral – ou seja, na capacidade de generalização dos resultados finais observados –, seja para os mesmos tipos de política, para os mesmos tipos de instituições, ou para tipos diferenciados de políticas e de instituições.

Ao observarmos o conjunto de estratégias que tem sido objeto de discussão entre os operadores da área, podemos perceber que, na verdade, não existe consenso sobre o melhor tipo de modelo a ser utilizado. Não obstante, a análise do conjunto de estudos permite identificar uma predominância da estratégia metodológica do estudo de caso sobre experiências bem-sucedidas, o que quer dizer que ainda carecemos de estudos de natureza comparativa ou envolvendo grandes amostras.

Trata-se, vale dizer, de uma evolução natural de um campo de estudos no qual a escassez de dados empíricos de acesso público sempre foi, e ainda é, um problema. Não obstante, o fato constitui problemática do ponto de vista da produção de generalizações com relação ao funcionamento, operacionalização e aos efeitos das IPs, uma vez que os estudos de caso ou de poucos casos comparativos tendem a considerar variações e definições contextuais específicas do seu objeto de estudo, as quais não necessariamente revelam-se pertinentes ou mesmo semelhantes a outros conjuntos de casos.

Cada estratégia analítica se baseia em técnicas, focos e ações diferenciados, o que gera benefícios, mas também custos. Isso quer dizer que, se observarmos o diagrama 1, seja em um ou em outro extremo, a escolha da estratégia metodológica a ser empregada envolve necessariamente o dilema entre a ampliação da capacidade de generalização dos resultados da análise (da amostra para a população) e o aprofundamento descritivo dos processos, mecanismos e elementos contextuais que definem relações causais entre variáveis explicativas e resultados (BRADY; COLLIER, 2004). Mais do que opor e julgar as vantagens e desvantagens de cada estratégia e as condições adequadas para seu uso em cada contexto de pesquisa, os estudos contidos neste livro avançam no sentido de levantar alternativas para uma reflexão mais ampliada sobre as possibilidades e formas de avaliação de IPs.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ampla disseminação das IPs no Brasil nas últimas duas décadas tem sido acompanhada por importantes heterogeneidades em termos de sua distribuição geográfica, formatos e tipos de processo, e, sobretudo, de seu desempenho. Nesse cenário, a avaliação da efetividade das IPs emerge tanto como oportunidade histórica quanto como campo de pesquisa e prática gerencial inadiáveis.

Avaliar os efeitos e impactos de políticas públicas, projetos e intervenções, sejam conduzidos pelo governo sejam por outras organizações, é sempre um desafio. As reflexões contidas neste livro sugerem que no caso das IPs, que estão associadas a múltiplos sentidos políticos, práticos e teóricos, o desafio é ainda maior. Por esses motivos, ainda são raros os estudos que visam avaliar *se e como* tais IPs produzem impactos sobre a atuação de governos e não está claro até hoje, por exemplo, se e o quanto as decisões de políticas públicas são ou podem ser influenciadas por processos e canais de participação.

O presente livro buscou contribuir para enfrentar esses desafios, ao enfatizar dois pontos fundamentais: *i*) a qualidade dos processos participativos é elemento fundamental para entendermos os efeitos e impactos produzidos por IPs; e *ii*) é necessário utilizar múltiplas perspectivas, enfoques, estratégias e técnicas de análise (desde estudos em profundidade sobre um único caso a estudos comparativos e de grandes amostras) para avaliar as dimensões de atuação e os variados resultados produzidos por IPs.

A contribuição singular deste livro é a de sugerir caminhos para o avanço da produção de conhecimento sistemático sobre a efetividade das IPs no Brasil. Isso se realizou na medida em que os diversos capítulos adentraram o processo de produção de avaliações sobre as IPs, abrindo a “caixa-preta” dos projetos de pesquisa e expondo experiências concretas de pesquisadores na lida com os dilemas inerentes às tarefas de desenho, instrumentalização de variáveis, mensuração, e validação dos resultados das pesquisas. O diagrama A.1 do anexo “mapeia” a gama de dimensões e variáveis de processo e de resultado, e os procedimentos abordados nos diversos capítulos deste livro, os quais foram objeto de síntese nesta conclusão.

Assim, além de incluir reflexões de cunho conceitual e metodológico, o livro contém como subproduto igualmente relevante dicas e lições práticas para estudantes e pesquisadores interessados na avaliação das IPs, oriundas do aprendizado, dos erros e acertos, dos colaboradores em suas áreas específicas de interesse. Espera-se que o material aqui organizado sirva como subsídio e referência para avaliadores e para futuras avaliações e, sobretudo, como estímulo a esta prática e à melhoria da sua qualidade. Acreditamos que ampliar e qualificar as avaliações de efetividade das IPs têm o potencial de fomentar, de forma mais célere, seu próprio aperfeiçoamento e, assim, contribuir para o fortalecimento da democracia e para a melhoria das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L.; PIRES, R. Orçamento participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza. **Teoria & Sociedade**, Edição Especial Políticas Sociais e Combate à Pobreza, p. 68-89, 2004.

BAIOCCHI, G. *et al.* **Evaluating empowerment**: participatory budgeting in Brazilian municipalities. University of Massachusetts, 2006. Disponível em: <http://www.people.umass.edu/baiocchi/papers/PB_Report.pdf> Acessado em: 15 mar. 2010.

_____, SHUBHAM, C.; HELLER, P. **Evaluating empowerment**: participatory budgeting in Brazil. Washington, D.C.: World Bank, 2005.

BRADY, H.; COLLIER, D. (Org.). **Rethinking social inquiry**: diverse tools, shared standards. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.

CAVALCANTI, M. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais** – uma abordagem conceitual. Disponível em: <www.interfacesdesaberes.fafica.com/seer/> Acessado em: 16 out. 2006.

COELHO, V. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**. São Paulo: 34 Letras, 2004. p. 255-269.

CORTES, S. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 7, p. 18-49, 2002.

_____. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 25, p. 143-174, 2005.

CUNHA, E. **Aprofundando a democracia**: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos. 2004. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

FARIA, C. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman, 1995.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. **Hospitais universitários**: avaliação comparativa da eficiência técnica. Ipea, jun. 2001. 34p. (Textos para Discussão, n. 805).

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. (Org.). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

PIRES, R.; LOPEZ, F. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. v. 3. Brasília, 2010. cap. 21, p. 565-585.

_____.; _____.; SÁ e SILVA, F. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. v. 3. Brasília, 2010. cap. 25, p. 661-683.

ROSSI, P.; LIPSEY, M.; FREEMAN, H. **Evaluation**: a systematic approach. 7. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

ROWE, G.; FREWER, L. Evaluating public-participation exercises: a research agenda. **Science Technology Human Values**, v. 29, p. 512-556, 2004.

STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 2, 1999.

_____. **Policy paradox**: the art of political decision making. New York: W. W. Norton & Co., 2002.

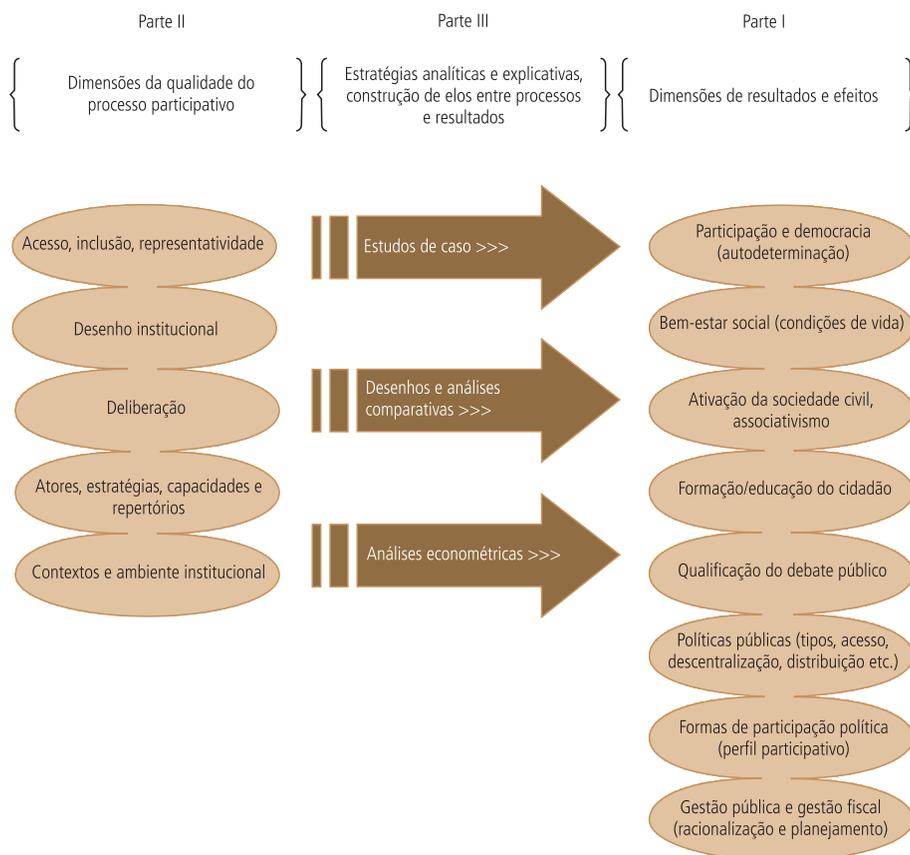
TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 323-370.

UNICAMP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final**. Campinas, São Paulo, 1999. 133 p.

ANEXO

DIAGRAMA A.1



NOTAS BIOGRÁFICAS

Acir Almeida

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Rochester. Atualmente é pesquisador do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Suas áreas de interesse são estudos legislativos e instituições políticas comparadas.

Adrián Gurza Lavalle

Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – nível 2, professor doutor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP-SP), onde foi diretor científico (2006-2010). É coordenador do Núcleo de Pesquisa Ação Coletiva e Democracia. Realizou pós-doutorado no Institute of Development Studies (2005). Possui doutorado em Ciência Política pela USP (2001), mestrado em Sociologia pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (1994), e graduação em Ciencia Política y Administración Pública pela UNAM (1991). Seu último livro é *La Innovación Democrática en América Latina – Participación, Representación Y Control Social* – em coautoria com Ernesto Inzunza, do Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (2010).

Alexander Cambraia N. Vaz

Doutorando e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), trabalha com as temáticas da pobreza, justiça, estimativa e projeção de públicos-alvo, modelos demográficos e a interface entre políticas/instituições participativas (IPs) e resultados em políticas públicas setoriais. Profissionalmente, tem atuado, nos últimos anos, como pesquisador bolsista do Ipea, na Diest, bem como consultor externo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em projeto de cooperação com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). É pesquisador associado do Projeto Democracia Participativa (PRODEP)/UFMG, do qual já participou e adquiriu experiência em pesquisas e estudos na área da participação política.

Brian Wampler

Professor de Ciência Política na Boise State University. Em 2009 e 2010, foi *Fulbright Scholar* na UFMG. Foi bolsista de pós-doutorado na USP e estudante-visitante na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) durante seu doutorado. É autor do livro *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation,*

Cooperation and Accountability (Penn State Press, 2007). Tem publicado numerosos artigos em inglês e português sobre temas como governança participativa, sociedade civil e reforma do Estado.

Claudia Feres Faria

Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG. Doutora em Sociologia e Política pela UFMG, com doutorado-sanduiche na New School for Social Research. Desenvolve pesquisas na área de teoria política contemporânea com ênfase nos seguintes temas: teoria democrática, espaço público, participação e políticas públicas participativas. Atualmente é coordenadora da pesquisa sobre as contribuições das Conferências de Políticas Públicas para a constituição do interesse público e para a promoção da justiça social no Brasil.

Clóvis Henrique Leite de Souza

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador associado do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), atuando em investigações a respeito de conselhos e conferências nacionais.

Daniela Santos Barreto

Mestre em História Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2002, mesmo ano em que ingressou no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desde 2004 colabora com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), sendo autora dos textos sobre a política municipal de educação nas edições de 2006 e 2009 da MUNIC. Atualmente ocupa o cargo de gerente da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, sob responsabilidade da Coordenação de População e Indicadores Sociais da Diretoria de Pesquisas do IBGE.

Debora C. Rezende de Almeida

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É doutoranda em Ciência Política pela UFMG, com período de estágio no exterior na Johns Hopkins University (JHU). É pesquisadora do PRODEP, por meio do qual tem desenvolvido pesquisas sobre participação, deliberação e representação. É autora do artigo *Metamorfose da Representação Política: Lições Práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil*, publicado no livro *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*, organizado por Leonardo Avritzer (Cortez, 2010).

Eleonora Schettini Martins Cunha

Doutora em Ciência Política. Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG, pesquisadora e co-coordenadora do PRODEP e do Centro de Estudos Sociais da América Latina (CES-AL). Principais áreas de pesquisa e trabalho: teoria política, política comparada, teoria democrática, políticas públicas, assistência social, conselhos de políticas e outras IPs.

Fabio de Sá e Silva

Bacharel em Direito pela USP e mestre pela UnB. Doutorando em Direito, Política e Sociedade (*Law, Policy and Society*) pela Northeastern University. Foi dirigente no Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Ministério da Justiça (MJ), e consultor em projetos voltados à melhoria do sistema de justiça criminal, do sistema penitenciário e da política pública de segurança no Brasil. É técnico de Planejamento e Pesquisa e chefe de gabinete da presidência do Ipea, onde já atuou como coordenador de Estudos de Estado e Democracia, na Diest. Suas áreas prioritárias de atuação são: democracia, direitos humanos, acesso a justiça, segurança pública, e metodologias e desenhos de pesquisa social.

Felix Garcia Lopez

Doutor em Sociologia pela UFRJ, foi professor de Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diest. Desenvolve pesquisa na área de comportamento político, Poder Legislativo municipal, formas de articulação entre Estado e Organizações não Governamentais (ONGs), IPs no nível federal e relações entre política e administração pública no Brasil.

Geraldo Adriano G. de Campos

É professor e coordenador de interdisciplinaridade do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-SP). É pesquisador do Centro de Altos Estudos da ESPM. Foi coordenador de Relações Internacionais do Orçamento Participativo (OP) de São Paulo. Atuou como palestrante e/ou consultor sobre temas de democracia participativa e imigração em diversos países, como Peru, Argentina, Espanha, Itália, Coreia do Sul, Noruega, França, Bolívia, entre outros. Co-organizador do livro *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo* (Editora Xamã, 2008) e coautor e editor do livro *No Olho do Furacão: Repensando o Futuro da Esquerda*, com Hilary Wainwright (Editora Xamã, 2006). Atualmente realiza pesquisas sobre mobilidade.

Igor Ferraz da Fonseca

Possui graduação em Sociologia pela UnB (2007), mestrado em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)/UnB (2009) e é doutorando em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB (2009). É técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Desenvolve e publica trabalhos nas áreas de governança ambiental, desenvolvimento local, participação social, descentralização, gestão de recursos de propriedade comum, justiça ambiental, Agenda 21, e na análise da relação entre o discurso e a prática do desenvolvimento sustentável.

Joana Luiza Oliveira Alencar

Graduada em Ciência Política pela UnB e mestranda em Administração Pública pela UnB. Desde 2010 é técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, com atuação na Diest.

José Carlos dos Santos

Bacharel em Ciências Sociais com formação pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP e pela Pontifícia Universidade Católica (PUC)-SP. Licenciado em Ciências Sociais pela PUC-SP. Pós-graduado em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Ipea. No Ipea, atuou como consultor e foi bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD).

José Celso Cardoso Jr.

Economista pela Faculdade de Economia e Administração (FEA)/USP, com mestrado em Teoria Econômica pelo IE/UNICAMP. Desde 1996 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo atuado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) até 2008. Desde então, foi chefe da Assessoria Técnica da presidência do Instituto, coordenou o projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro* e a série *Diálogos para o Desenvolvimento* (2008 a 2010). No mesmo período, foi diretor da Diest.

Julian Borba

Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisador do CNPq. Pesquisa temas relacionados a participação política, atitudes e comportamento político. Membro do Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas (NIPP) e do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS), ambos da UFSC.

Leonardo Avritzer

Professor associado pela UFMG. Doutor em Sociologia Política pela New School for Social Research. É autor dos livros *Democracy and the Public Space in Latin America* (Princeton University Press) e *A Moralidade da Democracia*, prêmio da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) de melhor livro do ano, em 1997. É coordenador do PRODEP na UFMG.

Luciana Ferreira Tatagiba

Professora do Departamento de Ciência Política da UNICAMP. Doutora em Ciências Sociais pela mesma universidade. Desenvolve pesquisas sobre democracia, movimentos sociais e participação institucional, com ênfase no estudo sobre os conselhos de políticas públicas. Dentre os mais recentes trabalhos de pesquisa destacam-se os estudos sobre a relação entre movimentos sociais e sistema político no Brasil contemporâneo.

Marcelo Kunrath Silva

É professor associado do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Sociologia pela UFRGS (2001). Realizou estudos de pós-doutoramento no Watson Institute for International Studies/Brown University. Tem como área de pesquisa a sociologia política, abordando temas como: movimentos sociais, associativismo, conflitos sociais e IPs. Coordena o Grupo de Pesquisa sobre Associativismo, Contestação e Engajamento.

Roberto Rocha C. Pires

Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), mestre em Ciência Política pela UFMG e bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Foi consultor do Banco Mundial (BIRD) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em avaliações sobre a implementação da legislação do trabalho no Brasil e seus impactos sobre o desenvolvimento. Atuou como pesquisador e professor na FJP e no Departamento de Ciência Política da UFMG. Atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e coordenador da área de estudos sobre Estado e democracia, onde tem desenvolvido atividades relativas aos seguintes temas: democracia, participação, burocracia e novas formas de gestão pública, e metodologias e desenhos de pesquisa.

Soraya Vargas Cortes

Concluiu o doutorado em *Social Policy and Administration*, na London School of Economics and Political Science, em 1995. Atualmente é professora do Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS e pesquisadora do

CNPq. Suas atividades de docência e pesquisa concentram-se na área de sociologia, com ênfase em sociologia política. A maior parte de suas publicações trata dos seguintes temas: participação e políticas públicas, conselhos de políticas públicas, sociologia da saúde.

Uriella Coelho Ribeiro

Bacharel em Ciências Sociais e mestre em Ciência Política pela UFMG. É pesquisadora do PRODEP desde 2007. Já publicou capítulos em livros e apresentou trabalhos em congressos acadêmicos dedicados aos temas da participação social em conselhos e gênero nas políticas públicas.

Vera Schattan P. Coelho

Doutora em Ciências Sociais na área de estado e políticas governamentais pela UNICAMP. É pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) onde atualmente desempenha as funções de diretora científica e, também, coordena o Núcleo de Cidadania e Desenvolvimento. Suas áreas de interesse são a participação e a mobilização social, as políticas públicas e suas relações com processos de democratização e desenvolvimento, tendo coordenado inúmeros estudos comparativos sobre esses temas. É autora de artigos sobre política de saúde, governança participativa e reforma da previdência social. Editou *Reforma da Previdência na América Latina* (Fundação Getúlio Vargas, 2003); *Participação e Deliberação no Brasil* com Marcos Nobre (34 Letras, 2004), *Spaces for Change?* com Andrea Cornwall (Zed Books, 2007), e *Mobilizing for Democracy* com Bettina von Lieres (Zed Books, 2010).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Claudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro da Cunha

Paula Mascarenhas Rodrigues de Almeida (estagiária)

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

A ampla disseminação de instituições participativas (IPs) no Brasil, desde a Constituição de 1988, tem sido acompanhada por questionamentos em relação a sua efetividade: tais instituições são capazes de (e sob que condições) provocar melhorias no funcionamento dos governos, na implementação de suas políticas públicas e nos resultados destas para a qualidade de vida e o acesso a bens públicos por parte dos cidadãos brasileiros? Este volume buscou responder a esta grande inquietação no debate político e acadêmico por meio de parceria entre o Ipea e o Projeto Democracia Participativa (PRODEP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em articulação com mais de 20 especialistas no tema oriundos de universidades, centros de pesquisa e órgãos da administração pública federal. Mediante esse diálogo, os participantes promoveram uma aproximação um tanto rara entre o debate sobre participação social e o campo prático-teórico da avaliação de políticas públicas, expressando também uma visão multifacetada e abrangente sobre o tema.

A contribuição singular deste livro é a de estimular e sugerir caminhos para o avanço da avaliação da efetividade das IPs no Brasil. Composto por relatos do processo de produção de avaliações e exposição de metodologias e experiências concretas de pesquisadores com os dilemas inerentes às tarefas de desenho, instrumentalização, mensuração e validação dos resultados, o livro oferece subsídios e lições importantes para gestores públicos, pesquisadores e estudantes interessados na avaliação das IPs.

Acir Almeida

Adrián Gurza Lavalle

Alexander Cambraia N. Vaz

Brian Wampler

Claudia Feres Faria

Clóvis Henrique Leite de Souza

Daniela Santos Barreto

Debora C. Rezende de Almeida

Eleonora Schettini Martins Cunha

Fabio de Sá e Silva

Felix Garcia Lopez

Geraldo Adriano G. de Campos

Igor Ferraz da Fonseca

Joana Luiza Oliveira Alencar

Julian Borba

Leonardo Avritzer

Luciana Ferreira Tatagiba

Marcelo Kunrath Silva

Roberto Rocha C. Pires

Soraya Vargas Cortes

Uriella Coelho Ribeiro

Vera Schattan P. Coelho



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

S&E
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA