

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FELIPE GONÇALVES BRASIL

***Instituições Participativas e políticas públicas:  
Uma nova literatura para a agenda de pesquisa.***

SÃO CARLOS

2013

FELIPE GONÇALVES BRASIL

***Instituições Participativas e políticas públicas:***

***Uma nova literatura para a agenda de pesquisa.***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós  
Graduação em Ciência Política da Universidade  
Federal de São Carlos - UFSCar como requisito à  
obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientação:

Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella.

Co-orientação:

Dra. Sandra Maria Rodrigues Balão

SÃO CARLOS

2013

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

B823ip

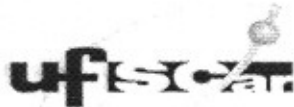
Brasil, Felipe Gonçalves.

Instituições participativas e políticas públicas : uma nova literatura para a agenda de pesquisa / Felipe Gonçalves Brasil. -- São Carlos : UFSCar, 2013.  
140 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2013.


1. Ciência política. 2. Políticas públicas. 3. Formulação de políticas. 4. Participação política. 5. Institucionalização. I. Título.

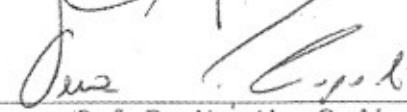
CDD: 320 (20<sup>a</sup>)

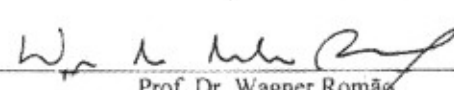


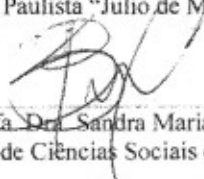
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE  
Felipe Gonçalves Brasil

05/03/2013

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Ana Cláudia Capella  
Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho"/UNESP - Araraquara

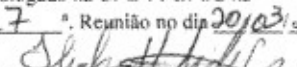
  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Vera Alves Cepêda  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Wagner Romão  
Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho"/UNESP - Araraquara

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Sandra Maria Rodrigues Balão  
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas/ISCSP-UTL - Lisboa

Submetida à defesa em sessão pública  
Realizada às 14h00 no dia 05/03/2013.

Banca Examinadora:  
Prof. Dra. Ana Cláudia Capella  
Prof. Dra. Vera Alves Cepêda  
Prof. Dr. Wagner Romão  
Prof. Dra. Sandra Maria Rodrigues Balão

Homologado na CPG-PPGPOL na  
27ª Reunião no dia 20/03/2013  
  
Prof. Dr. Thales Haddad N. de Andrade  
Coordenador do PPGPOL.

**Prof. Dr. Thales Haddad N. de Andrade**  
**Coordenador do PPGPOL**

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, mãe, irmão, vó Ana, Marcello e Roberta pelo respeito, pelo entendimento e aposta na importância dessa etapa. Pelo apoio, dedicação e carinho, mesmo que por muitas vezes à distância.

À minha orientadora Prof. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella pelo acompanhamento e confiança no desenvolvimento desse trabalho. Pelas correções e direcionamentos.

À Profa. Dra. Sandra Maria Rodrigues Balão pela co-orientação, pela aposta em nossos trabalhos em conjunto e também ao ISCSP –UTL pelas experiências possibilitadas.

À Prof. Dra. Vera Alves Cepêda e à Prof. Dra. Maria do Socorro Braga pelo carinho, apoio, e por todo crescimento pessoal e acadêmico proporcionado.

Ao Prof. Dr. Fernando de Sousa Coelho pelo acompanhamento e direcionamento profissional.

Ao Prof. Dr. Wagner de Melo Romão pelas considerações no exame de Qualificação e defesa.

Ao meu companheiro Pedro Augusto, pela paciência, dedicação e constante apoio afetivo e intelectual.

Aos amigos, novos e antigos, pela paciência, alegrias, debates e trocas. Ao “QG da Política 011” pela recepção, aceitação, pelos churrascos, pelo futebol, e por fazer desses anos uma etapa mais normal e humana de nossas vidas. À Laura e à família “Potiguares” pelo reconhecimento, pela recepção sempre calorosa e pela saudade de não poder estar por perto.

À Universidade Federal de São Carlos, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, seus professores e funcionários. À Claudia, ao Raphael e à Dona Nancy pela solicitude.

À Universidade de São Paulo e ao curso de Gestão de Políticas Públicas, seus professores e colegas pelas oportunidades.

À CAPES por ter viabilizado essa pesquisa ao longo desses dois anos.

## RESUMO

Da organização dos movimentos sociais no final da década de 1960, passando pela institucionalização da participação na Constituição de 1988, desaguando nas recentes análises mais minuciosas sobre a engenharia institucional de Orçamentos Participativos a partir dos anos 2000, a agenda de pesquisa sobre as instituições participativas no Brasil não só se consolidou no cenário acadêmico como vem crescendo e se diversificando nas última décadas. Com o objetivo de inserir a mais recente literatura do campo de políticas públicas nos estudos das instituições participativas, essa dissertação se constitui da união de dois grandes movimentos: O primeiro pretende resgatar as teorias da ciência política que pautaram fortemente os estudos sobre esses novos centro de empoderamento popular. Das teorias democráticas ao neo-institucionalismo, a literatura nacional produziu extenso e importante material sobre a representação extraparlamentar e a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade; como também sobre os efeitos da institucionalização da participação, seu histórico e a avaliação de sua eficácia e efetividade. Feito o balanço dessa literatura e do que foi produzido a partir dela, o segundo movimento defende as políticas públicas como um campo epistemológico. Fronteiriço ao campo da ciência política é através da explanação de algumas de suas teorias e modelos próprios de análise de formulação de políticas que se pretende mostrar novos horizontes para a agenda de pesquisa sobre as instituições participativas. Sob a hipótese de que as políticas participativas institucionalizadas na Constituição de 1988 podem ser entendidas como sendo políticas públicas, esse trabalho pretende demonstrar como, integradas, as teorias da ciência política e os modelos de análise de políticas públicas podem produzir questões que direcionem para a construção de uma nova agenda de pesquisa das instituições participativas no Brasil.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Instituições Participativas; Democracia participativa. Teorias da democracia, Modelos de análise de políticas públicas.

## **ABSTRACT**

Starting with the organization of social movements in the late 1960s, crossing the institutionalization of participation in the 1988 Constitution and disemboguing on the recent analysis on the institutional engineering of Participatory Budgeting from the 2000s, the research agenda on participatory institutions in Brazil, not only consolidated on the academic setting as well as is growing and diversifying in the last decades. Aiming to insert the most recent literature of the field of public policy in the studies in of participatory institutions, this dissertation is the union of two major movements: The first intends to redeem the theories of political science that guided the studies strongly about these new centers of popular empowerment. Based on the theories democratic and on the neo-institutionalism, the national literature produced extensive and important material about the extra-parliamentary representation and about the reconfiguration of the relationship between state and society, but also on the effects of institutionalization of participation and about their history and evaluation of its effectiveness. After reviewing the literature and what was produced from it, the second movement advocates the public policies as an epistemological field. Border to the field of political science, is through the explanation of some of his own theories and models of analysis of policy that aims to show new horizons for research agenda about the participatory institutions. Under the assumption that the participatory politics institutionalized in the 1988 Constitution can be understood as public policies, this work aims to show how, integrated, political science theories and models of public policy analysis can produce issues that drive to build a new research agenda of participatory institutions in Brazil

**Keywords:** Public Policy; Participatory Institutions, Participatory Democracy. Theories of democracy, Models of policy analysis.

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS .....	4
RESUMO .....	5
ABSTRACT .....	6
ÍNDICE DE FIGURAS .....	8
ÍNDICE DE TABELA .....	9
1- INTRODUÇÃO .....	10
PRIMEIRO MOVIMENTO .....	19
2- A trajetória da Participação no Brasil: dos movimentos sociais à institucionalização massiva da participação. ....	20
2.1- As grandes questões da agenda “pós-participativa”. ....	43
3- Bases teóricas da agenda participativa: Democratização, descentralização e institucionalização. ....	52
3.1- Teorias Democráticas.....	55
3.2 – As arenas de Lowi .....	70
3.3 – Neo-Institucionalismo .....	72
SEGUNDO MOVIMENTO .....	80
4- Políticas públicas: um campo epistemológico. ....	81
4.1 – Da Ciência Política à Consolidação do campo das Políticas Públicas: Breve histórico.....	86
5 - Modelos de análises das Políticas Públicas.....	97
5.0.1 – O Ciclo de Políticas Públicas .....	98
5.0.1.1 - A Definição de um “problema público”.....	102
5.0.2 - Modelo de Múltiplas Correntes .....	105
5.0.3- Equilíbrio Pontuado. ....	109
5.0.4- Coalizão de Defesa .....	112
5.1- Novas perspectivas para a agenda de pesquisas participativas .....	116
6- CONCLUSÃO .....	124
7- BIBLIOGRAFIA.....	131



## INDÍCE DE FIGURAS

<i>Figura 1 - Policy Process</i> .....	99
<i>Figura 2 - Múltiplos Fluxos</i> .....	106
<i>Figura 3 - Teoria de Coalizão de Defesa</i> .....	115

## ÍNDICE DE TABELAS

<i>Tabela 1- Temática e autores - Reforma do Estado.....</i>	<i>93</i>
--	-----------

## 1- INTRODUÇÃO

As políticas de gestão participativa, como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo, são as políticas atualmente mais estudadas como mecanismo gerador do crescimento da participação popular nas decisões políticas, sustentado pela aposta na sua potencialidade inclusiva e, portanto, no seu impulso à consolidação democrática no Brasil. (Lavalle 2010, 2011, Avritzer, 2002, 2006; Dagnino, 2002, Tatagiba 2002, 2004)

Crescentes no Brasil pós-redemocratização, seja pelo seu caráter multidisciplinar, seja por sua importância social e política, esses novos centros de empoderamento popular têm sido estudados como um dos principais mecanismos geradores de crescimento democrático, influenciados pelas ideias que constituíram as teorias participativas e deliberativas de democracia. É baseado nessas percepções que o foco das pesquisas tem se deslocado, em grande medida, para estudos de configuração e de avaliação da institucionalização, cujo objetivo maior é aferir a eficácia e a efetividade da participação institucionalizada. (Vaz, Tatagiba, Wampler, Campos in: Pires (org.), 2011; Tatagiba, 2004; Avritzer, 2002, 2006). Assim, fortemente embasado nos preceitos das teorias democráticas, das teorias de movimentos sociais e do neo-institucionalismo, os trabalhos que buscam entender essa nova forma de participação popular foram formando aquilo que chamamos de agenda de pesquisa sobre as instituições participativas no Brasil.

Ainda que políticas de participação, e conselhos consultivos possam ser encontrados na história brasileira em governos anteriores, como o Conselho Nacional de Saúde – CNS –, o Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS – e o Conselho Nacional de Educação – CNE, instituídos nos anos 1930 como parte das reformas do aparelho de Estado do período Vargas, e o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS – cujas raízes também se estendem à década de 1930, com as primeiras experiências participativas no âmbito dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), é com a institucionalização da participação

popular através de políticas públicas previstas na Constituição de 1988 que as instituições participativas ganham notoriedade e, conseqüentemente, uma agenda própria de pesquisa.

“A existência de conselhos no âmbito das políticas sociais não é uma inovação da CF/88. Essas instituições estavam presentes em muitas destas políticas, em alguns casos desde a sua constituição, como é o caso do Conselho Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Saúde. Contudo, como já afirmou Draibe, não se conheceu no passado nem sua presença sistemática entre as políticas sociais, tampouco o papel constitutivo que hoje adquiriram. De fato, a participação social nos processos de deliberação das políticas sociais vem evoluindo ao longo do tempo: entre os anos de 1930 e 1960, revestiam-se de caráter eminentemente consultivo e, como objetivos principais, a auscultação de especialistas e a inclusão de trabalhadores e empregadores no campo de algumas políticas sociais – em especial, da política de previdência social.” (Silva, F.; Jaccoud, L; Beghin, N. 2005: 8)

---

Dessa forma, a partir de diferentes experiências político-sociais e modalidades de atuação, parece ter-se estabelecido, durante as décadas de 1980 e 1990, um amplo consenso quanto à relevância da participação social nos processos de formulação, decisão, controle e implementação das políticas sociais. Assim, quando este trabalho se referir à agenda de pesquisa sobre as instituições participativas, ele estará se remetendo aos estudos de formulação e avaliação de políticas implementadas pós 1988.

Entretanto, entender a Constituição de 88 como um marco na institucionalização da participação não significa dizer que o período imediatamente anterior não tenha relevância. Pelo contrário. Autores como Sader (1995), Doimo (1995), assim como de Sousa do Bem (2006) e Gohn (1995), resgatam a forma de atuação dos movimentos sociais no regime ditatorial brasileiro de meados dos anos 1960 ao final dos anos 1980, mostrando a mudança na forma de organização e nos próprios ideais desses movimentos. Segundo Eder Sader “*Os movimentos sociais tiveram de construir suas identidades enquanto sujeitos políticos precisamente porque elas eram ignoradas nos cenários públicos instituídos*”. (Sader: 1995:205)

De acordo com Dagnino (2002) e Souza (2001), a luta dos movimentos sociais e a consequente criação de políticas participativas na Constituição de 1988 e ao longo do recente período democrático brasileiro estão diretamente vinculadas aos ideais de redemocratização. Essa relação se refere tanto à percepção de direitos, como está ligada à descentralização do poder político. A inclusão do ator “população” na tomada de decisões é notória num sistema que passa a dar maior autonomia e poder de ação aos entes federativos.

Portanto, para além dos estudos sobre o histórico da institucionalização, a relação de seu surgimento com os ideais democráticos também constituiu parte importante na agenda de pesquisa que estuda o fenômeno da participação política institucionalizada e suas consequências. Uma das formas de entender essa relação se dá pela análise das teorias democráticas, principalmente pela teoria da democracia participativa.

Sob a luz dessa teoria democrática, o que se nota a partir da adesão de políticas de caráter participativo/deliberativo na agenda governamental, é que elas, pelo seu discurso normativo, seriam políticas públicas eficientes para tornar os cidadãos capazes de tratar de questões coletivas; de levar em conta não apenas seus interesses privados, mas também os interesses públicos; assim como colaborar para a população desenvolver habilidades democráticas e familiarizá-las com os procedimentos democráticos. (Avritzer, 2002a, 2002, 2006; Lavallo, 2010, 2012) Foi assim que, a partir dos anos 1990, principalmente baseado nos preceitos das teorias democráticas, que a agenda de pesquisa das instituições participativas cresceu e se desdobrou em diversos estudos empíricos no cenário nacional. Desta forma, dos estudos sobre o histórico da institucionalização da participação através do resultado da luta - simbólica e não-material - originária nos novos movimentos sociais surgidos no final dos anos 60 e início dos anos 70, aos estudos baseados no macro-conceito da teoria da democracia participativa, muitos estudos vêm surgindo e construindo uma agenda sobre as instituições

participativas. É nesse sentido que o primeiro movimento dessa dissertação pretende reconstruir a agenda participativa no Brasil.

Entretanto, parece que a literatura de um campo epistemológico recente, surgido em meados da década de 1950 nos Estados Unidos, somente na última década tem sido notada: A literatura de políticas públicas. Emergente nos últimos anos, o termo políticas públicas parece ter conquistado tanto a academia como o Governo, os candidatos a cargos políticos e a sociedade civil. Porém, dessa emergência surge uma questão metodológica preocupante: a definição dos termos. Afinal, o que de fato é uma política pública? Como entender políticas públicas como um campo ou uma área do conhecimento? Se entendermos políticas públicas pela definição mais simplificada de Thomas Dye (1975:1) que descreve políticas públicas como “*o que o governo escolhe fazer ou não fazer*”, uma questão nos parece certa: a ideia de que o agente mais importante do processo de produção de políticas públicas é o governo. Baseado nessa definição, o campo das políticas públicas se propõe, portanto, a entender o Estado em ação, suas escolhas pelo que fazer e pelo que não fazer.

A utilização da literatura de políticas públicas no exame das instituições ou das políticas de gestão participativas é, sem dúvidas, uma lacuna no debate que apenas recentemente começa a ser sanada. Existem, entretanto, ao menos duas formas de entender como essa literatura pode ser mobilizada para os estudos das políticas de gestão participativa: A primeira delas entende as políticas participativas como OPs, Conselhos e Conferências como sendo Instituições que produzem políticas públicas. Entendidas dessa forma, poderiam utilizar a literatura e os modelos de análises advindos desse campo de conhecimento para implementar e avaliar as políticas formuladas por essas Instituições. Outra forma de enxergar é de que OPs, Conselhos e Conferências, antes de serem instituições de caráter fortemente participativo e que podem produzir políticas públicas, são elas próprias e cada uma delas, uma política pública. Assim, um Orçamento Participativo, ou um Conselho Gestor de uma

determinada região, por exemplo, não seria estudado como Instituições de alocação de demandas que podem produzir novas políticas públicas. A própria existência dessas políticas como Conselhos e OPs configuraria uma política pública.

A partir desse entendimento, nos parece que a agenda de pesquisa sobre a participação institucionalizada adota como objeto de estudo uma série de políticas públicas sem entendê-las como tal. Se não isso, talvez as estude sem lançar mão do uso de métodos e teorias do campo de políticas públicas que tentem explicar ou avaliar essas políticas que apresentam características semelhantes entre si. O segundo movimento dessa dissertação partirá, portanto, dessa defesa e da apresentação de modelos e teorias das políticas públicas que podem enriquecer o debate sobre a participação institucionalizada no Brasil.

Este estudo se faz necessário a fim de propor novas formas de acompanhar a formulação destes novos centros de empoderamento popular, caracterizados pela intenção do grande papel participativo e deliberativo da população. (Avritzer, 2002, 2006; Lavallo, 2011; Manin, Przeworski e Stokes, 2006). A partir do momento em que o poder público abre uma janela de oportunidade para a população interferir diretamente em assuntos anteriormente monopolizados pelo Governo, formulando políticas participativas e deliberativas, é preciso repensar e reavaliar o entendimento e a construção dessas novas instituições. O estudo destes instrumentos de poder que são postos, institucionalmente, nas mãos da sociedade civil, ainda que sob a tutela estatal, é de grande importância em um país onde, tradicionalmente, a política é feita de cima para baixo, com políticas públicas formuladas e implementadas de forma centralizada. Segundo Lavallo em *“Após a participação: nota introdutória”* deve-se atentar *“para o fato de as questões cruciais terem mudado após a institucionalização em larga escala de arranjos participativos.”* (Lavallo, 2011:2).

Baseado no histórico da construção dessa agenda nas últimas três décadas, a presente dissertação tem o objetivo de mostrar que a recente literatura das políticas públicas, ainda uma

lacuna nos estudos participativos, pode produzir novas formas de analisar e entender a participação institucionalizada no Brasil. Assim, entendendo a importância dos estudos produzidos desde a origem das instituições participativas, essa dissertação se constitui de dois grandes movimentos: o primeiro mostrará a trajetória da participação no Brasil e de que forma a agenda de pesquisa participativa foi constituída, do final dos anos 1960 até hoje, através da revisão das teorias da ciência política mais utilizadas para a compreensão da institucionalização da participação. O segundo movimento fará a defesa do campo de políticas públicas como um campo epistemológico que, por meio de suas teorias e modelos de análises de produção de políticas, pode abrir novos horizontes de estudos na agenda de pesquisa sobre participação no Brasil.

O primeiro movimento, portanto, será dividido em dois capítulos: O capítulo dois surge com o objetivo de construir um breve histórico da participação e da agenda participativa no Brasil. Iniciando com a ação dos movimentos sociais no final dos anos de 1960, até a consolidação das políticas participativas pós-Reforma do Estado, esse capítulo pretende mostrar a relação existente entre a questão democrática e o surgimento de políticas participativas, além de evidenciar a mudança na relação entre Sociedade e Estado. Parte-se do entendimento de que a institucionalização da participação é resultado da luta - simbólica e não-material - característica dos novos movimentos sociais surgidos no final dos anos 60 e início dos anos 70 contra o estado fechado característico do regime militar 70 (Doimo, 1995; Soares do Bem, 2006; Gohn, 1995). Passando para o regime democrático e pelas mudanças da configuração do Estado e em sua relação com a sociedade na reforma gerencial de 1995, esse capítulo mostrará o surgimento e as transformações nas formas de participação, antes e após a institucionalização da participação. Ainda no primeiro capítulo, trataremos das grandes questões tratadas pela agenda participativa, principalmente baseado nos estudos de Adrian Lavallo, em *“Após a participação: nota introdutória”*. Segundo o autor, os estudos que



compõem a agenda participativa no Brasil podem ser divididos em quatro grandes “questões”: (1) a representação extraparlamentar e seu histórico, (2) a reconfiguração da relação entre o estado e a sociedade; (3) os efeitos da institucionalização da participação, e (4) avaliação de sua eficácia e efetividade.

Para um melhor entendimento de como essas grandes questões foram tratadas pela literatura nacional, é necessário que se faça uma revisão e uma correlação desses tópicos com as teorias da ciência política mais utilizadas para sua fundamentação teórica. Assim, diretamente relacionada ao debate sobre a redemocratização e pautada nas questões sobre a qualidade democrática, e na efetividade e eficácia da participação institucionalizada, a ciência política apresenta algumas teorias e modelos que são fortemente identificados na construção dessa agenda participativa. Desta forma, para fechar o primeiro movimento que tem por objetivo reconstruir um panorama da agenda de pesquisa da participação institucionalizada no Brasil, o terceiro capítulo pretende fazer uma revisão as teorias democráticas, como a elitista, a pluralista, a participativa e deliberativa, assim como no neo-institucionalismo e da teoria de arenas de Lowi a fim de evidenciar os marcos teóricos a partir dos quais a produção bibliográfica se repousou nos últimos anos para entender e avaliar as instituições participativas.

Abrindo o segundo movimento da dissertação, o quarto capítulo surge, então, com a defesa das políticas públicas como um campo de conhecimento. Entendido como uma área recente, multidisciplinar e voltada para a resolução de problemas públicos, societários e burocráticos, demandados pela sociedade ou identificados pelo próprio aparato estatal, o objetivo do capítulo é mostrar, através de seu histórico, como se deu o nascimento e o descolamento das políticas públicas do campo da ciência política e administração pública até sua consolidação como um campo epistemológico que apresenta teorias e modelos de análises próprios. .

O quinto capítulo apresentará algumas teorias e modelos de análises próprios das políticas públicas. Para que se possa entender melhor os modelos de análise das políticas, Frey (2000) apresenta algumas categorias que têm conseguido relevância na literatura, com ênfase em *policy cycle*. Entre elas, temos: o Ciclo de Políticas Públicas, O modelo de Múltiplas Correntes de John Kingdon (1994) e o de Equilíbrio pontuado de (Baungartner e Jones) mais específicos da formulação e a Teoria de Coalizões de Defesa de Sabatier (1991). A explanação dessas teorias e modelos surgirá como formas inovadoras de entender e avaliar as instituições participativas. Fechando o segundo movimento, após a apresentação das políticas públicas como um campo do conhecimento, e da exploração de algumas de suas teorias e modelos de análise, a seção 5.1 do quinto capítulo avança no debate e faz uma análise de como essas teorias podem ser empregadas para a análise da participação no Brasil. Nessa seção, baseado principalmente no modelo de Equilíbrio pontuado, mostraremos que o referido modelo pode abrir novos horizontes nos estudos participativos, rompendo com alguns consensos criados ao longo da construção de sua agenda de pesquisas.

Por fim, a conclusão nos mostrará que, integradas, as teorias da ciência política e os modelos de análises das políticas públicas podem colaborar para a construção de uma agenda moderna e mais completa sobre as políticas participativas.

Justificado pelo entendimento de que a inclusão da literatura de políticas públicas nos estudos participativos pode proporcionar novas formas de entender e avaliar esses arranjos participativos, essa dissertação tem a intenção de contribuir para a consolidação do campo das políticas públicas, demonstrando de que forma suas teorias e modelos de análise podem ser aplicadas para o entendimento do processo de formulação de políticas no Brasil. Motivado pela consolidação das questões participativas não somente na academia, mas também em sua permeabilidade para os setores governamentais e na sociedade civil, entendo que a recente

literatura do campo das políticas públicas pode trazer importantes contribuições aos interessados em participação popular e em políticas públicas.

## **PRIMEIRO MOVIMENTO**

## **2- A trajetória da Participação no Brasil: dos movimentos sociais à institucionalização massiva da participação.**

Abrindo o primeiro movimento dessa dissertação, esse capítulo tem como principal objetivo reconstruir a trajetória da participação popular no Brasil, relacionando-a com o contexto político-social em duas etapas: A primeira irá contextualizar a organização e as demandas dos movimentos sociais surgidos no final dos anos 1960 início dos anos 1970; A segunda etapa, compreendida a partir de meados dos anos 1980, trabalhará a questão da redemocratização do Brasil e a institucionalização da participação na Constituição Federal de 1988.

Justificando o recorte temporal estabelecido, a primeira etapa mostrará como a literatura dos movimentos sociais entende que a institucionalização da participação é resultado da luta - simbólica e não-material - característica dos novos movimentos sociais surgidos no final dos anos 60 e início dos anos 70. (Doimo, 1995; Soares do Bem, 2006; Gohn, 1995). Dado que o foco dessa dissertação está na proposta de novas formas de se estudar a participação institucionalizada no Brasil, é importante entender o caminho percorrido por ela desde o seu surgimento enquanto ação dos movimentos sociais contra o Regime militar.

Na segunda etapa, a redemocratização do Brasil coloca em pauta uma das questões mais importantes nos estudos participativos: A institucionalização da participação por meio de políticas públicas. O surgimento de espaços de empoderamento popular institucionalizados, comumente chamados de Políticas de Gestão participativa, eclodem nos primeiros anos da jovem democracia entendidas como fórmulas de superação das velhas gramáticas políticas brasileiras e como mecanismos de fortificação democrática e de descentralização de poder. Aqui, nos preocuparemos em definir o que são as políticas de gestão participativa e quais os seus objetivos e limites.

Como seção anexa a esse capítulo, baseado no texto de Lavallo (2011) e no histórico da própria participação tratada pelo capítulo, retomaremos aquilo que o autor diz ser “*Grosso modo, o elenco de questões pesquisadas e teoricamente problematizadas nos últimos anos (...) em quatro frentes de trabalho*”. (Lavallo, 2011: 6)

Entretanto, antes de entrarmos no primeiro estágio, que percorrerá a literatura sobre os movimentos sociais, é primordial entendermos o cenário de construção social no Brasil, no que tange a participação e a relação entre Sociedade e Estado. Apesar de as questões propostas serem originárias do processo de colonização do Brasil, pretendo trazer o debate para um momento mais atual, identificado pela tradicional centralização das decisões e do planejamento das questões públicas e também pelo clientelismo. Juntas, essas “gramáticas” brasileiras ao mesmo tempo em que desvinculavam as ações públicas da realidade dos cidadãos, também limitavam a atuação e a participação popular nos assuntos públicos. Assim, ainda que de forma distintas, tanto o clientelismo presente nos arranjos e na vivência política brasileira, quanto o Insulamento burocrático e suas ilhas de excelência técnica, deslocaram a ação estatal do interesse e da percepção de realidade da população.

Entendido aqui como a apropriação dos instrumentos e estruturas públicas para ouso e benefício privado, Edson Nunes nos mostra como a herança da Primeira República pactuou formas de relação entre o Estado e a sociedade.

De acordo com Inês Cabanilha de Souza:

“Como afirma Nunes (1997), as relações que tinham como característica o *clientelismo* continuaram sendo a marca fundamental presente nas atitudes políticas. Mesmo as novas práticas implementadas durante este período, as quais o autor chama de *gramáticas* - o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos - continuaram a interagir com ações clientelistas. Para este autor, esta prática foi traduzida para as instituições formais por meio de um sistema político que beneficiava os grupos locais e estaduais remanescentes do período anterior, altamente descentralizado, onde a nova maquinaria política desempenhou um papel fundamental. O Governo Central utilizou suas práticas centralizadoras, para a institucionalização (ou estatização) do exercício do *clientelismo* através da transferência para o Governo

A forma de se relacionarem, negociando demandas, e a consequente percepção do Estado como um parceiro da sociedade ao qual se buscam favores pontuais e não gerais, de acordo com Carvalho (2004), impediam a construção de uma cidadania, de fato, no Brasil. Protagonista no debate da construção da cidadania no Brasil, o conceito de “Cidadania Regulada” nos ajuda a pensar o período que compreende 1930 e 1964, em que nem todos os membros da comunidade política são, de fato, cidadãos; Os direitos são para alguns, e não para todos.

Nessa perspectiva, cidadão é aquele cuja profissão é reconhecida e regulamentada pelo próprio Estado. A cidadania não é, nesse momento, entendida por fatores derivados da construção de direitos civis, sociais, políticos, e o que recentemente estamos chamando de direitos simbólicos. Para o período tratado, o cidadão só é entendido como tal, na medida em que ele participe de uma categoria trabalhista regulamentada pelo Estado que tutela e cria todas as categorias trabalhistas e os sindicatos existentes.

Durante o Governo Vargas também é notória a criação e ampliação de políticas públicas em duas grandes frentes: sociais trabalhistas e sociais previdenciárias. Entretanto, corroborando a ideia de regulação, somente os trabalhadores das ocupações e profissões reconhecidas e regulamentadas pelo Estado tinham acesso às novas políticas sociais. Desta forma, a criação dessas políticas não pode ser entendido por um direito, mas sim por um privilégio de alguns. Assim, o clientelismo e as formas de acesso e relação entre Estado e sociedade se fundem no sentido de, para a construção da participação popular no Brasil, nos parece que há uma relação de dependência, centralização do poder e de benefícios individuais, e não de conquistas de direitos.

Essa centralização e a cooptação da sociedade é identificada por Schwartzman como:

“um sistema controlado de cima, e com relativamente pouca participação nas bases, mas utilizado com bastante eficácia nas disputas eleitorais no mercado político aberto para garantir a continuidade dos detentores do poder. Os sistemas de cooptação ocupam um lugar intermediário entre os sistemas corporativos e a política aberta de grupos de interesse. Quando são efetivos, tendem a reduzir o conflito político pela limitação de seu escopo, ao estabelecer monopólios irredutíveis de privilégios. Eles criam, ao mesmo tempo, estruturas de participação política débeis, sem consistência interna e capacidade organizacional própria. Quando a cooptação predomina, a política tende a girar em torno do Estado e de sua figura central. (Schwartzman, 1968: 67-68)

---

Para além do clientelismo enraizado nas relações políticas Brasileiros, outra gramática política extremamente importante para a compreensão do afastamento popular das decisões públicas pode ser notado a partir do Governo Vargas: estamos falando, portanto, daquilo que Edson Nunes chamou de “insulamento burocrático”:

“(…) foram criadas instituições corporativistas; ensaiou-se o insulamento burocrático, através da criação de novas agências e empresas estatais; buscou-se instaurar o universalismo de procedimentos, principalmente através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação do sistema de mérito. Estas novas gramáticas modernizantes interagiram com uma antiga, o clientelismo, que foi traduzido para as instituições formais por meio da operação de um sistema político que beneficiava os grupos locais e estaduais remanescentes do período altamente descentralizado da República Velha.” (Nunes, 1997:47)

---

Entretanto, é importante notar que as gramáticas não se substituem, elas co-existem. Embora Edson Nunes e Luciano Martins usem os mesmos conceitos para trabalhar o insulamento burocrático, cada um trabalha seus desdobramentos de formas distintas. Nunes afirma que a co-existência de gramáticas como o insulamento burocrático, o universalismo de procedimentos, com o clientelismo e o corporativismo se deu pela habilidade de presidentes como Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, na manutenção de características como a centralidade do Estado pós-30. No Governo FHC, que será discutido posteriormente junto à Reforma do Estado, essa centralização ganha uma roupagem diferente, mas com alguns traços em comum com esse modelo de gerenciamento e elaboração de Políticas Públicas.



De acordo com Brasílio Sallum, o Estado passa por um processo de reconfiguração a partir de 1930, com características que se desdobraram até a Assembleia Nacional Constituinte e a Constituição de 1988. Segundo o autor:

“dois processos alteraram tanto o Estado como suas relações com a ordem social e a ordem econômica: a democratização política e a liberalização econômica. Esses dois processos foram dimensões-chave da transição política que transformou a forma autocrática e desenvolvimentista de Estado, vigente no Brasil desde os anos de 1930. Ao longo de sua existência, este Estado cumpriu o papel de núcleo organizador da sociedade, deixando pouco espaço para a organização e a mobilização autônomas de grupos sociais (sobretudo dos vinculados às classes populares), e funcionou como alavanca para a construção de um capitalismo industrial, nacionalmente integrado mas dependente do capital externo, por meio de uma estratégia de substituição de importações. (Sallum, 2003:57)

---

Como principal característica do Insulamento burocrático, temos um processo de elaboração de políticas e decisões públicas feitas por elites técnicas e burocráticas que, através da sua racionalidade técnica e administrativa, elaboram e planejam as políticas públicas voltadas, principalmente, para o desenvolvimento econômico. Sob o aspecto da construção dos direitos e da participação popular, nota-se que, para essa gramática política, a participação popular, o diálogo e as relações entre o Estado e a sociedade são subalternizados em prol de um conhecimento técnico.

Luciano Martins (1995) nos atenta às consequências ruins que o insulamento burocrático pode causar, não mencionadas por Edson Nunes (1997). Se entendermos o padrão diferenciado das burocracias, separando-as em dois grupos, alta e baixa burocracia, temos um cenário que, cada vez mais, exclui a possibilidade real de participação popular e de criação de vínculos de direito entre Estado e Sociedade. Isso porque o alto escalão era insulado, separado da influência política e preocupado com questões técnicas, ao mesmo tempo em que o baixo escalão, ou a burocracia de rua, era entendida em termos gerais, como clientelista. Assim, temos um cenário com sérias consequências. Exemplos dessas consequências são a má

qualificação das burocracias de rua, má remuneração e aberturas a pagamentos de propinas, enquanto a alta burocracia age de forma descolada da realidade.

Luciano Martins (1995) diz que há grandes riscos em se criar um corpo excluído das pressões, mesmo que isso viabilize o desenvolvimento econômico. Dado que as grandes questões nacionais estão voltadas para o crescimento econômico, sendo formuladas e pensadas por um grupo técnico que não mantém relações diretas e comunicação com a sociedade, sobraría, então, para os partidos políticos e a baixa burocracia a prática do clientelismo e da patronagem. A “feudalização” estratégica dos altos escalões para auto-proteção podem gerar problemas já enunciados anteriormente por Peter Evans, quando o mesmo fala da Autonomia Inserida, ou seja, do fato de que as instituições não deveriam funcionar de forma isolada, agindo apenas com sua forte capacidade técnica sem o consulta à sociedade.

Iniciando o debate sobre a literatura que trabalhou o papel dos movimentos sociais na luta pela participação no Brasil, o texto de Arim Soares do Bem (2006) faz uma abordagem direta sobre a dialética entre os movimentos sociais e o Estado entre os séculos XIX e XX. Passando pelo surgimento de movimentos sociais locais do final do século XIX, Soares do Bem (2006) e Gohn, (1995) afirmam que, apesar de terem auxiliado na construção sociopolítica do Brasil nos períodos seguintes, esses movimentos eram isolados e geralmente desorganizados, voltados para a construção de espaços nacionais ou, mais para o final do século, fortemente pautados na questão abolicionista. *“A agenda de lutas em torno da abolição colocava, nesse período, vários segmentos sociais com interesses fundamentais divergentes na defesa por interesses comuns”* (Soares do Bem, 2006:7).

No início do século XX o escravo e o movimento abolicionista deram lugar ao imigrante e às questões urbanas e trabalhistas. Como qualquer processo de mudança estrutural e cultural, Gohn (1995) afirma que *“nas duas primeiras décadas do século XX, pode-se*

*observar a curiosa coexistência de formas e conteúdos dos movimentos sociais característicos do período anterior junto às novas formas de articulação de demandas.”* (Gohn, 1995:60). O projeto de industrialização e o deslocamento do campo para o centro gerou massas de ocupação nas periferias das cidades do país e assim se prolongou até meados da década de 50. Pautada na relação econômica-trabalhista e na expansão da cultura e economia urbano-industrial sem uma infraestrutura adequada para tal migração, muitos movimentos sociais foram “abafados” pelo clima de repressão política e pelo terrorismo estatal iniciados com a ditadura, que impunha a censura e a ausência de políticas que pudessem acompanhar seus projetos de desenvolvimento industrial. (Gohn, 1995:80).

Segundo Soares do Bem, anterior ao período militar, foi durante o populismo, período da redemocratização iniciado 1945 que, sob o respaldo da Constituição de 1946, a recomposição sindical e o cerne da democracia, a disputa eleitoral, *“o povo irrompeu na cena política com algum poder de pressão, dando origem a muitos movimentos”*. As questões advindas do extenso processo de migração interna em prol da política industrial brasileira deixava nítida a falta de estrutura e a extrema desigualdade social no país. Assim, os movimentos sociais, ligados ao processo industrial e às questões urbanas, questionavam a forma como Estado se posicionava sobre essas questões; De acordo com Soares do Bem:

A bibliografia que trata da questão é unânime em reconhecer a ausência da intervenção do Estado na regulamentação da questão urbana (Lojkine, 1981; Kowarick, 1979), de forma que este segmento populacional tem sido desprovido de recursos urbanos necessários à sua reprodução. Tornou-se padrão no modelo de expansão do capitalismo brasileiro a urbanização calcada sobre as carências de serviços de consumo coletivo nas periferias das grandes cidades. (Soares do Bem, 2006:11).

---

Ao passo que as grandes massas de trabalhadores desqualificados que eram atraídos como mão-de-obra barata se organizavam nas cidades e nas periferias, a economia industrial fervia e o projeto nacional-desenvolvimentista ganhava fôlego com capital estrangeiro. Nas cidades, apenas entre os primeiros anos da década de 1960, 435 greves foram realizadas

tamanha era a força sindical. No campo ou na cidade, o populismo era derrotado pelas massas em nome de melhores condições de trabalho. Entretanto, com o Golpe Militar e a nova Constituição, vários movimentos sociais existentes antes de 1964 foram desmantelados e desfeitos. (Soares do Bem, 2006) Vale notar que durante o período populista, os movimentos sociais atuavam de forma a negociar pautas e articular conquistas matérias.

Mais focado no período que nos interessa, entre os anos 70 e 90, os autores nos ajudam a entender historicamente a relação existente entre a atuação dos movimentos sociais e as mudanças nos paradigmas teóricos e políticos do período analisado. Doimo (1995), assim como o trabalho de Sousa do Bem (2006) e Gohn (1995), propõem uma interpretação da trajetória dos movimentos sociais no Brasil, principalmente pela abordagem de sua ressignificação que passou a ser “*durante o período autoritário, uma mobilização em torno de demandas não- materiais, o seu caráter, ao menos em um primeiro momento, fortemente antiinstitucional*” (Doimo, 1995:39). Enquanto o “antigo” movimento social atuava em negociações trabalhistas sobre demandas materiais, durante o período que se inicia em 1964 a organização e demanda dos movimentos sociais mudaram.

Marcado pelo regime fechado e pela extrema vigilância do governo, a política de desenvolvimento econômico dos militares repercutiu diretamente na vida social e nos movimentos sociais. Segundo Sader:

“Assistimos tanto ao fechamento de espaços públicos de manifestação política quanto ao fechamento de espaços públicos de convivência social, por onde se coletivizavam experiências sem incidência direta na institucionalidade política.” (Sader, 1995:205).

---

Entretanto, foi justamente o desamparo, o descaso e a impossibilidade de organização e de manutenção de laços sociais imposta pela ditadura que diversos movimentos surgiram. Ainda Sader diz que “*Os movimentos sociais tiveram de construir suas identidades enquanto*

*sujeitos políticos precisamente porque elas eram ignoradas nos cenários públicos instituídos*". (Sader, 1995:199) Tal ideia é contemplada por Brant quando o autor diz que:

“Associações comunitárias, grupos políticos de crescimento molecular, comissões de fábrica, movimentos culturais, clubes de mães ou de jovens, grupos de oposição sindical, tendências estudantis, enfim, uma variada gama de movimentos localizados e dispersos fundamentavam-se na confiança direta entre os membros e na consciência de seu desamparo diante das instituições mais vastas”. (Brant, 1983: 13)

---

De acordo com Doimo (1995), é nesse momento que surgem os chamados novos movimentos sociais, não mais preocupados com demandas materiais, mas com reivindicações não-materiais, questões de identidade, da necessidade de renovação das formas de vida política. Segundo a autora, os novos movimentos *"[...] jamais reproduzirão o padrão clássico do conflito de classes porque as contradições agora são de outra ordem e porque os conflitos aí instalados são metapolíticos, ou seja, muito mais pautados em valores do que em reivindicações negociáveis"* (Doimo, 1995:46)

A contribuição e a organização dos novos movimentos sociais surgidos durante o período de ditadura militar, como o movimento do custo de vida, o movimento de moradia, o movimento contra o desemprego, o movimento de saúde, do transporte coletivo - segundo Sader:

“Apontaram no sentido de uma política constituída a partir das questões da vida cotidiana. Apontaram para uma nova concepção da política, a partir da intervenção direta dos interessados. Coloram a reivindicação da democracia referida às esferas da vida social, em que a população trabalhadora está diretamente implicada: nas fábricas, nos sindicatos, nos serviços públicos e nas administrações dos bairros.” (Sader, 1995:115)

---

A partir do surgimento de diversos novos movimentos sociais, da falência do modelo nacional-desenvolvimentista, a década de 1980 foi marcada pelo período de transição, de redemocratização. Nesse momento, é possível observar determinados avanços na questão participativa e na construção de um debate político mais elaborado. De acordo com Cury:

“De todo modo, a realidade pré-88 já vinha conhecendo essa luta entre o velho e o novo, por já abrigar uma sociedade civil que deixava de ser "gelatinosa". Constituía-se uma nova esfera pública democrática, tanto para combater o poder governamental antidemocrático como para reivindicar as várias faces da democratização, aí incluída a do Estado. Novos sujeitos políticos surgiam com projetos diferentes para o futuro. Firmava-se a convicção de que o Brasil não tinha incompatibilidade com a organização da vida democrática e a democracia política poderia conviver com justiça social.” (Cury, 2008: 297)

---

Para Brasílio Sallum:

“A mobilização popular minou completamente o apoio ainda existente à política de democratização gradual e limitada liderada pelo regime autoritário. Com isso, a crise política expandiu-se e aprofundou-se: a perda de legitimidade do governo estendeu-se, incluindo o próprio regime autoritário. Mais ainda, naquela conjuntura crítica, foi iniciada a ruptura dos limites da legitimidade do Estado varguista. A entrada maciça da população na luta política em favor da superação rápida do regime autoritário produziu uma inovação substancial na vida política brasileira: obrigou o governo a tolerá-la, os meios de comunicação de massa fiéis ao regime a noticiá-la e as elites políticas a rejeitar as costumeiras condicionalidades interpostas à vigência da democracia no Brasil. De fato, a idéia de que não há democracia sem participação popular e de que não há participação popular sem a liberdade plena de associar-se e de manifestar demandas coletivas fortaleceu-se social e politicamente pelo amplo apoio das classes médias e das massas populares. A Campanha das Diretas redefiniu o espaço legítimo da política no Brasil” (Sallum, 2004:40)

---

Avritzer (2012) completando a relação entre a emergência da sociedade civil e o período militar diz que:

“Durante a democratização brasileira, a sociedade civil surgiu como um conceito relacionado à sua nova forma tripartite e expressou a nova concepção de maneira particular: atrelou o surgimento do conceito ao processo de reconstituição dos laços sociais pelos pobres da América Latina (Oxhorn, 1995; Alvarez, Dagnino & Escobar, 1998; Avritzer, 1994) e setores de classe média (Weffort, 1989; Stepan, 1989) em uma situação em que os atores sociais estavam sob pressão de um regime autoritário. A sociedade civil foi, então, entendida como sendo um conceito capaz de diferenciar os novos atores sociais emergentes tanto do mercado, aqui entendido como interesses econômicos privados, como do Estado autoritário.(...) Assim, o conceito de sociedade civil surgiu como um conceito tripartite adaptado às formas de diferenciação entre mercado, o Estado e sociedade que se consolidou na região ao longo do século XX. (Avritzer, 2012:385)

---

Segundo o autor, a reorganização da sociedade e o crescimento dos movimentos sociais no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 podem ser entendidas pela união de três frentes: 1- processo de urbanização e deslocamento da massa pobre que viva nos campos para a cidade gerou, por conta da má estrutura e do falta de diálogo com o governo autoritário, uma organização em prol de direitos e melhores condições de vida na cidade, como já tratado anteriormente; 2- Vinculado a esse processo de modernização e urbanização, questões públicas referentes ao planejamento urbano entraram na pauta: saúde, educações e questões urbanas eram demandadas através da associação de cidadãos da Classe Media brasileira confrontando as decisões técnicas da burocracia insulada do Estado autoritário; 3- Opositores dos setores mais liberais, unidos à classe média passaram a se organizar “*em busca de maior accountability nos processos políticos e civis*”. (Avritzer, 2012:388)

Isso nos mostra que a passagem do final dos 1970 até a derrota da ditadura militar, tanto a classe pobre advinda do campo, como a classe média e os setores mais liberais como economistas, médicos e advogados e professores, ainda que de formas distintas, se organizaram às margens do Estado demandando políticas públicas, remodelando e reorganizando a sociedade. (Avritzer, 2012, 2002; Boschi 1987, Escorel, 1998).

“A sociedade civil brasileira ressurgiu durante o processo chamado de “liberalização” que começou durante meados dos anos setenta (O'DONNELL & SCHMITTER, 1986), momento em que o regime autoritário brasileiro liberou o controle em relação a algumas proibições de reuniões públicas de associações voluntárias, mas não sobre as regras de competição política (STEPAN, 1989). Assim, estudantes puderam reconstituir seu movimento, muitas categorias profissionais como arquitetos, engenheiros e advogados passaram a se reunir de novo e a reorganizar suas associações, muitos sindicatos começaram a ser dirigidos pela oposição e o Ministério do Trabalho não ousou intervir. (...) O processo de democratização e organização de muitas formas de ação coletiva que teve lugar entre 1974 e 1985 levou a mudanças impressionantes no padrão de associação do país.” (Avritzer, 2012:387)

O segundo momento, então, iniciado com a Constituinte de 1987 e a Constituição de 1988 marcam o fim da ditadura militar e a reordenação da sociedade que, no período anterior, tinha como principal demanda, reivindicações de autonomia do Estado. Não mais dependente do próprio Estado ou dos partidos, a Constituição de 1988 trouxe novas possibilidades de participação direta da sociedade. Conselhos, Conferências, Orçamentos participativos entraram em cena no período democrático iniciado em 1988.

Sobre a participação na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), tanto o movimento de “Diretas Já” como o “Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte” são essenciais para a compreensão da emergência dos movimentos sociais e sua permeabilidade e influência na elaboração do texto Constitucional.

“Paulo Maldos inaugurou apresentou o processo da construção da participação social no Brasil, remontando ao processo constituinte e o período de lutas sociais que o antecedeu durante a ditadura militar. Segundo ele, a Carta Constitucional teve como sujeito principal o povo brasileiro. Junto a uma minoria de apoiadores constituintes, o esforço popular pesou sobre a pena constitucional, deixando inscrito e oficializado o anseio de tornar efetiva a participação social no país.” (CEBRAP, 2011:6)

---

De acordo com autores como Avritzer 2002, Szwako, 2012; Whitaker, 1994; Rodrigues Neto, 2003, a ANC apresentou uma importante característica em direção à consolidação da participação no processo de elaboração de propostas de políticas públicas. É através dessa participação na elaboração do texto constitucional que podemos notar as primeiras interações entre sociedade e Estado na produção das políticas, ou seja, a interferência da sociedade no processo de *policy making*. A partir desse momento duas questões são de extrema relevância para o estudo da trajetória participativa: o primeiro deles é a mudança na relação entre Sociedade e Estado que, depositor ao regime autoritário passou a integrar, de forma consultiva, organizando demandas e questões sociais, pactuando-as diretamente com o Estado na produção da Constituição promulgada em 1988.



A segunda questão está relacionada às expectativas que se formavam pela sociedade civil e os movimentos sociais quanto ao seu poder participativo no pós-constituente. A institucionalização da participação via Constituição, era entendida como uma forma de assegurar a participação em políticas públicas previstas pelo texto constitucional. Entretanto, as propostas eram mais pensadas nos desejos de participação do que na real possibilidade da implementação dessas políticas. (Szwako, 2012).

De acordo com Avritzer:

“A ANC permitiu emendas populares e desencadeou uma campanha popular para obtenção de assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas. Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil, tais como a saúde e os movimentos de reforma urbana, da mesma forma que outros importantes atores sociais, como a CUT (Central Única de Trabalhadores) e o MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), também se juntaram à campanha para emendas populares (WHITAKER, 1994). Este foi um primeiro momento de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social. Uma emenda popular na área da saúde foi apresentada com pouco menos de 60 mil assinaturas” (Avritzer, 2012:390)

Entre as principais conquistas do movimento participativo estão as políticas e diretrizes setoriais nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social. Políticas como o SUS (Sistema Único de Saúde), os Conselhos e as Conferências de Saúde, o MNRU (Movimento Nacional pela Reforma Urbana) e sua continuidade pós Constituição como Fórum, o FNRU; o Plano Diretor e o Estatuto das Cidades estão entre as conquistas propostas pela sociedade civil.

Neste contexto, a ideia de Conselhos como espaços de diálogo e negociação surge na agenda política. A experiência organizativa dos movimentos sociais e associações populares, como a comissão dos transportes metropolitanos (ABRANTES, 1989), apresentava a possibilidade de formação de espaços de discussão, como os “Conselhos Populares” do movimento de saúde na capital paulista. Mas a própria pressão popular forçou alguns governos locais a implementarem “Conselhos Comunitários” que, nesse segundo formato, foi concebido com o intuito de abrir a negociação com parcela da sociedade civil para diminuir sua força política e neutralizar o seu potencial de transformação.

Por ultimo, vai tomando forma as propostas do movimento sanitaria, que desde o final dos anos 70, propõem a criação de espaços não apenas para a sociedade ser ouvida, mas que possa realmente influenciar os caminhos da politica publica, por meio da descentralização da administração dos serviços de saúde, com uma efetiva participação da população (CEBES, 1980), tendo forte influencia nas conquistas participativas da Constituinte. (CEBRAP, 2011:10)

---

O que se nota a partir da inserção das demandas populares no texto final da Constituição é a expectativa de uma construção democrática participativa que tenha como característica o trabalho conjunto entre sociedade e Estado. A institucionalização da participação, ou seja, a inclusão de ferramentas de gestão democrática, de ideais de soberania popular e a normatização de canais participativos para a elaboração de políticas públicas setoriais, exemplificados pelos Artigos da Constituição Federal de 1988 nas áreas da Saúde (Art. 198); Cultura (Art. 216-A); Assistência Social, Educação (Art. 206), Emprego (Art. 10 e 194) figura, no cenário atual, uma das questões mais importantes nos estudos sobre a participação popular no Brasil, como veremos na próxima seção desse capítulo.

Ao que nos interessa retratar nesse capítulo, é importante entender a forma como o movimento social depositor ao regime militar passa a interagir com o Estado através de espaços institucionalizados, como é o caso dos Conselhos e das Conferências de políticas públicas. Segundo Luchmann, basicamente apoiadas na teoria participativa de Democracia, as políticas de gestão participativa podem ser exemplificadas pelos Fóruns e Comitês de participação, Conselhos de Políticas, Conferências ou pelo Orçamento Participativo. Ainda que possam versar sobre setores distintos, como educação, saúde, meio-ambiente, ou finanças, os diversos modelos de políticas públicas de gestão participativa têm um aspecto em comum: a participação popular no processo decisório através de mecanismos institucionalizados pelo Estado. Segundo a autora:

“(…) a democracia representativa, mediante a redução da política ao mecanismo eleitoral, está ancorado, e guarda íntima centralidade, na recuperação da articulação entre cidadania e soberania popular por meio

da participação dos cidadãos nos processos de discussão e de decisão política” (Luchmann, 2007:142)

---

Ainda que não Institucionalizada na Constituição de 1988 como alguns conselhos e diretrizes setoriais, como enunciado acima, outra política de caráter participativo “capturou” a atenção dos estudos da participação ao incluir o Orçamento como objeto de debate e deliberações entre sociedade e Estado. O Orçamento Participativo é uma das políticas públicas atualmente mais estudadas como mecanismo gerador do crescimento da participação popular nas decisões políticas, sustentado pela aposta na sua potencialidade inclusiva e, portanto, no seu impulso à consolidação democrática no Brasil.

Segundo a Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo:

O Orçamento Participativo (OP) é um processo de democracia direta, voluntária e universal, no qual a população pode discutir e decidir sobre o orçamento e as políticas públicas. Nesse processo, o cidadão não encerra sua participação no ato de votar, na escolha de representantes do Executivo e do Legislativo, mas também compartilha da decisão sobre as prioridades dos gastos públicos e exerce maior controle sobre as ações governamentais. Ele deixa de ser um coadjuvante da política tradicional para ser protagonista permanente da gestão pública.

O principal objetivo do OP é ser um instrumento de democratização. Assegurar a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos. Essa nova experiência de participação popular procura romper com a tradição de apenas os governantes tomarem as decisões, nem sempre atendendo aos interesses da população. Ela surge como resposta aos limites da democracia representativa, combinando características desta com outras da democracia direta, possibilitando assim uma nova relação entre estado e sociedade e um novo modelo de gestão democrática. (Marquetti; 2008:22)

---

Segundo Pateman (1992), a essência da democracia participativa se dá pela participação dos indivíduos na tomada de decisões sobre os problemas que afetam as comunidades que os mesmos integram, sendo que essa participação pode ocorrer em diversas

esferas, podendo dizer respeito à esfera do governo, mas não se limitando a ela. Usamos a teoria participativa para entender o OP, uma vez que ele é a face visível, formal, de uma política que visa incluir a opinião da população na definição do uso de recursos públicos, decisão anteriormente monopolizada pelas instituições políticas tradicionais, portanto, o OP é um mecanismo que tenta aproximar as instituições políticas e os indivíduos para além do voto.

Sendo assim, o que se nota, a partir da formulação do Orçamento Participativo, é que ele seria uma política pública eficiente para tornar os cidadãos capazes de tratar de questões coletivas; de levar em conta não apenas seus interesses privados, mas também os interesses públicos; assim como colaborar para a população desenvolver habilidades democráticas e familiarizá-las com os procedimentos democráticos. A partir do momento em que as eleições não são mais o único instrumento legal de punição ou premiação do governo, reconhecido o fato de que não permitem um controle em tempo real, mas somente uma avaliação retrospectiva (Manin, Przeworski e Stokes, 2006) quando os danos já foram causados, é preciso repensar e reavaliar como estão sendo construídas as novas instâncias de decisão.

O fio condutor que perpassa os argumentos desenvolvidos para explicar o Orçamento Participativo é feito por Boaventura de Souza Santos (2001), quando confere ao OP o caráter de inovação institucional, inspirada na idéia de democracia participativa e que busca várias formas de articulação entre as democracias participativa e representativa. Segundo Souza (2001) três fatores são fundamentais para entender o sucesso dessa política participativa no país. O primeiro deles está vinculado às experiências de participação popular que ocorreram a partir da segunda metade dos anos 70 e 80, após o processo de abertura do regime militar. Programas como o “Todo Poder emana do povo”, implementado por Bernardo de Souza, Prefeito de Pelotas, RS, que chamou a sociedade a participar, deliberativamente, das grandes decisões do governo, inclusive da elaboração do orçamento municipal – prática que foi

pioneira, pelo menos, no Rio Grande do Sul e no Brasil, é um exemplo de participação popular na construção orçamentária municipal que, posteriormente, foram adotados pelo OP de Porto Alegre.

Ciro Gomes escreveu, na apresentação do livro “Todo Poder emana do povo. Quando tudo começou” de Bernardo Souza:

“Bernardo de Souza foi o primeiro governante brasileiro a criar e implementar, com sucesso, o Orçamento Participativo, uma iniciativa brilhante e inédita transformada posteriormente em objeto de manipulação de políticos e partidos oportunistas. Foi sob a liderança de Bernardo que a Prefeitura de Pelotas empreendeu uma reforma fiscal que elevou suas receitas e reduziu e qualificou suas despesas.” (Souza, 2006:31)

---

Já o segundo fator seria dado pelo aumento da receita dos municípios após a promulgação da Constituição de 88. Utilizando o termo de John Kingdon, houve uma janela de oportunidade política derivada das reformas fiscais nos municípios brasileiros, levando a um aumento significativo no investimento das prefeituras, principalmente nas cidades maiores. A dependência de transferências de pequenos municípios ainda é nítida e, sendo assim, afirma-se que a capacidade financeira dos municípios é determinante fundamental para o sucesso de políticas participativas uma vez que é necessário um determinado montante financeiro para se realizar aquilo que foi proposto pela população de forma participativa.

O terceiro e último fator está relacionado às eleições municipais e ao Partido dos Trabalhadores, mais especificamente. Com o aumento do número de municípios governados por esse partido, e outros aliados de “esquerda”, o Orçamento Participativo tornou-se uma bandeira do PT e uma política característica de seus governos.

Conforme Avritzer (2003), essa experiência aparece como fruto da conexão entre os seguintes elementos:

"um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um

aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo" (Avritzer, 2003:14).

---

Visando a estabelecer algumas das linhas gerais que norteiam os estudos subsequentes, "*O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*", de Leonardo Avritzer, parte de uma breve descrição sobre o alcance do OP em termos geográficos, registrando a sua expansão para uma centena de cidades brasileiras e, em menor quantidade, para localidades européias e latino-americanas. Ao lado disso, o autor adverte que embora muitas delas reivindiquem para si a similaridade com o experimento de Porto Alegre, no caso gaúcho, no decorrer de mais de uma década de experiência, o desenvolvimento do OP demandou várias adaptações que resultaram em uma complexa "engenharia de participação". Sendo assim, mesmo realçando a sua importância para fortalecer a democracia local, frisa que promover a sua expansão ou repeti-lo em outros ambientes não é tarefa simples de se realizar. Para efeitos dos estudos constantes no livro, propõe a definição do OP como uma forma de "*rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa*" (Avritzer, 2003), com base em quatro elementos: 1) cessão de soberania por quem detém o poder representativo local; 2) reintrodução de elementos de participação local (assembléias regionais, conselhos etc.), com métodos de democracia participativa; 3) auto-regulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e 4) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes.

Em um número significativo de experiências de OPs, há eleição de representantes para órgãos que coordenam a elaboração do orçamento e do plano de investimento e serviços, e que atuam como fiscalizadores da execução das obras, o que caracteriza uma forma de sistema deliberativo-representativo, dentro de uma democracia representativa. Isso significa que, dentro da conhecida democracia representativa em que vivemos, a qual elegemos pessoas para ocuparem cargos de vereadores, deputados, governadores, prefeitos e presidente, uma

política que se propõem a ser participativa e de deliberação direta, como o OP, acaba se tornando uma reprodução dos moldes representativos ao eleger pessoas que ocupem cargos de conselheiros e delegados, reproduzindo e não solucionando os problemas mencionados da representação. Entretanto, existem casos em que as regras para a eleição desses representantes não são previamente estabelecidas, o que justifica os questionamentos de Boaventura de Souza Santos quando o autor diz:

Qual a influência da escala (cidade grande, média, pequena; cidade/estado) para que o OP torne-se experiência exitosa? [...] Como se determina e avalia a qualidade, a quantidade e a autonomia dos processos de participação e de deliberação? Em que condições deve ocorrer a intervenção partidária para que não haja perda de autonomia do movimento comunitário nem clientelismo?" (de Souza Santos,2002:39)

---

De uma forma simples, chama-se de Orçamento Participativo quando um orçamento municipal ou estadual (como é o caso do Rio Grande do Sul) é elaborado com a participação da população, pois o que será feito dos recursos financeiros arrecadados não é apenas uma deliberação interna da administração pública, assim, a decisão não fica restrita ao circuito técnico e político.

Assim, o orçamento participativo representa uma forma de exercício da democracia, pois permite que os cidadãos participem de forma ativa do processo de elaboração da proposta orçamentária do seu município, discutindo, deliberando, aprovando ou reprovando, juntamente com o prefeito e secretarias, as propostas de aplicação do dinheiro público, ou seja, as despesas relativas a obras, serviços e investimentos em prol da comunidade.

Tonollier (1999) define assim esta experiência:

“O orçamento participativo é o desdobramento da concepção de que o Estado tem que ser democratizado, de que o povo pode e deve participar das ações e decisões e de que as políticas públicas devem ser decididas pelos seus destinatários.” (Tonollier, 1999:7)

---

A partir destas definições, percebe-se a essência e a importância que tem o orçamento participativo para o exercício da cidadania e democracia no país. Traduzindo-se numa forma de governo que visa à participação popular, e ao mesmo tempo possibilita uma maior transparência, acompanhamento e fiscalização do povo sobre as ações de seus governantes o que dá subsídios para entendê-lo como uma prática de co-gestão entre governo e sociedade, na qual os administrados têm a oportunidade de contribuir efetivamente para a elaboração da proposta orçamentária de sua cidade, bem como de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, de forma democrática e participativa.

Seja de forma direta ou indireta, através de conselheiros ou delegados, podendo ser mais ou menos institucionalizadas, essas políticas se caracterizam por uma abertura na centralização do poder estatal quando da tomada de decisão. Segundo Celina Souza, 2001:

“O Brasil é um exemplo em que a redemocratização e a descentralização caminharam juntas. No que se refere à participação da comunidade, muitos governos locais no Brasil estão envolvidos no desenvolvimento desses mecanismos, que vão desde a criação de conselhos comunitários até o chamado orçamento participativo (OP). O OP tem sido visto, tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, como um exemplo de instrumento de promoção do "bom governo" ou da boa governança urbana.” (Souza, 2001: 2)

---

A relação entre democratização, percepção de direitos, ligada à descentralização também está presente no texto de Evelina Dagnino:

“O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder. Daí a importância que essa noção adquiriu na emergência de experiências participativas como os Orçamentos Participativos e outras, onde os setores populares e suas organizações lutam para abrir espaço para o controle democrático do Estado mediante a participação efetiva dos cidadãos no poder. Além disso, não há dúvida de que essas experiências expressam e contribuem para reforçar a existência de cidadãos-sujeitos e de uma cultura de direitos que inclui o direito a ser co-participante em governos locais. Ademais, esse tipo de experiência contribui para a criação de espaços públicos onde os interesses comuns e privados, as especificidades e as diferenças, podem ser expostas, discutidas e negociadas” (Dagnino, 2002:12).

---



É importante atentar ao fato de que o momento histórico brasileiro, suas ideias e valores democráticos, unido a atores e instituições, permitiram a ascensão desse tipo de políticas. Segundo Souza, 2001:

“Alguns fatores e políticas antecederam e facilitaram a adoção de políticas como o OP. O primeiro é a existência de algumas experiências semelhantes, anteriores à redemocratização. O segundo é o aumento dos recursos municipais como resultado da redemocratização, combinado com a decisão de vários governos locais de promover ajustes nas respectivas finanças públicas. O terceiro fator é o aumento da presença de partidos considerados de esquerda nos governos locais, em especial nas grandes cidades.” (Souza, 2001: 4)

---

O que a literatura parece nos mostrar é que as políticas de gestão participativa estão intrinsecamente vinculadas a um processo de democratização, num momento em que se discute não apenas a distinção daquilo que é democrático para aquilo que é não-democrático. Podendo ser direta ou indireta, mas voluntária e universal, as políticas de gestão participativa se inserem num contexto de melhor qualidade da democracia, no qual a população teria o direito de discutir e decidir sobre decisões e políticas públicas. Nesse processo, o cidadão não encerraria sua participação no ato de votar, na escolha de representantes do Executivo e do Legislativo, mas também compartilharia com os demais, em novos arranjos institucionais, suas opiniões e decisões, opinando sobre suas prioridades nos mais diversos setores da arena política. A gestão pública passaria a ser composta por mais um ator importante: a população. Este ator deixaria de ser coadjuvante na participação política, restrita ao processo eleitoral e passaria a atuar ativamente nos assuntos anteriormente dominados pelos políticos eleitos.

Segundo Marquetti:

“O principal objetivo dessas políticas é ser um instrumento de democratização. Assegurar a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos. Essa nova experiência de participação popular procura romper com a tradição de apenas os governantes tomarem as decisões, nem sempre

atendendo aos interesses da população. Ela surge como resposta aos limites da democracia representativa, combinando características desta com outras da democracia direta, possibilitando assim uma nova relação entre estado e sociedade e um novo modelo de gestão democrática”. (Marquetti, 2008:8)

---

Dado que o objetivo deste capítulo é mostrar de forma simplificada a trajetória da participação no Brasil, adotamos como ponto de partida a construção do cenário das relações entre o Estado e a sociedade a partir dos anos 1930. Partindo desse ponto, iniciamos os estudos dos movimentos sociais durante a ditadura militar, em que a sociedade estava preocupada com a “autonomia, a democratização das políticas públicas e o estabelecimento de formas de controle público sobre o Estado”. (Avritzer, 2012:392). Com a redemocratização do país, a inserção direta de demandas sociais no processo de formação da Constituição, e após sua promulgação em 1988, nota-se uma forma mudança na forma de participação: “*a sociedade brasileira começou a se preocupar com o estabelecimento de uma forma mais ampla de participação pública na maioria das áreas de políticas públicas.*” (Dagnino, 2002). Segundo Avritzer, “*Com o forte trabalho de extensão da participação de organizações da sociedade civil no interior do Estado nas áreas de Políticas Públicas, a questão colocada foi como tais associações/atores poderiam manter a sua autonomia em relação ao Estado.*” (Avritzer, 2012:392).

Para finalizar essa breve reconstrução da trajetória, é importante entender o que se entende por institucionalização da participação. De acordo com Avritzer:

“A sociedade civil brasileira teve a sua institucionalidade criada por dois processos, a reação dos setores populares ao processo antidemocrático de modernização do país que interferiu intensamente na sua vida cotidiana e um processo de democratização que fez das associações civis atores importantes no processo de aprofundamento democrático.” (Avritzer, 2012:394)

---

A transformação da sociedade e das relações dessa com o Estado é facilmente notada quando entendemos o processo que vai do autoritarismo à formalização via Constituição de instrumentos de participação. De sua intenção contrária ao governo militar à sua interação com o Governo na elaboração de políticas públicas, Conselhos, Conferências, Audiências Públicas e Orçamentos participativos passam a ser as principais ferramentas participativas na construção e também na consolidação democrática no Brasil.

Como dito anteriormente, essas políticas participativas têm sido estudadas como um dos principais mecanismos geradores de crescimento democrático baseado, principalmente, nos preceitos das teorias participativas e deliberativas. Assim sendo, essas políticas podem ser estudadas à luz das teorias democráticas, sob um aporte sociológico de compreensão e pertencimento político ou mesmo sob o foco das instituições que, de forma participativa, teriam a função de aproximação entre o Estado e a Sociedade. Fato é que, por tratar de novas ideias de democracia (participativa e deliberativa) através de novas instituições que, de certa forma, dão poder decisório à população, surgem novos atores e arranjos formais e informais. O processo muda; muda a ponto de poder inverter a ordem na relação entre governantes e governados.

A seção seguinte, não focada na trajetória da participação, mas construída a partir da identificação de uma agenda de pesquisas participativas nos mostrará, de acordo com os estudos de Lavallo (2011) e Avritzer (2011), quais os principais marcos nos estudos participativos pós-1988. Ainda que muitos sejam os trabalhos e os focos empregados para a análise das políticas públicas, os dois autores citados são reconhecidos nacional e internacionalmente por seus trabalhos sistemáticos para a consolidação da área e, especificamente sobre os trabalhos citados, tentam fazer um mapeamento dos estudos acadêmicos acerca da participação.

Lavalle (2011) mostrará que quatro grandes questões nas quais os trabalhos sobre participação podem ser divididos. Entender como a agenda participativa é constituída é imprescindível para que, num primeiro momento, entendamos e resgatemos as teorias que embasam essas pesquisas; e, num segundo momento, possamos elaborar nossas propostas de pesquisa que enriqueçam e amadureçam o debate sobre as Instituições participativas no Brasil.

### **2.1- As grandes questões da agenda “pós-participativa”.**

Baseado no recente estudo de Adrian Lavalle (2011), o autor indica para o reordenamento da agenda participativa nas últimas décadas. Dos estudos iniciais datados das décadas de 1960 a 1980 cujo foco era a ação e organização dos movimentos sociais contra a ditadura militar, aos estudos posteriores a institucionalização da participação, portanto pós 1988, Lavalle menciona o pioneirismo na inflexão desses estudos que passaram de contra o Estado para ser parte do Estado. De acordo com o autor:

“(…) independentemente das avaliações sobre o resultado desse processo, a participação, que nos anos 1960 a 1980 condensava a crítica dos atores sociais e de parte da academia perante os déficits de inclusão das instituições políticas e do crescimento econômico, bem como exprimia um reclamo de autodeterminação efetiva em face de partidos e intermediários políticos vários, tornou-se progressivamente, nos anos da pós-transição, parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias.” (Lavalle, 2011: 1)

---

Assim, adotando o trabalho deste autor como base para entendermos a agenda de pesquisas participativas, essa seção fará um levantamento das grandes questões tratadas pela literatura nacional após a institucionalização da participação no Brasil, explorando de que forma a trajetória da participação descrita no início do capítulo foi trabalhada através de teorias e os conceitos da ciência política na construção dessa agenda de pesquisa pós-participativa. Segundo a justificativa de Lavalle:

“(…) o elenco de questões pesquisadas e teoricamente problematizadas nos últimos anos é passível de organização em quatro frentes de trabalho. É uma ordenação sem qualquer pretensão de classificar de modo exaustivo ou sequer razoavelmente completo a produção acadêmica recente. O intuito é bem mais modesto, a saber, salientar a confluência de preocupações em torno de conjuntos de questões comuns.” (Lavallo, 2011:3)

---

Segundo o autor, essas quatro frentes de trabalhos que englobam diversas “questões” são: (1) a representação extraparlamentar e seu histórico, (2) a reconfiguração da relação entre o estado e a sociedade; (3) os efeitos da institucionalização da participação, e (4) avaliação de sua eficácia e efetividade.

A primeira frente de trabalhos ao qual o autor se refere procura entender como as instituições participativas são entendidas como o “*locus*” da representação extra-parlamentar. De acordo com o autor, essa frente de trabalho estaria preocupada em identificar como a “*vocalização de interesses sociais como incumbência associada a uma posição institucional constitui exercício de funções de representação política de jure.*” (Lavallo, 2011:3)

Nessa frente de trabalho estão incluídos trabalhos que procuram entender de que forma as instituições participativas como os Conselhos, as Conferências e os OPs, por exemplo, se tornaram espaços de representação política desvinculados, ou parcialmente desvinculados, da representação parlamentar tradicional do modelo representativo. Quando há a possibilidade de reunião, de diálogo, participação e, por vezes, deliberação, institucionalizados pelo Estado que se abre para a “ouvir” a sociedade, constroem-se instâncias de empoderamento, “vocalização” e produção de demandas diretas. Não mais dependente das fórmulas tradicionais de representação, como o processo eleitoral regular para a escolha dos representantes do executivo e o legislativo, a prestação de contas com a sociedade não se dá somente *à posteriori*, nas eleições seguintes.

Nesse ponto, autores como Abrucio e Loureiro (2005) entendem o *accountabilty* como ferramenta de inclusão democrática. Segundo eles, duas questões decorrentes das instituições

participativas são de extrema importância para os estudos sobre o Estado e sua relação com a sociedade: A primeira diz respeito aos mecanismos alternativos de responsabilidade da sociedade civil que possibilitaria o monitoramento do governo de forma mais constante, indo além do processo eleitoral. A segunda razão vai de encontro à noção de soberania popular no controle das ações do Estado que, segundo os autores, deve ser exercido diretamente por seus eleitores, sem necessariamente passar pelo crivo da tecnocracia instaurada pela burocracia.

Entendendo que as eleições não são mais o único instrumento legal de punição ou premiação do governo, reconhecido o fato de que não permitem um controle em tempo real, mas somente uma avaliação retrospectiva (Manin, Przeworski E Stokes, 2006), quando os danos já foram causados, as instituições participativas assumem o compromisso de ser uma ferramenta hábil de *accountability*. Sobre a inserção do tema do *accountability* na agenda de pesquisa participativa, Lavallo diz :

“A pergunta pelo fundamento da legitimidade ou pelas eventuais práticas legitimadoras dos atores da sociedade civil que exercem funções de representação é hoje um debate de ponta no Brasil e pelo mundo afora, e no seu seio tem adquirido relevância crescente a questão da *accountability* da própria sociedade civil.” (Lavallo, 2011:4)

---

Outra questão componente desse grupo de trabalho é a legitimidade dos atores e das próprias instâncias participativas. Autores como Coelho (2004), Lavallo, Houtzager e Catello (2006) e Luchmann (2007) alertam para o fato de que essas instâncias participativas, principalmente nos primeiros anos da democracia brasileira, por estarem em constante disputa, poderiam estar vinculadas à vontade estatal e aos mesmos atores do velho sistema representativo, ainda que apresentem mecanismos diferentes dos tradicionais, como o sistema eleitoral. Questões como a disputa pelo acesso aos espaços participativos geram questionamentos sobre a sua legitimidade, sobretudo, quanto à cooptação, origem e vinculação dos atores; seus interesses, ações e, segundo Tatagiba e Teixeira, “o grau de

*comprometimento dos sujeitos com a efetividade dos processos participativos e a aposta na importância dessa participação*”. (Tatagiba e Teixeira, 2007:19)

Assim as autoras citadas, Lavallo diz:

“Quando olhados como instâncias de representação extraparlamentar, os espaços chamados de participativos ganham outra conotação: são parte de um processo de pluralização institucional da democracia, mas, simultaneamente, admitem questionamentos a respeito da legitimidade dos novos atores da representação.” (Lavallo, 2011:3)

---

De acordo com Dagnino (2002), esta descaracterização da representatividade não é inocente e pode servir a propósitos específicos de captura do poder repassado à sociedade pelo Estado através da Constituição de 88.

Entendemos, então, que os principais temas inseridos nessa primeira temática se referem à questão da representação; da representação democrática que, ao mesmo tempo em que expande os limites de atuação da população e fortifica os mecanismos de *check and balances*, gera impasse quanto à legitimidade desses novos atores e as reais intenções dessas instâncias. A complexidade do sistema representativo parece se replicar, ainda que em menor escala, para o entendimento dessas novas instâncias participativas.

O segundo grupo de trabalhos identificado por Lavallo se refere ao enfrentamento do histórico e da trajetória da participação e de sua institucionalização, assim como do entendimento das dinâmicas transversais que estruturam os espaços participativos.

“a descrição dos arranjos institucionais participativos como espaços conquistados de baixo para cima pela mobilização social, e nos quais se defrontam Estado e sociedade civil, tornou-se heurísticamente estéril para a compreensão do papel dos partidos políticos e governos na institucionalização e funcionamento regular desses arranjos.” (Lavallo, 2011:6)

---

Ao menos três grandes questões podem ser identificadas como componentes dessa frente de trabalho. Entretanto, existe uma preocupação que une todas elas: a necessidade de criar dissensos sobre questões dadas como solucionadas, e a formulação de novas propostas

que se apropriem dos resultados da agenda já constituída para o melhor entendimento dos limites e das potencialidades dessas instituições participativas.

Sendo assim, a primeira questão trabalhada nessa frente é o debate retrospectivo sobre a origem e a institucionalização da participação. Os trabalhos que recuperam esse processo acabam por fazê-lo de modo a focar uma dinâmica horizontal, ou sistêmica, evidenciando a luta entre sociedade e Estado sem se questionar sobre os movimentos transversais que cortam essa dinâmica. Diretamente vinculada à segunda questão, o papel dos partidos políticos, tanto na construção como na continuidade/descontinuidade dessas políticas é de extremo interesse para se analisar o Estado. Políticas de Governo, ou Políticas de Estado?

Estudos como o de Celina Souza, por exemplo, consideram que a emergência da democracia participativa no Brasil deu-se por três principais motivos: I. experiências democráticas durante o Regime Militar; II. aumento dos recursos municipais como resultado da democratização com a nova Constituição; III. presença de partidos considerados de esquerda no governo dos municípios em questão: o Partido dos Trabalhadores. Entretanto, segundo Lavallo (2011), ainda existe um amplo caminho em direção ao entendimento dos processos transversais.

“Assim, a divisão horizontal posta pela descrição do encontro e confronto entre sociedade civil e Estado perde as dinâmicas transversais que estruturam os espaços participativos. A indagação empírica e teórica da racionalidade e papel de governos e partidos em processos altamente institucionalizados e não plebiscitários de participação de cidadãos e atores coletivos é uma frente de trabalho inédita, sem paralelismos óbvios no debate internacional.” (Lavallo, 2011:8)

---

Outro questionamento derivado do histórico da participação e vinculado ao processo de institucionalização, diz respeito àquilo que Szwako (2012) chama de relação entre as expectativas e a realidade das instituições participativas. Os estudos que trabalham essa dimensão parecem mostrar que as novas instâncias de empoderamento estão longes de atenderem às expectativas dos movimentos sociais e daqueles que as pensaram. Mas isso não



é motivo para o “descarte” desse modelo de governança. Lavallo atenta ao fato de que, após quase três décadas de estudos, já é possível avaliar quais são as utilidades e as potencialidades reais dessas instituições.

“A estabilidade de arranjos institucionais e, inclusive, a acumulação de experiências intermitentes como a do Orçamento Participativo (OP), reduziram a incerteza quanto ao alcance daqueles. De um lado, tornou-se claro que essas instâncias não realizariam a contento as expectativas mais ambiciosas dos atores sociais, de outro, houve aprendizagem por parte dos mesmos atores a respeito da utilidade real das novas instituições.” (Lavallo, 2011:7)

---

Diretamente vinculada à relação entre expectativas e concretização das mesmas, a terceira frente de trabalhos enunciada por Lavallo é aquela que trabalha os efeitos da institucionalização da participação em larga escala. Para o autor, como os *“arranjos participativos, como os conselhos, não nasceram prontos, foi preciso definir-lhes as rotinas, moldar-lhes os regimentos, mantê-los ativos e formar conselheiros experientes, e isso exigiu e continua a exigir tempo e energias consideráveis dos atores sociais.”* (Lavallo, 2011:8)

Ícone nos debate acerta da relação entre as formas de atuação antes e após a institucionalização, Dagnino (2004) entende que ao institucional a participação colocando nas mãos do Estado as diretrizes de como, quando e de que forma participar ao invés de abrir espaços em direção à democratização, os movimentos sociais passariam a ser capturados e , de certa forma, regulados pelo Estado. Alexander (1998) e Valla (1998) também acreditam que a inserção da sociedade civil nos espaços participativos institucionalizados acaba por selecionar e diminuir a participação a poucos atores que podem ser facilmente cooptados pelo Estado.

Nesse sentido Lavallo diz que

“Não é preciso gozar de uma sensibilidade aguda para reparar que a institucionalização em larga escala da participação no Brasil constitui uma anomalia para as teses consagradas nas teorias dos movimentos sociais (...)Nesse caso, a literatura de movimentos sociais oferece as teses

mais influentes sobre os efeitos da institucionalização: eles são negativos e implicam a desmobilização e extinção dos atores” (Lavalle: 2011:7)

---

E como complemento, podemos citar Beatriz Pereira (2008) que trata a institucionalização da participação como uma forma assistencialista de promoção da cidadania fortemente vinculada ao projeto neoliberal:

Dagnino (2002) define como emblemática a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, tanto para o projeto neoliberal quanto para o projeto de alargamento da democracia, por meio da ampliação da participação. No nível do discurso há referências comuns, um mesmo vocabulário, os mesmos procedimentos e mecanismos institucionais, que obscurecem as distinções e divergências entre um e outro projeto. (Pereira, 2008:17)

---

A quarta e última questão, segundo o autor, é uma grande questão que permeia os estudos pós-participativos e dizem respeito aos efeitos reais desses arranjos sobre as políticas públicas ou sobre sua performance. Segundo Lavalle: *“Trata-se de frente de trabalho caracterizada por dificuldades metodológicas particularmente acentuadas, pois a aferição de efeitos impõe problemas de atribuição, isto é, de associação não espúria entre causa (participação) e efeito (performance da política, por exemplo).”* (Lavalle, 2011:9)

Provavelmente um dos maiores debates sobre a participação pós-1988, os estudos assumem diversas formas de avaliação das Instituições participativas e, em grande medida, focam em sua efetividade. Publicado pelo IPEA em 2011, o livro “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação” apresenta vinte e dois trabalhos elaborados por diversos autores conceituados na área que debatem questões como as estratégias de análises, metodologias, análises de caso e tem como introdução, o texto intitulado “A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate” de Leonardo Avritzer.

Ainda que esse texto introdutório possa nos dar insumos que qualificariam não só essa, mas todas as frentes de trabalho enunciadas por Lavalle (2011), parece ficar evidente que o

foco na avaliação da efetividade das instituições participativas mostra uma necessidade de investigação que ainda não foi completamente sanada.

De acordo com Avritzer:

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. Assim, passou-se a trabalhar cada vez mais no Brasil e no exterior com o tema da efetividade. (Avritzer, 2011:14)

---

Um importante foco nas pesquisas de avaliação da efetividade é tem como representantes autores como Tatagiba, 2002; Coelho, 2004, 2006; Abers e Keck, 2006; Cunha, 2007, 2009; e Avritzer, 2007. Através da análise de políticas específicas como os Conselhos de saúde, de educação, assistência e OPs, por exemplo, esse grupo tem forte viés nos estudos do crescimento das formas de deliberação pública. Entre as análises da engenharia institucional, dos mecanismos e ferramentas deliberativas baseadas, fortemente em estudos de casos, esses trabalhos não só ajudaram a consolidar a literatura sobre participação e deliberação, como também iniciaram o processo de utilização comparativa que, cada vez mais, colocou a efetividade das Instituições participativas em questão.

Por outro lado, autores como Lavalle, 2004; Romão, 2011; Silva, 2006 e Coelho 2006, questionam o potencial democratizante das instancias participativas inserindo no debate os problemas e os déficits deliberativos destas instituições. Se aproximando do sistema tradicional ao utilizar as instituições participativas como forma de ascensão política, aliado aos problemas de cooptação e as complexas formas de operacionalização dessas instituições, esses autores propõem uma inflexão nos estudos ao proporem uma nova visão sobre a

interação entre sociedade e Estado proporcionada pelas instituições participativas como OPs (Romão, 2011; Souza, 2001), Conselhos e Conferências.

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 (Avritzer, 2011:22)

---

Assim, após a breve reconstrução da agenda de pesquisa participativa enunciada por Lavalle (2011), o próximo capítulo tem como objetivo mostrar de que forma, sob quais teorias esses estudos que compõem a agenda participativa foram pensados. Como visto ao longo desse capítulo, seja através da trajetória da participação no Brasil, seja por meio dos temas e questões levantadas pela agenda de pesquisa participativa que se consolidou no Brasil, questões que trabalhem a democracia e os vários significados; a construção dos direitos; a questão Federativa e a descentralização, assim como a importância e o papel das instituições estão diretamente vinculadas à trajetória e aos estudos participativos.

### **3- Bases teóricas da agenda participativa: Democratização, descentralização e institucionalização.**

De acordo com o resgate histórico de como a participação foi estudada ao longo dos anos no Brasil enunciado no capítulo anterior, justifica-se entender sob quais bases teóricas essa agenda foi formada. Uma vez que o capítulo anterior nos deu grandes indícios da existência de uma relação direta entre a institucionalização da participação com o processo de democratização e a descentralização do poder, esse capítulo tem por objetivo fazer uma breve revisão da literatura sobre as Teorias Democráticas, o neo-institucionalismo e as Arenas de Lowi, entendidas por esse trabalho como as bases teóricas que moldaram a literatura sobre movimentos sociais e sustentam grande parte da literatura sobre a participação institucionalizada no Brasil no período analisado.

Dentro da ciência política podemos identificar, por exemplo, vertentes teóricas que trabalham as políticas públicas de gestão participativa centradas na ação dos grupos ou, também, vertente que focam nas teorias democráticas. A questão democrática, entretanto, não pode ser tratada de forma “una”, ou seja, como se existisse apenas uma teoria, ou mesmo um tipo de democracia. Assim, para o melhor entendimento de como as teorias democráticas são aplicadas para o estudo da participação popular no Brasil, elas foram divididas em três momentos: Elitismo Clássico; Democracia Elitista e Pluralismo e, por fim, Democracia participativa e deliberativa.

Entretanto, falar sobre a representação extra-parlamentar das instituições participativas através das teorias da ciência política exige um esforço anterior no entendimento da própria concepção de representação política, ou mesmo de representação democrática. É importante termos a noção de que a discussão sobre a representação política não é um assunto ou um tema, como é usual designá-lo, novo. (Balão, 2001)

Assim sendo, esse é um problema cuja formulação inicial pode ser encontrada desde logo nas teorias de Hobbes, onde os cidadãos teriam como obrigação a obediência às leis

produzidas pelos representantes, definidos como um agente que tem o direito de atuar da forma que considere mais apropriada. Já Locke julgava que a representação política era uma forma indireta de governo onde o povo deve confiar o poder ao “corpo legislativo” para este realizar o seu bem comum pelo que, ao contrário de Hobbes, defendia que o estado de natureza não seria caótico e não necessitaria de um soberano de poder absoluto. Por outro lado, Montesquieu enfatizou a ideia de democracia representativa como governo indireto, evidenciando os problemas do governo direto enquanto deixava clara a necessidade de representação política, não só por razões de ordem prática (como, por exemplo, a dimensão dos Estados), mas também, por uma questão de princípio (Lara, 2011; Balão, 2001) – ideia que virá mais tarde a ser retomada por Madison com noções burkeanas. De fato, para ele, a representação institui um filtro que tem o poder de eliminar o mal das facções, ao deixar o controle do Estado nas mãos de homens imunes ao partidarismo.

Entretanto, apesar de a representação ser uma condição necessária, sozinha ela não é suficiente. É preciso deixar que as facções se multipliquem para que elas próprias cheguem à neutralização recíproca. Assim, impede-se que um interesse particular tenha condições de suprimir a liberdade. Por isso, neste sentido, é na mistura, no equilíbrio das forças sociais, que um governo pode ser moderado e sensato. (Balão, 2001)

Os pensadores iniciais da representação política viam uma diferença fundamental entre a democracia e o sistema que defendiam de forma representativa. Uma das ideias centrais que ficou explícita nos clássicos fundadores do governo representativo é a de que, por diversas razões estruturais, pela viabilidade, seria esse um sistema em que a comunidade política governa indiretamente através de representantes eleitos.

“Não há representação política, quando (para empregar uma expressão de Carl Schmitt) se verifica identidade - seja em monarquias puras ou mesmo em democracias diretas -, quando os governados tendem a ser, simultaneamente, governantes ou quando a divisão entre governantes e governados se põe ao nível da distinção dos destinatários de normas jurídicas e não ao nível de uma distinção funcional. Pelo contrário,

representação postula inidentidade e, depois, relação. Ela redonda num fenômeno de relação e de comunicação para que os governantes apareçam como representantes dos governados tem de haver essa relação.” (Miranda, 1996 : 66).

---

Assim, a “definição operacional mínima, que diferencia os eleitos dos eleitores”, definida como “inidentidade”, cria duas instâncias distintas: o corpo dos representantes e o corpo dos representados, com funções diferentes. Essa diferença natural consequente do modelo de governo representativo acarreta diversas consequências. Por princípio não há igualdade na representação política, seja no sentido procedimental, seja em outras vertentes acarretadas por essa diferença.

Seguindo a posição de Schmitt, Manin (1999) entende a representação política não apenas como um método de tomada de decisões, de organização do processo de decisão política para o funcionamento de sociedades complexas, mas sim

“a conexão entre representante e representado encontra-se plenamente instituída dentro dos princípios do governo representativo, quer mediante a autorização eleitoral, quer mediante o papel da opinião pública; contudo, não parece descabido afirmar que, para o autor, seria um despropósito se pensar nos componentes dessas dualidades como antinomias ou tensões, visto que na sua gênese o governo representativo não teria sido projetado por seus fundadores como uma democracia; antes, teria sido construído para preservar a distância entre representantes e representados” (Lavalle, Houtzager E Castello, 2006 : 8).

---

Desta forma, Manin destaca que o essencial é que a representação política seja entendida como o resultado de um mecanismo de seleção de líderes (as eleições) intrinsecamente aristocrático, isso é: a formação de um corpo de representantes que não se assemelha ao corpo dos representados. Mais uma vez a noção de desigualdade intrínseca a consequente inidentidade da representação, mostra que a distância entre o corpo de representantes e o corpo de representados.

Segundo alguns autores, inclusive Manin (1999) e Balão (2001), a democracia representativa *“permanece naquilo que foi desde a sua fundação: um governo de elites*

*distintas do conjunto dos cidadãos*”, ou seja, assistimos à substituição de elites em novos modelos de governo. Mas assiste-se, igualmente (e esse é um dos aspectos mais curiosos e interessantes da representação política, e sobretudo naquilo que se refere ao processo de eleição dos representantes do indivíduo, do cidadão, das massas a serem governadas) à continuidade da elite governante quer nessa posição quer no desempenho das funções inerentes, mesmo em Governos distintos (Bessa, 1993; Domhoff, 2009, Balão, 2001).

Com a criação da figura do representante (e do colégio de representantes), assim como do conseqüente processo de eleição, entendido como um processo politicamente vital para a escolha de representantes, cada um dos detentores do direito de exercício de voto passou a ser chamado a participar - desempenhando um papel determinante e, ao pronunciar-se elegendo, alimenta-se da (e alimenta a) ilusão de que existe igualdade, assumida na percepção fácil e simplista de que o peso do seu voto é igual ao de tantos outros. Mas, esquece-se de que toda esta edificação é extremamente complexa e dependente de sofisticados mecanismos de “checks and balances” para os quais já no século XIX Moisei Ostrogorski chamava a atenção. (Balão, 2001)

A partir do conceito de representação política e de democracia representativa, veremos algumas das principais teorias da Ciência Política que podem ser identificadas como “base” da construção da agenda de pesquisas pós-participativas no Brasil.

### **3.1- Teorias Democráticas**

Como visto no capítulo anterior, o processo de democratização do Brasil foi fundamental para a participação política surgisse como um “problema” a ser inserido na agenda governamental. Entretanto, falar em Democracia não é tão simples como pode parecer. Afinal, de que momento e de qual democracia estamos falando?

As teorias que tentam entender, justificar ou mesmo se opor à democrática sofreram diversas ressignificações ao longo do tempo. Partindo de estudos de natureza representativa



aos estudos mais recentes da democracia deliberativa e direitos simbólicos, é importante entender o que essas teorias produzidas ajudaram na construção da agenda sobre participação no Brasil. Dos estudos elitistas, contrários à democracia e a participação popular nos assuntos políticos, passando pela definição mínima e procedimental enunciada por Schumpeter (1984), até a crítica e defesa da participação por Pateman e Gutmann, a questão democrática produziu material e teorias que se inserem de forma ora mais, ora menos direta nos estudos participativos no Brasil.

É importante mencionar que a questão democrática está intrinsecamente ligada à percepção de direitos, de soberania e de centralização (ou descentralização) de poder. Como pudemos notar através da trajetória da participação enunciada pelo capítulo dois, veremos nas seções seguintes que a defesa por um determinado modelo de democracia está marcada por uma época, por ideias e instituições datadas. Assim, seções a seguir farão uma breve revisão sobre as principais ideias das teorias que trataram a democracia.

### **3.1.1 – Teoria Elitista Clássica**

Vilfredo Pareto, Moisei Ostrogorski, Gaetano Mosca e Robert Michels são autores que apresentam uma visão elitista da democracia na medida em que “*compartilhavam o diagnóstico de que toda forma política produz distinção entre minorias dirigentes e maiorias dirigidas*” (Hollanda, 2011:5), evidenciando no campo da política, as consequências diretas da desigualdade natural.

Assim, ao longo de suas obras, encontramos uma identidade a qual o povo é visto como uma massa amorfa e a democracia constitui-se numa forma de governo no seio da qual as decisões apenas aparentemente são tomadas pelo povo (maioria). No entanto, como veremos ao longo dessa seção, para esses clássicos autores da teoria elitista, todo o processo – quer de “*decision making*” quer, sobretudo, de “*decision taking*” - é, apenas e tão só, uma forma de garantir o poder das elites. (Balão, 2001) Quem governa de fato é uma minoria de

representantes que, em Pareto e Mosca é denominada “classe dirigente”, em Ostrogorski é designada “políticos profissionais” e “classe política dirigente”, enquanto em Michels ela é apenas, e tão somente, uma oligarquia. (Hollanda, 2011; Balão, 2001; Miguel, 2005)

Para Mosca, toda a sociedade humana “minimamente civilizada” se divide em duas classes: (I) a classe política dirigente, ou classe dos governantes, uma minoria que dirige o Estado e monopoliza o poder político, e (II) a classe dos governados, a maioria que é dirigida pela classe dos governantes. Todo o organismo político possui um dirigente (classe dirigente) e até mesmo na sociedade feudal e na Idade Média podemos observar a centralização dos poderes nas mãos de um soberano; mais adiante, em um sistema burocrático, vemos que um poder central dita as diretrizes dos demais poderes que, por sua vez, são divididos, segundo a sua natureza. O nascimento situa os homens em um universo de conhecimentos, valores e posturas que os aproxima ou não dos modos de vida da minoria dominante. *“Entre os bem e os mal nascidos haveria distâncias significativas nas chances de incorporação às elites”* (Hollanda, 2011: 3).

Tratando dessa forma política e enaltecendo os valores da minoria dominante, sobre a democracia, Mosca acredita ser um erro afirmar que, num regime liberal-democrático, a classe política dirigente toma suas decisões com base no consentimento explícito da maioria dos cidadãos. Numa linguagem “tocquevilleana” é, para Mosca, um erro afirmar que existe soberania do povo na democracia. A eleição é uma luta entre partidos diferentes para influenciar uma massa amorfa de eleitores, em que, nesta luta, os partidos até procuram se adaptar, ao menos em aparência, às ideias e sentimentos da maioria dos cidadãos. Mas, na realidade, os eleitores apenas escolhem a classe política dirigente a que irão se submeter, o partido que os irá dominar. Já aqui reside uma situação de interesse para os estudos da participação institucionalizada: Num determinado Conselho Gestor, ou Orçamento Participativo que adote eleição de conselheiros e delegados para a organização das plenárias e

das demandas, não poderia ser replicado a forma de escolha da classe política enunciada por Mosca?

Ainda para esse autor, a influência da massa popular sobre as ações da classe política dirigente é um perigo, porque as camadas incultas da população não conhecem as verdadeiras necessidades da sociedade. Dessa forma, percebemos que para Mosca, existe uma *fórmula política* que legitima o poder exercido pela classe dominante. Segundo o autor, não existe a “*soberania popular*”, o que ocorre é a eleição de uma classe dirigente. Os eleitores, por sua vez, constituem uma massa amorfa e submissa ao poder da classe dominante; por não apresentarem aptidão para dirigir, tampouco para reconhecer as necessidades apresentadas pela sociedade.

Vilfredo Pareto, assim como Gaetano Mosca, afirma a forma heterogênea da sociedade humana, seja por aspectos físicos ou intelectuais. Por outro lado, admite que “*a ideia subjetiva da igualdade dos homens é um fator de grande importância e que atua poderosamente para determinar as mudanças que a sociedade sofre*” (§102:71).

A teoria de Pareto diz que toda sociedade humana é governada por uma elite, “um pequeno número de homens”, mesmo em sociedades aparentemente democráticas, onde se diz que o povo (ou a maioria do povo) governa. As elites governantes das sociedades humanas se renovam continuamente, caracterizando, assim a lei da circulação das elites: a marca que diferencia a diferencia a teoria de Pareto dos outros clássicos. Segundo ele, a principal diferença que existe entre as sociedades humanas é o ritmo da circulação das elites governantes. Haveria, assim, em todas as áreas de ação humana, indivíduos que se destacam dos demais por seus dons, e suas qualidades superiores. “*Eles compõem uma minoria distinta do restante da população – uma elite.*” (Pareto apud Grynszpan, 1996:36). A história das sociedades humanas é, em grande parte, a história da sucessão das elites governantes.

Segundo Michels, conforme a instituição se organiza, se burocratiza e hierarquiza suas funções, menos democrática ela se torna. É nesse exato ponto que a representação é criticada por Michels (1982). O autor aponta para a existência de uma “lei de ferro da oligarquia” nas organizações humanas; afirma que nenhuma ordem social existe sem uma minoria dominante, justamente pelo fato de o surgimento dessa classe política ser intrínseca ao crescimento das organizações, geradora da necessária representação, criadora de chefes, que se tornam, pouco a pouco, mais indispensáveis: seja pela sua superioridade intelectual, por seus conhecimentos técnicos, pela facilidade de organização na tomada de decisões, ainda que de forma “menos” democrática, ou pelo simples fato de terem a posição de representante e, por isso, estarem incumbidos de resolver determinados problemas. Ele sugere, portanto, que a massa anularia o indivíduo e assim, com o indivíduo extinto, o governo não seria realmente democrático (Ostrogorski, 1911; 1970 apud Balão, 2001). A representação, a delegação e a organização, geradora de oligarquias, ocasionariam a "desdemocratização" do sistema. “*A inserção de delegados capazes de representar a massa é uma forma de assegurar a realização de suas vontades.*” (Michels, 1982:110)

Em Michels, principalmente, diversos são os mecanismos que podem ser conjurados para estudar as instituições participativas. Partindo do chamado Crivo técnico, à hierarquia apresentada pelos arranjos participativos, questões sobre a hierarquização e oligarquização das Instituições participativas se tornam pertinentes.

Charles Wright Mills (1968), em *A Elite do Poder*, analisa a estrutura de poder vigente nos Estados Unidos, em meados do século XX. Para Mills (1968), uma elite encontra-se no topo do poder da sociedade norte-americana, sendo responsável pela tomada das grandes decisões cruciais. A elite é formada pelos ocupantes da cúpula de três grandes “meios de poder”: os principais partidos políticos que se revezam no domínio do estado, as grandes empresas e as forças armadas. Isso pode ser observado no seguinte trecho:

“Pois comandam as principais hierarquias e organizações da sociedade moderna. Comandam as grandes companhias. Governam a máquina do Estado e reivindicam suas prerrogativas. Dirigem a organização militar. Ocupam os postos de comando estratégico da estrutura da social, no qual se centralizam atualmente os meios efetivos do poder e a riqueza e celebridade que usufruem” (Mills 1968: 17)

---

Existem, abaixo da elite do poder, representantes de um nível médio de poder, que segundo o autor, são os políticos profissionais que atuam no Congresso e também nos grupos de pressão. No entanto, as decisões de grande repercussão são tomadas pelo triângulo de poder, que são interligados por meio de relações intrincadas, devido a seus interesses comuns e dependentes. Essa ligação direta é explicada no seguinte trecho:

“As decisões de um punhado de empresas influem nos acontecimentos militares e políticos, além dos econômicos, em todo o mundo. As decisões da organização militar repousam sobre a vida política, e a afetam, bem como o nível mesmo da atividade econômica. As decisões tomadas no domínio público determinam as atividades econômicas e os programas militares. Já não existe, de um lado, uma ordem econômica, e do outro, uma ordem política encerrando uma organização militar sem importância para a política e os lucros” (Mills, 1968: 31)

---

As “altas rodas” presentes nos postos de comando são caracterizadas a partir daquilo que seus membros possuem, como “dinheiro, poder e prestígio”, que por sua vez exigem o acesso às principais instituições de poder – este acesso define a condição de elite. A elite é um estrato social, uma camada diferenciada da população, que tenta manter-se nessa posição por meio de relacionamentos entre membros da elite – como casamentos, negócios – e por meio das estruturas que utilizam – como as igrejas, as escolas, as empresas.

### **3.1.2 Elitismo Democrático e Pluralismo**

O elitismo democrático é exatamente a contraposição do monismo das elites. Ele é pluralista e, “*grosso modo*”, podemos identificar de antemão semelhanças que constituem esse “campo” em pelo menos dois pontos: O primeiro, diretamente relacionado com a tese clássica

da democracia, a Democracia elitista denuncia que os princípios da teoria clássica que salienta soberania popular, a noção de governo da maioria, do povo, pelo povo e para o povo como sendo ilusórios e sem fundamento real. (Schumpeter, 1984; Dahl, 1972)

Ainda que de formas distintas, com focos analíticos distintos, os autores desta linha de pensamento se aproximam ao afirmarem que o apoio popular não seria, necessariamente, compatível com aumento da democracia. Segundo percepções de apoio popular em governos totalitários, chegaram a conclusão de que sujeitas à influência de demagogos, as massas, em lugar de uma garantia, poderiam se constituir em uma ameaça à democracia. A garantia da estabilidade democrática, na visão da tese elitista democrática, que inibiria os demagogos na influência das massas amorfas reside na figura das minorias dirigentes. A pergunta que se coloca então é: Como compatibilizar a existência de elites em um sistema democrático? Afinal: O que de fato define uma democracia? A resposta a essa pergunta parece residir no segundo ponto que une os autores do elitismo democrático: O procedimento eleitoral competitivo como definição mínima de democracia. (Schumpeter, 1984)

Como mencionado no início, a diferença entre o elitismo democrático e o pensamento monista de Mills (1968) é de que as elites, na democracia, seriam abertas, renováveis e seu recrutamento e seleção não estariam confinados a apenas um grupo. De qualquer forma a existência de elites, entendidas como minorias dirigentes capaz de tomar decisões para além da compreensão individual, mesmo num sistema democrático caracterizado por um procedimento eleitoral competitivo, seria necessária. (Schumpeter, 1984)

Podemos entender a perspectiva pluralista a partir da obra *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, de Robert Dahl (1972), que explora as mudanças nas instituições políticas, sociais e econômicas da cidade norte-americana de New Haven, desde o início do século XIX até meados do século XX – período em que Dahl (1972) considera ter

havido uma “revolução ampla e pacífica” na distribuição de recursos políticos – que anteriormente eram concentrados, e passaram a ser dispersos.

Quando se fala de *recursos políticos*, e de que forma um indivíduo pode utilizá-los, é importante lembrar dos conceitos de *homo civicus* e *homo politicus* oferecidos por Dahl (1972). O primeiro é caracterizado como um ser simples: obriga-se a fazer certos esforços para conseguir atingir seus objetivos, com certas limitações, desenvolvendo estratégias para atingir seus objetivos. Na política, ele começa a descobrir estratégias para influenciar as ações do governo, como por exemplo, por meio do voto. Assim como o voto, ele pode se preocupar com as estratégias políticas de diversas formas, mas ele não tem esse interesse, pois sente-se atraído por outras prioridades. Já o *homo politicus* se diferencia do primeiro justamente pelo fato de dispor seus recursos aos interesses de conquistar e interferir nas políticas de governo. Da mesma maneira, ele se vê diante de situações onde é necessário estabelecer estratégias para atingir seus objetivos, e depara-se também com limites, dessa vez relacionados às normas políticas.

Os homens políticos utilizam-se dos recursos políticos, que podem ser definidos como tudo aquilo que pode influenciar as decisões no poder público, pois são fontes de influência. Podemos exemplificar como recursos em um sistema político: “*o próprio tempo de um indivíduo; o acesso ao dinheiro, ao crédito e à riqueza; o controle sobre empregos; o controle sobre a informação; estima ou posição social; a posse de carisma; popularidade; legitimidade; legalidade; (...) semelhanças em ocupação, posição social, religião, origem étnica ou racial*”. Esses recursos poderiam ser classificados de diferentes formas, mas Dahl (1972) cita-os apenas para informar a variedade dos recursos políticos; é também importante ressaltar a importância dos recursos enquanto fatores de influência política, e na capacidade para aqueles que os detêm, de ampliá-los quando bem utilizados: “*O homem político pode*

*usar seus recursos para obter influência, e ele pode depois usar a sua influência para ganhar mais recursos”*. Dahl (1972:107)

Dahl (1972) passa a ideia de que, em New Haven, os recursos políticos foram gradativamente se disseminando. Isso permite que diferentes interesses participem das decisões políticas, de alguma forma. Portanto, a teoria pluralista nos faz crer que os recursos e influências se disseminam, ainda que de forma desigual. Nenhum ator social é totalmente desprovido de recursos, mas aqueles que detêm mais recursos terão mais acesso às decisões políticas. Podemos dizer a partir da teoria pluralista que todos os atores políticos têm condições, em diferentes graus, de colocar em prática os seus interesses e exercer sua influência política. Para exercer sua influência sobre outras pessoas, o homem político faria uso de estratégias e recursos, que costumam variar não só de indivíduo para indivíduo, como de sociedade para sociedade. Alguns, entretanto, são relevantes em quase todas elas, como carisma, boa oratória, simpatia – temos como exemplos vivos os casos dos políticos eleitos no Brasil – influência ou controle direto dos meios de comunicação ou simplesmente recursos financeiros.

Para a teoria pluralista, quanto mais bem disseminados forem os recursos políticos entre os indivíduos de uma sociedade, mais politicamente democrática ela se configura. Isto pode ser interpretado como uma crítica ao sistema político de algumas sociedades, como é o caso da democracia brasileira, em que há uma grande concentração de recursos – a concentração de renda, que permite o financiamento de grandes campanhas eleitorais e, por consequência, uma maior influência nos meios de comunicação.

A teoria pluralista, ao definir os grupos de interesse como os principais atores políticos que influenciam as decisões do governo, é contestada por outras teorias, que apresentam importantes considerações em relação ao pluralismo.



### **3.1.3 – Democracia Participativa e Deliberativa**

Autores como Poulantzas (1980), Macpherson (1979) e Pateman (1992), defendem a participação popular para além do voto procedimental em eleições regulares. Mostrando seu descontentamento com o modelo mínimo do elitismo democrático, esses autores levantam uma questão importante: a qualidade da democracia e o envolvimento dos cidadãos não limitado ao votar regular. A assimetria e o alto custo das informações poderiam ser solucionados mais facilmente quando houvesse a possibilidade de vivência da população nas questões políticas. O caráter pedagógico, de enriquecimento da cultura política poderia ultrapassar os limites previstos por Schumpeter (1984) quando o mesmo afirma que a massa não tem capacidade mental para tomar decisões responsáveis em assuntos públicos. Aproximá-las, responsabilizá-las e educá-las para assuntos que vão além do ambiente privado, romperia com a participação popular limitada as eleições do elitismo democrático.

Carole Pateman (1992) apresenta uma teoria acerca da democracia que se diferencia da teoria ortodoxa, sobretudo, no aspecto referente à participação política. Enquanto a teoria *Schumpeteriana* acredita que a participação popular nas decisões políticas coloca em risco a democracia, dado o despreparo dos cidadãos comuns para influenciar na esfera pública, a democracia participativa proposta pela autora tem um caráter educativo para os cidadãos e não se restringe como a teoria Schumpeteriana apenas a esfera da política.

Conforme a autora, Rousseau e John Stuart Mill forneceram os primeiros postulados para a democracia participativa. Rousseau protagonizando uma sociedade baseada na igualdade, independência econômica e garantia do direito à propriedade; e acreditando que a vontade geral é uma vontade que afeta a vontade de todos. J.S. Mill aproximou-se das ideias de Rousseau quanto ao aspecto educacional exercido pelo voto; por outro lado, distanciou-se da visão *rousseauiana* quando em sua concepção, admite o voto plural como a melhor forma de eleger representantes em um processo democrático.

Contrariamente aos teóricos ortodoxos, Carole Pateman (1992), defende a participação democrática como uma forma de defesa à atuação de interesses sinistros na esfera pública, e caracteriza o povo como o *“único grupo capaz de funcionar como obstáculo à realização de interesses ‘sinistros’ por parte do governo”*(Pateman, 1992:43) A democracia participativa traz uma preocupação maior com a propagação da educação para o voto (voto social) do que com a mera eleição de representantes, afastando-se, portanto, do enfoque dado à democracia representativa pela teoria Schumpeteriana (1984).

Um contraponto importante entre a teoria da democracia participativa e a teoria ortodoxa é o de que a primeira não se restringe somente à esfera da política, mas propaga o conceito de democracia para o meio social, econômico, cultural, etc. Dessa forma, a democracia participativa não se apresenta apenas como um método democrático, mas traz a definição de uma sociedade democrática, na qual a participação popular não se limita aos assuntos do governo.

Através da participação, os cidadãos familiarizam-se e desenvolvem-se intelectualmente para as questões referentes à democracia e fomentam uma relação diretamente proporcional entre a participação e a educação política, de modo que a estabilidade da democracia não seja comprometida e sim beneficiada gradualmente.

Nesse cenário, a expectativa gerada pela participação popular é a de que em um determinado momento o cidadão desenvolva seu interesse pelas questões nacionais da mesma forma com que trata dos aspectos locais, avaliando melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas; modificando também o sentido do voto, pois o indivíduo passa a compreender a influência que a sua participação no processo eleitoral poderá exercer.

Concluimos, portanto, que na teoria da democracia participativa de Pateman (1992) as principais divergências existentes em relação à teoria ortodoxa voltam-se ao caráter educativo da participação e a expansão dos conceitos e princípios democráticos para além da esfera

governamental, alcançando a sociedade como um todo e ampliando a capacidade de decisão dos indivíduos. Apesar dos teóricos democráticos contemporâneos não se aprofundarem na teoria clássica ao deixarem para trás características importantes, as teorias contemporâneas, sobretudo a de Schumpeter (1984), são amplamente difundidas entre os cientistas políticos e, por esse motivo, não permitem saber se uma revisão da teoria democrática é ou não justificável, constituindo, então, o chamado “*mito clássico*”.

Segundo Pateman a definição de teoria da democracia participativa “*é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente*”. (Pateman, 1992:67) Uma questão levantada por essa definição relaciona-se a amplitude da participação: essa participação deveria ocorrer apenas no campo da política ou estender-se a toda a esfera pública? Esse fato suscita dúvidas em relação a um modelo de democracia participativa aos que protagonizam a teoria *Schumpeteriana* no tocante ao desenvolvimento econômico e à estabilidade do sistema.

Os teóricos da democracia participativa rebatem as indagações quanto à estabilidade, alegando que essas falhas são oriundas de problemas educacionais: “... *se aqueles que acabam de chegar à arena política tivessem sido educados para ela, sua participação não representaria perigo algum para a estabilidade do sistema...*”. (Pateman, 1992: 70) Portanto, a ameaça à estabilidade não constitui uma peculiaridade da democracia participativa.

Já na visão de Amy Gutmann (1995) a democracia populista destaca o governo da maioria onde os requisitos necessários são as eleições competitivas (assim como apontam Joseph Schumpeter, 1984 e Robert Dahl, 1972), o sufrágio universal, e as liberdades políticas, que incluem liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de associação e liberdade de organização dos partidos de oposição (que não podem ser perseguidas por sua ideologia contrária ao do partido da situação), a única ressalva que a democracia populista impõe às decisões coletivas é a restrição procedimental, ou seja, que as tomadas de decisões

sejam realizadas pela regra da maioria atendendo ao procedimento onde as deliberações devem responder a vontade do todo.

As vantagens dessa concepção é que dentro da democracia populista não existe a possibilidade de um governo tirano da minoria auto-nomeada, pois as resoluções sem prestação de conta à população são inadmissíveis.

Na democracia deliberativa que enaltece a disposição e a capacidade de determinados rumos da vida pública e privada que deliberam no coletivo questões de interesse geral e se submetendo a seus resultados, não se alienando a eles. De acordo com Gutmann (1995) é imprescindível nessa democracia que o indivíduo tenha autonomia, que se inicia ao adquirir informações para fundamentar as opiniões e reflexões, posteriormente formular os julgamentos, e por fim tomar as decisões sólidas de acordo com a análise dos acontecimentos.

Contrariando Schumpeter (1984) que afirma que a massa não possui capacidade de escolha e, portanto não deve se ater a ela, Gutmann (1995) acredita na educação para a autonomia e que cabe a todos acreditar na capacidade dos eleitores, pois a política não é mais o poder ou a lei do mais forte, e é através da troca de argumentos que se deve chegar ao consenso buscando o que melhor se adapta a realidade.

Além de determinar os rumos da sua própria vida o indivíduo autônomo participa ativamente do coletivo e co-determina as políticas de sua região junto a outros indivíduos autônomos favorecendo a sua educação política e fomentando a capacidade deliberativa esse é o desafio desse modelo de democracia. Com investimento dos políticos, estados, e cidadãos, a autonomia deve ser fortalecida pela instituições e pela cultura política, através dos debates e campanhas eleitorais, assim como a prestação de contas dos governantes, pois esses tipos informações provocam a vontade e o interesse pela discussão e a educação do indivíduo pela participação.

Para Gutmann (1995) assim como Benjamin Constant (1985) não é necessária a participação direta do indivíduo na tomada de decisões é possível delegar representantes sem perder a autonomia, desde que eles prestem contas e sejam responsabilizados caso não atuem corretamente, não é necessário, portanto o engajamento vinte e quatro horas por dia.

Como desvantagem à democracia deliberativa existe a imperfeição das informações disponíveis e a divergência dos valores, que por vezes são incompatíveis com as concepções de certos indivíduos razoáveis e bem informados acerca do que é desejável, porém esse tipo de desarmonia é inevitável nesse padrão de democracia e admissível pelos indivíduos educados politicamente.

Como visto sobre a democracia deliberativa, diferente do modelo populista, não se restringe ao procedimento atribuindo prioridade ao governa da maioria onde as pessoas mal informadas tomam decisões equivocadas, e podem ser persuadidas através do clientelismo, compra de votos e não pela explicitação de suas políticas e também não se preocupa apenas com a liberdade “de”, mas também com a liberdade “para” participar na vida política da comunidade que influenciam os acontecimentos gerais da sociedade que, por conseguinte reflete nas escolhas individuais.

Dessa foram, vemos pelos argumentos de Gutmann (1995) que a promoção da autonomia do indivíduo ter certa prioridade no sistema democrático e requer fortalecimento, pois auxilia na formação de uma sociedade capaz de refletir sobre suas decisões e fundamentá-las em julgamentos mais sólidos.

Mesmo com todos os benefícios evidenciados pela autora, ela não deixa de lado o fato de que a desarmonia também está presente em um sistema que enfatize a autonomia dos indivíduos. Uma vez que, para atingir a plenitude de seus objetivos, faz-se necessária a: disponibilidade de informações perfeitas e a harmonia dos valores individuais envolvidos na deliberação. Fatores esses que, por diversas vezes, são ausentes no âmbito da política.

Com o objetivo de tornar mais real e factível os ideais das teorias participativa e deliberativa, Archon Fung (2003) identifica um problema muito importante no mundo contemporâneo que é o declínio do espaço para a discussão dos problemas coletivos, ele aponta, portanto duas abordagens para esse problema, uma mais ambiciosa e outra mais modesta, não descartando a importância de nenhuma das duas. No modelo mais modesto que envolve medidas de menor escala e iniciativas de reparação reformista da esfera pública, através da criação dos minipúblicos que são experiências participativas realizadas por grupos restritos de cidadãos que se reúnem para discutir e também deliberar sobre assuntos de interesse coletivo.

Os minipúblicos podem contribuir de diversas maneiras para que as tomadas de decisões do governo sejam mais democráticas, a intensidade do efeito dessas decisões depende de um levantamento de hipóteses cruciais de como ele irá apresentar o seu desenho institucional.

As contribuições referentes à natureza da participação e da discussão sobre problemas públicos podem ser: (i) aumento da participação, e criação de cidadãos ativos que se interessam pelo bem público; (ii) redução da tendência natural de sobre-representação dos cidadãos mais ricos e de sub-representação dos cidadãos de baixo poder aquisitivo, tornando a participação mais homogeneia; (iii) estímulo à deliberação sobre problemas coletivos de alta qualidade, funcionando como uma alternativa à criação de cidadãos autônomos .

As contribuições referentes a informações que a experiência participativa pode proporcionar: (iv) fornecem informações para os representantes; (v) fornecem informações para os cidadãos. Já as contribuições para o aprimoramento político do indivíduo (vi) desenvolvem as habilidades e disposições democráticas dos indivíduos através da participação.

As contribuições para a melhora do desempenho do Estado e seu controle popular: (vii) favorecem à *accountability* dos representantes; (viii) favorecem a justiça das políticas públicas; (ix) favorecem a eficácia das políticas públicas, pois elas são moldadas de acordo com a participação popular;. E por fim a contribuição referente ao efeito político do minipúblico ou engajamento cívico (x) favorece a mobilização popular.

### 3.2 – As arenas de Lowi

Outra abordagem crítica à teoria pluralista é a de Theodore Lowi. Na visão do autor (1964), ao contrário do que reza a teoria pluralista segundo a qual a *Politics* (isto é, o jogo de força dos atores políticos) determina a *Policy*, ele assegura que, na verdade, é a *Policy* que determina a *Politics*, ou seja, é o tipo de política que define o processo das políticas pública: “*Uma relação política [political relationship] é determinada pelo tipo de política [policy] que está em jogo, de modo que, para todo tipo de política [policy], é provável que haja um tipo distinto de relação política*” (Lowi 1964:688).

“Os pluralistas argumentariam que existe um vasto conjunto de interesses organizados para cada item da agenda governamental. Contudo, variam as relações entre os interesses, bem como as relações entre estes e Governo, e a natureza e as condições dessa variação constituem o objeto a respeito do qual devem interessar-se nossas análises políticas” (Lowi 1964:17).

---

Na abordagem de Lowi (1964; 1972), há três tipos de políticas governamentais: a distributiva, a regulatória e a redistributiva. Cada tipo de política cria em torno de si uma arena, com estrutura própria. Na arena distributiva, as políticas podem ser caracterizadas por alguns aspectos: o funcionamento no curto prazo, o objetivo eleitoreiro, a facilidade para serem desagregadas e dispensadas em pequenas unidades, a aplicação de recursos a unidades isoladas, “*decisões altamente individualizadas, que apenas por acumulação podem ser chamadas de políticas*” (Lowi, 1964:690). – podendo ser associadas em alguns casos a políticas

clientelistas. Para Lowi, as políticas distributivas “*São políticas em que o beneficiado e o destituído, o perdedor e o recebedor, nunca necessitam entrar em confronto direto*” (Lowi: 1964:690), ou seja, a arena distributiva é a arena da não-interferência mútua, a arena onde opera “*inúmeros pequenos interesses bastante organizados*” (Lowi, 1964:05). Aqui, não há um objetivo comum, por isso não há conflitos e interferência mútua – o que constitui uma característica que não se aplica à teoria pluralista. Sendo assim, podemos dizer que a relação entre beneficiado e destituído não é de conflito, pois apesar de o benefício ser concentrado, o custo é difuso, o que dificulta o conflito direto. É o caso de políticas clientelistas que atendem a necessidades particulares com o intuito de atingir um objetivo relativo a interesses individuais – a eleição.

As políticas de fins eleitoreiros são um exemplo da relação de estabilidade na arena distributiva, pois os envolvidos nestas políticas são aqueles cujos interesses apoiam as lideranças políticas. Lowi (1964; 1972) aponta que as políticas distributivas oferecem bases para as coalizões estáveis, que não apresentam muita relevância para a ação governamental. Podemos dizer que os interesses não-compartilhados, presentes neste tipo de política “cada um por si”, são o motivo para a restrição dos conflitos.

Na arena regulatória, as decisões são tomadas com bases em regras gerais, e não em interesses específicos; os impactos podem ser observados nos setores da economia; não há passividade de desagregação como nas políticas distributivas, e a formação das coalizões de interesses tendem a gerar relações de conflito – aqui podemos encontrar as evidências que interessam a este estudo, sobre o papel dos grupos de interesse dentro desta abordagem, pois a arena regulatória apresenta características da visão pluralista para determinar o andamento do processo político, uma vez que há multiplicidade de interesses organizados. Aqui, o benefício pode ser concentrado, mas o custo também é concentrado; a formação das coalizões diferenciadas resulta no “jogo político”, de forma que o tipo de coalizão vai determinar o jogo



político em torno da mesma. Na arena regulatória, *“as decisões individuais devem ser tomadas mediante a aplicação de uma regra geral”* (Lowi, 1964:69).

Na arena redistributiva, as políticas atingem categorias amplas como classes sociais – pode-se considerar que há conflito entre classes, mas que a estabilidade da estrutura é significativa: *“Os impactos das políticas redistributivas atingem categorias de tipo das classes sociais ou alguma coisa próxima disso: ricos e pobres, grandes e pequenos, burguesia e proletariado”* (Lowi,1964:3). São exemplos de políticas redistributivas as políticas de bem-estar social e políticas tributárias. Lowi afirma que as políticas redistributivas, como é o caso das políticas relativas à questão tarifária, são de um nível político mais elevado, em que *“[...] os grupos de pressão, as organizações trabalhistas, a Câmara do Comércio, a Associação Nacional dos Fabricantes etc envolvem-se no processo”* (Surrey *apud* Lowi, 1964:14), e que o Congresso atua como mediador dos interesses. Portanto, a estrutura da arena caracteriza-se também pela estabilidade, não pela diversidade de inúmeros interesses, como na arena distributiva, mas pelo compartilhamento de interesses entre os grandes conjuntos sociais de forma consistente e equilibrada, por englobarem amplas categorias sociais. Portanto, a estabilidade é resultado de um conflito institucionalizado. Essas categorias de políticas adotadas na abordagem de Lowi – distribuição, regulação e redistribuição – determinarão as arenas de poder, que por sua vez, formam as estruturas políticas – cada qual com as características referentes aos interesses de grupos. Dessa maneira é que serão criadas as relações de grupos que irão configurar a política.

### **3.3 – Neo-Institucionalismo**

Dos vários teóricos e linhas adjacentes do neo-institucionalismo, seja ele histórico, sociológico, ou da escolha racional como proposto por Hall e Taylor, uma alternativa interessante se dá pela análise de Peter Evans (1993). A abordagem neo-institucionalista, de Peter Evans (1993), considera não apenas a atuação dos atores e suas posições de poder, mas

os contextos institucionais em que estão inseridos, uma vez que estes também são responsáveis por alterar as regras de funcionamento da política. Pode ser vista como uma análise das políticas públicas com um foco diferente das anteriores: ao invés de discutir que atores influenciam a processo político, discute a influência da ação governamental no desenvolvimento econômico e social de diversos países; ou seja, consiste em um modelo de análise centrado no Estado, e não na sociedade. A partir da análise crítica de abordagens teóricas, principalmente a visão neo-utilitarista, explica de que forma o surge o contexto neo-institucional como alternativa às visões teóricas neoliberais e neo-utilitaristas, diante de sua fase de declínio. Portanto, a partir da explanação das teorias já abordadas, podemos perceber a participação dos atores dentro do processo político; a partir da teoria neo-institucionalista, será possível realizar a análise inversa: o papel do Estado dentro deste processo, para isso considerando os diferentes contextos institucionais.

A abordagem neo-institucionalista vem como forma de substituição ao neo-utilitarismo, que pode ser entendido como a adoção da lógica de mercado, do neoliberalismo, em substituição ao controle burocrático. O neo-utilitarismo, por sua vez, surge como solução aos aparatos estatais inchados, com a proposta neoliberal de um Estado mínimo, ao considerar as estruturas burocráticas governamentais como “*estranguladoras do espírito empreendedor ou desviadas em atividades improdutivas de intermediação*” (Evans, 1993: 51). Apesar de os neo-utilitaristas defenderem tal forma de economia política como uma maneira de se evitar a corrupção por parte do Estado, bem como a atuação do clientelismo, esta visão é marcada pela negação da importância prática do espírito público, pela agregação de interesses individuais protegidos pela ação do Estado. Essa abordagem recebe críticas, como a impossibilidade de se prover o bem público quando o sistema político e econômico está baseado na agregação de interesses individuais.

Os neo-institucionalistas afirmam que os agentes podem não ser, na prática, meros maximizadores de seus interesses individuais, e que suas decisões dependem de contextos institucionais. Diante da vigência do capitalismo e da burocracia, entende-se que esta surge para complementar aquele, e que o Estado burocrático é inovador em relação aos modelos pré-burocráticos no sentido de que detém a habilidade de superar a lógica individualista. A visão institucionalista parte da ideia de que o Estado é essencial ao apoio do capital privado – concepção weberiana – e que deve ter intenções que ultrapassem a lógica da estabilidade, defendendo a importância das relações Estado-Sociedade – e também a conexão do Estado com os grupos empresariais. A lógica neo-institucionalista considera ainda como utópica a crença no poder de mercado, por negar a importância do espírito público.

“[...] os mercados só operam bem quando são sustentados por outros tipos de redes sociais, compostos de laços individuais polivalentes. [...] o mercado anônimo de modelos neoclássicos é virtualmente inexistente na vida econômica”. (Evans 1993: 55)

---

Uma vez contestada a lógica neo-utilitarista, podemos afirmar, com base nas ideias de Evans (1993), que o sucesso do mercado depende de um certo grau de intervencionismo do Estado, reforçando a ideia de que o mercado deve estar atrelado a outros tipo de laços sociais, incluindo as políticas governamentais: “*o caminho para o livre mercado estava aberto e era mantido aberto graças a um enorme aumento no intervencionismo contínuo, centralmente organizado e controlado*” (Evans (1993) apud Polanyi, 2004:58). Para o alcance da efetividade, o Estado não deve funcionar apenas como auxiliar do mercado, mas sim como um pré-requisito à formação das relações de mercado. A perspectiva de Weber reforça este argumento, ao afirmar que o capitalismo e a burocracia se pertencem, pois as grandes empresas capitalistas dependem da vigência de uma ordem que somente o Estado burocrático oferece.

Diferentemente da abordagem pluralista, a abordagem neo-institucionalista não vê o Estado como instrumento dominado pelos atores sociais e pela sociedade, mas como ator do processo de tomadas de decisão, interagindo com os demais atores. Portanto, esta visão argumenta que a conexão sólida dos grupos de interesse com o Estado pode favorecer o desenvolvimento econômico, desde que essa conexão seja pautada por pré-requisitos tais como estabelecimento de contrapartidas específicas a serem alcançadas, dentro de prazos realistas, e avaliação constante da relação custo-benefício dos apoios concedidos. O que geralmente é visto como complicação desta visão é a forma como se deve estruturar o aparato político para que haja uma combinação eficiente entre a autonomia e a inserção social.

Finalizando o capítulo que tratou das principais teorias da ciência política que serviram, em grande medida, como base metodológica para se entender o processo participativo no Brasil, podemos concluir de que forma cada uma delas colaborou para a construção da agenda participativa no país.

Iniciamos a revisão teórica pela teoria elitista, a qual os principais autores afirmam que as elites, por compartilharem valores básicos sobre o sistema social, agiriam no sentido da manutenção do sistema, do *status-quo*. Sua ação, portanto, faria com que as políticas públicas refletissem os valores e preferências dessas elites, basicamente focalizando a formulação de políticas no papel das lideranças, como os partidos, as instituições públicas, sem expandir o processo para a participação popular. Ainda que pareça contraditório analisar políticas que tenham por objetivo incluir a opinião popular nas decisões governamentais, como é o caso das políticas de gestão participativa, a teoria elitista apresenta diversas formas de explicar e avaliar a participação institucionalizada.

Exemplos desses estudos podem ser dados pela análise da forma hierárquica e representativa (eleição de conselheiros e delegados) sob a qual a engenharia institucional

dessas políticas é formulada. Através da teoria elitista clássica podemos elaborar perguntas como: Quem são os representantes eleitos e quais seus interesses? Quais as instâncias internas de deliberação? Há hierarquização da participação? Sob o aspecto avaliativo, a teoria elitista também pode questionar a concretização das demandas surgidas no interior desses espaços participativos. O que foi demandado pela população foi de fato concretizado? Seja pela análise da hierarquização de Michels, seja pelo caráter não-democrático de Mosca ou Pareto, justifica-se utilizar a teoria elitista para o entendimento das instituições participativas.

Por outro lado, a teoria pluralista, unida à formação de arenas propostas por Theodore Lowi (1964) se torna fundamental para que se compreenda a existência e a importância de grupos de pressão, de formas de barganha e acesso ao governo. Para essa perspectiva, política pública seria o resultado da interação e da luta entre grupos distintos que buscariam nas instituições governamentais um espaço para inserir suas demandas específicas. Um dos fatores que modelaria esse nicho teórico é, portanto, a forma de acesso aos agentes e às instituições governamentais: Se para influenciar o processo decisório governamental, os grupos precisam ter, ao menos, a oportunidade de se apresentarem enquanto um demandante para depois expressar suas demandas aos tomadores de decisão.

É preciso esclarecer, no entanto, que os acessos são múltiplos e que há diferenças importantes entre os tipos de atores, a organização dos grupos, seus status, lideranças, recursos financeiros, posições sociais e políticas entre outros tipos de recursos. Como resultado desse jogo político, temos que alguns grupos têm mais acesso do que outros, e as políticas produzidas refletirão, nessa perspectiva teórica, os interesses dos grupos dominantes num determinado período.

Mais facilmente identificada como base para a construção da agenda participativa no Brasil é a teoria participativa de democracia. De acordo com Pateman (1992), a essência da democracia participativa se dá pela participação dos indivíduos na tomada de decisões sobre

os problemas que afetam as comunidades que os mesmos integram, sendo que essa participação pode ocorrer em diversas esferas, podendo dizer respeito à esfera do governo, mas não se limitando a ela. Usamos a teoria participativa para entender a conquista de espaço na agenda e a consequente formulação das políticas de gestão participativa, uma vez que ela é a face visível de um tipo de política que visa incluir a opinião da população na definição do uso de recursos públicos e prioridades das políticas públicas, decisão anteriormente monopolizada pelas instituições políticas tradicionais. Portanto, essas políticas seriam mecanismos que tentariam aproximar as instituições políticas e os indivíduos para além do voto.

Já a vertente institucionalista, ou neo-institucionalista, de forma geral, diz que estruturas e arranjos institucionais, normas, procedimentos, leis e desenhos são elementos contextuais da produção de políticas públicas, que devem ser considerados e contextualizados junto a outros atores. A abordagem neo-institucionalista vê o Estado como um importante ator no processo de tomada de decisão, diferentemente da teoria pluralista que o identifica como um espaço ou um instrumento onde ocorrem lutas sociais e de grupos de pressão em busca de realização de demandas específicas.

Quando da contextualização histórica e política do caso brasileiro, essa teoria nos dá insumos para entender a Reforma do Estado, a intervenção e o papel do Estado, seja na área econômica, seja na própria configuração de um tipo de Estado que cria diferentes tipos de canais e mecanismos de relação e interação com a sociedade. Dado que sua função não é de auxiliar do mercado ou da sociedade, entender as políticas participativas como sendo Instituições que são capazes de produzir novas políticas públicas através da participação direta da população modifica e dá novos rumos à agenda de pesquisa sobre a institucionalização da participação.

Relacionando o curso dessas teorias com a trajetória da participação no Brasil, Avritzer (2012) diz que:

“em meados dos anos noventa do século XX surgiu a questão da interdependência entre a sociedade civil e o Estado. No caso brasileiro, a interdependência foi motivada pela sua associação com o aprofundamento democrático (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006). Os atores da sociedade civil superaram uma fase de demarcação de espaço com o Estado e começaram a interagir em conselhos de políticas (TATAGIBA, 2002; 2004) bem como em projetos específicos que envolvem a implementação de políticas públicas (Abers & Keck, 2006; Avritzer, 2008).” Avritzer, 2012:388

---

O aprofundamento democrático, o projeto de descentralização e a percepção de direitos foram constantemente ressignificados desde o surgimento dos novos movimentos sociais no final da década de 1960. Passando pela Reforma do Estado em 1995 até a virada do século e permanecendo até hoje, essas questões são determinantes para o entendimento tanto da trajetória da participação política no Brasil como para a construção da agenda que estudou esse movimento.

Sob a luz das teorias democráticas, do tipo de política e a partir da importância das instituições, consolidou-se no Brasil uma importante e próspera agenda de pesquisa sobre a participação política que, aos poucos, desloca o foco na ação dos movimentos sociais e passa a olhar com mais atenção para as políticas institucionalizadas, ou até constitucionalizadas, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Assim, finalizando esse capítulo e o primeiro movimento dessa dissertação, buscamos, através da revisão da literatura nacional e internacional, fazer um breve histórico sobre os estudos participativos no Brasil. Juntos, esses estudos formam aquilo que este trabalho entende por “agenda de pesquisa participativa”. Dividida aqui em dois grandes momentos, pré-institucionalização e pós-institucionalização, essa agenda tratou de diversas questões inseridas na temática da participação popular.

Em seu aspecto mais teórico, pudemos identificar ao menos três vertentes teóricas que embasaram os estudos que compõem essa agenda de pesquisa participativa. Como anteriormente citado, autores como Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006; Souza, 2001; Dagnino, 2001; Avritzer, 2004, 2008; Lavallo, 2006, 2011; Tatagiba, 2002, 2004; Marquetti, 2008 relacionam não só o surgimento, mas também a multiplicação de políticas participativas no Brasil, com o processo de democratização e descentralização da tomada de decisão, assim como a institucionalização da mesma através de políticas como os Conselhos, Orçamentos Participativos e Conferências temáticas. Assim, a segunda parte desse primeiro movimento se preocupou em recuperar, ainda que brevemente, as teorias da democracia, o neo-institucionalismo e as arenas de Lowi por serem fortemente identificadas na construção da agenda de pesquisa participativa no Brasil.

Para finalizar, se esse primeiro movimento focou nas teorias tradicionais sob as quais a agenda participativa no Brasil pós 1988 foi constituída, o objetivo do segundo movimento é apresentar e indicar como a literatura de políticas públicas pode acrescentar e renovar os estudos participativos no Brasil. Composta de uma análise do campo das políticas públicas, e da explanação de algumas de suas teorias e modelos de análise, o segundo movimento buscará mostrar como as teorias e modelos de análise de políticas públicas podem colaborar para a construção da agenda sobre estudos participativos no Brasil.



## **SEGUNDO MOVIMENTO**

#### **4- Políticas públicas: um campo epistemológico.**

Abrindo o segundo grande movimento dessa dissertação, este capítulo se compromete a entender o surgimento e consolidação das políticas públicas entendendo-as como um campo epistemológico que apresenta teorias e modelos próprios de análise.

Retratar o histórico da construção desse campo é essencial para a compreensão do objetivo deste trabalho uma vez que, por não se tratar de uma área consolidada, mas sim fronteira a campos mais tradicionais no Brasil e no exterior, como a Ciência Política e a Administração Pública, entender as políticas públicas como um campo epistemológico exige uma explicação e a elucidação de uma trajetória. Como veremos no decorrer desse capítulo, ainda que caminhem de forma paralela, existem diferenças pontuais relevantes quando comparamos o caminho das políticas públicas no Brasil e no exterior. São essas especificidades do caso brasileiro que ajudaram a moldar o campo e as pesquisas de políticas públicas da forma como as conhecemos.

O cenário no qual essa pesquisa se insere não só entende o campo das políticas públicas como uma área do conhecimento, como identifica que suas teorias e modelos de análise podem contribuir para as pesquisas participativas no Brasil. Trazer para dentro das pesquisas nacionais os conceitos e modelos de políticas públicas sem entender de que forma esse debate se estabeleceu no país pode levar a uma simples importação de modelos que não são capazes de explicar as dinâmicas locais.

Este trabalho entende que caminhando conjuntamente, tanto a emergência do conceito e elaboração de novas teorias de políticas públicas, quanto a criação e expansão de novos cursos, reestruturação de carreiras, colaboram para o avanço nos estudos de políticas públicas que, baseado em suas teorias e modelos de análise, buscam alternativas na compreensão de fenômenos políticos e sociais. Assim, dividido em duas etapas, esse capítulo recupera o

histórico do campo das políticas públicas e depois propõem uma análise que delimita esse campo da administração pública e da ciência política.

As variadas interpretações que procuram definir o significado do termo “políticas públicas”, desde a origem da “*Policy sciences*” nos estudos de Harold Lasswell (1951) nos anos 1950, Nos Estados Unidos, acabam por confluir na mais conhecida e sucinta definição de Thomas Dye (1975) que, ao longo do tempo foi inúmeras vezes revisitada e reafirmada por autores como Souza (2007:68); Smith e Larimer (2009: 03), que descreve políticas públicas como “*o que o governo escolhe fazer ou não fazer*” (Dye,1975: 02). Ainda que muito possa ser dito sobre essa definição, o que realmente nos interessa é uma questão que fica extremamente clara nestas definições: a ideia de que o agente mais importante do processo de produção de políticas públicas é o governo.

Smith e Larimer, entendendo a multiplicidade de definições existentes sobre o termo, afirmam que:

“Não há definição de políticas públicas precisa e universal (...). Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas e os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente “públicas” é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência, política pública é uma resposta a um problema percebido” (Smith e Larimer, 2009:04).  
“Tradução nossa”

---

Atualizando e revisitando essa definição mais clássica de Dye (1975), a questão do papel do governo continuou em destaque na literatura sobre políticas públicas. Sendo cada vez mais explorado por vertentes distintas, alguns elementos se tornam chave para as várias definições de políticas públicas existentes. Em primeiro lugar podemos citar o foco em aspectos estruturais ou procedimentais que, processualmente, são compostos pela identificação de um problema, que gera estabelecimento de um objetivo (solução), para isso são pensadas formas de atuação e, então, é definido um curso de ação a ser implementado, seguido pela implementação.

Outro aspecto frequente nas definições é a importância do processo decisório, do processo político, das definições de prioridade, do próprio governo ou ainda, a análise das redes, interações e competições entre os atores no sistema político, envolvendo partidos, atores formais e informais. Nessa perspectiva de múltiplas definições, Celina Souza (2007) diz:

“Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”(Souza, 2007:69)

---

A literatura especializada de estudos de políticas públicas destaca que as pesquisas atuais seguem majoritariamente a abordagem estatista (state-centered policy-making) que considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. (Secchi, 2010). Segundo essa concepção, o que determina o que é ou não é uma política pública é a personalidade jurídica do ator protagonista. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal. (Hecló, 1972; Dey, 1972; Howlett e Ramesh, 2003).

Para além da definição de Dye, Smith e Larimer (2009) também destacam o fato de que as políticas públicas envolvem a escolha, por parte do governo, de fazer algo ou não fazer. Theodoulou (1995) afirma que uma das questões mais importantes na definição de uma política pública é que ela seria capaz de distinguir a ação (o que faz), da intenção (o que pretende fazer). Ou seja, evidenciar a diferença entre aquilo que os governos pretendem, ou prometem fazer e o que, de fato, fazem. Além de ser importante para o estudo das ações governamentais, também significa dizer que as políticas públicas não são um processo sistêmico sem erros, em que toda intenção gera inputs que, processados pela máquina pública, geram outputs previamente planejados.

Conclusões mais apressadas podem sugerir que, por ser papel exclusivo de atores governamentais, o Estado assumiria, assim, características elitistas e um baixo accountability,

isolando a sociedade do processo decisional. Com o intuito de evitar julgamentos desse tipo, é importante dizer, desde já, que ainda que organizações não-governamentais, a iniciativa privada ou quaisquer agentes não governamentais, ainda que bem intencionados, não possam produzir políticas públicas, não significa dizer que essas organizações não possam influenciar, direcionar, regular, controlar ou mesmo ajudar a formular políticas públicas. É importante entender que as políticas públicas podem envolver todos os níveis de governo e suas fases não estão totalmente restritas aos atores formais. A participação de atores e organizações informais, como mencionado pelas teorias da ciência política que dão suporte aos modelos das políticas públicas, refere a esses atores grande importância na produção das políticas.

Mesmo em sua origem, Dye (1975) menciona a relação existente entre governo e sociedade para a análise de políticas públicas. Segundo o autor, grandes são as expectativas, por parte da sociedade, de que o Estado formule políticas públicas que alterem determinada situação. Inicialmente por esse motivo, e na sociedade americana, Dye diz que as políticas públicas, apesar de se ater ao governo e seu aparato, mantém estrita relação com a sociedade e os demais atores. (Dye, 1975).

Assim, sendo o estudo de uma política pública, fundamentalmente, o estudo do poder político, algumas abordagens e perspectivas serão emprestadas da Ciência Política (pluralismo, elitismo, institucionalismo) como forma de complementar e tentar explicar o valor das ideias, dos dirigentes e das instituições e estruturas, na análise do processo político (*policy process*), ainda que existam teorias e abordagens próprias da política pública que pensam e tentam explicar seu processo.

Explorando melhor o conceito inicial, Dye (1975) diz que ao entender políticas públicas como aquilo que o governo faz ou deixa de fazer, propõem-se análises que buscam a compreensão de três dinâmicas: o que o governo faz; porque ele o faz e também a diferença que tal ação faz. Nessa perspectiva, a análise das políticas públicas resultaria na avaliação de

três processos: a descrição, a causas e as consequências. Isso significa dizer que o entendimento de uma política pública é amplo e que inclui não só a identificação de um problema, como também sua causa e possíveis consequências. Como veremos no próximo capítulo, o Ciclo de políticas públicas, ainda que dividido pedagogicamente em etapas, evidencia a amplitude e desse campo que, além de recente e completo, é multidisciplinar como aponta Souza(2006).

Celina Souza entende a política pública como um campo holístico que implicaria diretamente em dois pressupostos: a multidisciplinaridade do campo e as possibilidades teóricas e metodológicas que suporta (Souza, 2006). Para Mead (1995) a política pública está invariavelmente relacionada à política, e sua definição exige também a análise dos governos, sobretudo no que diz respeito às grandes questões públicas e sua (possível) solução, como forma de compreendê-la por completo. Assim, através dessa definição, concluímos que o campo das políticas públicas é algo constantemente associado ao governo e à ação governamental, ainda que para a vertente internacional, o campo seja identificado, sobretudo, pelas questões da ciência política.

Já na visão nacional, Souza (2003) afirma que a multidisciplinaridade das políticas públicas leva a necessidade de uma teoria que se fundamente em diversos campos do conhecimento, como a sociologia, a ciência política, a psicologia, a administração e a economia. Por esse motivo existe certa dificuldade de se traçar uma linha que delimita seu campo, tornando essa uma função excessivamente complicada, para não dizer impossível.

Assim, a partir do seu surgimento no cenário internacional, pela sua vinculação direta ao campo e aos temas da Ciência Política, a próxima seção tem a intenção de contextualizar o campo de políticas públicas mais especificamente no Brasil. Ainda que o campo tenha mantido relações estreitas com a ciência política, a abordagem que entende a multidisciplinaridade do campo (Souza, 2003), e cenário em que foi inserido o debate das políticas públicas, aproxima o campo mais da área de Administração Pública. Definidos os

termos e o histórico do campo, nos aprofundaremos nos modelos e nas teorias próprias das políticas públicas que serão utilizadas melhor compreender o processo e a atuação das instituições participativas.

#### **4.1 - Da Ciência Política à Consolidação do campo das Políticas Públicas:**

##### **Breve histórico**

“a história do campo de políticas públicas é mais a história de um discurso do que de uma disciplina convencional composta de idéias mais instituições, revistas, e controle de recursos essenciais. Na realidade, a ausência dessa área de um aparato material característico de um campo intelectual é um achado notável de pesquisa” (Nelson apud Melo, 1996: 556).

---

É com essa citação retirada do texto de Melo (1996) que iniciamos o resgate histórico do campo de políticas públicas. Diversos autores nacionais como Melo, 1999; Faria, 2003; Souza, 2007; Arretche, 2003 ; Farah, 2011, baseado nos relatos iniciais de autores como DeLeon, 2008; Sabatier, 1991; apontam para o surgimento do campo de políticas públicas como uma subárea da ciência política nos Estados Unidos, e suas semelhanças e diferenças para o caso brasileiro.

Relembrando o que foi discutido anteriormente, quanto à predominância do Estado como ator fundamental na produção de políticas públicas, Arretche reforça que:

“Há poucas dúvidas quanto ao objeto de análise da subdisciplina de políticas públicas. A análise do "Estado em ação", [...] tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica.” (Arretche, 2003:2).

---

Um dos textos essenciais para a compreensão do surgimento e evolução do estudo das políticas públicas é o “Ideias, Conhecimento E Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto Das Principais Vertentes Analíticas Recentes” de Carlos Aurélio Pimenta de Faria. No início de seu texto, Faria diz:

“Em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como outputs do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos inputs, isto é, nas demandas e articulações de interesse. Dito de outra forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea na disciplina, a ênfase dos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje, diga-se de passagem, nos processos de formação das políticas públicas, o que parece refletir o status privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área”. (Faria, 2003:22).

---

Nessa primeira definição de Faria (2003), dois pontos importantes já podem ser identificados: O primeiro é a defesa do surgimento das políticas públicas como sub-área da ciência política que, por sua vez, priorizada o processo de formação dessas políticas. É importante frisar desde já essas duas características porque elas serão determinantes para o entendimento do surgimento do campo e da relação entre ciência política e Administração pública. Para organizar nosso raciocínio neste debate, que inclui ao menos três disciplinas (ciência política, administração pública e políticas públicas) em duas perspectivas e momentos distintos (nacional e a internacional), vamos iniciar nossa busca pelo reconhecimento da área de políticas públicas pelo caso estadunidense.

Celina Souza afirma que

“A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos” (Souza, 2007:66-67).

---

Esse seria, portanto, um dos motivos que pode explicar o foco na análise sobre o Estado em detrimento do foco na produção de política, ou seja, essa diferença parece residir no próprio desenvolvimento das áreas de ciência política e administração pública neste país.

Segundo Marta Farah, “*O desenvolvimento da administração pública, nos EUA, foi marcado por uma "proximidade de origem" em relação à ciência política e pela tensão entre a "nova" ciência - a administração - e a "ciência-mãe" - da qual se originara.*” (Farah,



2011:4). Ainda segundo a autora, ao longo do desenvolvimento da área de administração pública, que foi tornando-se cada vez mais interdisciplinar, com fortes embasamentos de áreas correlatas como a economia e o direito, essa proximidade foi perdendo espaço até que, em meados dos anos 60, ciência política e administração pública tomaram rumos diferentes. (Farah 2003, Souza 2007)

No que diz respeito ao objeto desse trabalho, o que viria a ser chamada como “ a área de políticas públicas”, a diferença nos estudos se faz nítida: Enquanto a ciência política tratada de entender as formas de acesso ao Estado, o processo de definição de agenda e de formulação de políticas, assim como a relação entre instituições e atores no policy process, a Administração pública passou a ser entendida como o momento técnico de execução “automática”, resultante do processo político anterior. De acordo com Henry, a Administração pública não tinha como objeto de estudo a análise das políticas públicas - *the study of public policy making and related matters was left to the political scientists'*(Henry, 1975:379).

Essa separação entre ciência política e administração pública pode ser encontrada e claramente identificada no artigo “*Políticas Públicas: Definição, evolução e o caso brasileiro na política social*” em que Fernandes (2007) defende a ideia de que as políticas públicas se manifestam através de duas dimensões que se complementam: Uma dimensão administrativa e técnica; e outra política:

“(…) costuma-se pensar o campo das políticas públicas unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto do aspecto ‘político’ propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Este é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política uma vez que está relacionado ao processo decisório”. ( Fernandes, 2007: 203)

Faria (2003:24) afirma que essa “*subordinação da agenda de pesquisa à agenda política é potencialmente maior na área de políticas públicas [...], a partir da década de 1950, (com a) definição das próprias políticas públicas como unidade de análise*”. Podemos

notar, então, que a subordinação citada pelo autor relaciona-se com a forma como a ciência política, gradualmente, passou a dar destaque “aos aspectos dinâmicos do chamado policy process e aos distintos atores envolvidos (Radaelli apud Faria,2003: 24).

Ainda que a institucionalização do campo das políticas públicas, através da “*definição das políticas públicas como variáveis dependente onde as variáveis independentes na interpretação da produção das políticas passam a ser, inicialmente, quase exclusivamente aquelas relacionadas ao poder*” (Faria, 2003:6), Melo afirma que no Brasil, ainda que nas últimas duas décadas tenhamos passado por um boom de análises dedicadas ao campo da análise de políticas públicas , ele “*ainda é bastante incipiente, padecendo de grande fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária*” (Melo, 1999: 98).

De acordo com Souza, 2007, “*A história do pensamento político brasileiro se confunde com a história de uma reflexão sobre o Estado*”, ou seja, caracterizada pela reflexão orientada por uma perspectiva generalista, centrada mais no “papel do Estado” do que das questões relativas à gestão de governo. Extremamente recente, com um “atraso” de cerca de 20 anos do cenário internacional, os primeiros esforços de institucionalização da área de políticas públicas datam dos anos 1980. Segundo Farah (2011)

“O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as “novas políticas públicas”, de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no campo da administração pública” (Farah, 2011:32)

---

Entender a valorização e a consolidação das políticas públicas no Brasil está diretamente vinculado aos processos de descentralização e de gerenciamento, típicos da

Reforma Administrativa ocorrida no Brasil em meados nos anos 1990. A intenção aqui não é entender a Reforma do Estado em si, mas a forma como essa nova configuração do Estado, corroborou para a consolidação e expansão das carreiras públicas, em especial a de especialista em políticas públicas, a abertura de cursos de graduação e pós-graduação, assim como a inclusão de disciplinas em áreas correlatas, expandindo os horizontes desse recente campo do conhecimento.

De acordo com Trottmann (2012):

“Sobre os fatos comprobatórios dessa evolução, Arretche (2003) inclui em sua lista o crescimento do número de teses e dissertações que discursam acerca de políticas governamentais, a inserção de disciplinas de políticas públicas em programas de graduação, em universidades como USP, UNB e Unicamp – 51º, 161º e 328º colocadas, respectivamente, no *ranking* mundial “*Web of World Universisties*” – e de linhas de pesquisa de pós-graduação bem como o apoio de agências de fomento para as pesquisas na área e a observação do tema nos encontros das áreas de Ciências Sociais (ANPOCS) e Ciência Política (ABCP); no primeiro, constitui, ainda que não anualmente, um Grupo de Trabalho – na última década, esteve presente em seis dos onze encontros realizados – ao passo que, no segundo, representa uma de suas seis áreas temáticas.” (Trottmann, 2012:43)

---

Ainda segundo o levantamento da autora, “*existem, atualmente, vinte e nove programas de pós-graduação associados à temática de políticas públicas; concentrados em três áreas: multidisciplinar, ciências humanas e ciências sociais aplicadas,*” Trottmann (2012:45) constatação que, segundo a autora, parece explicar a própria origem e construção do campo.

Assim, falar do processo de redefinição do papel do Estado, das suas formas de relação com a sociedade, no caso brasileiro, não se resume apenas a falar das mudanças de Regime político do final dos Anos 1980. O fim da ditadura militar e o processo de redemocratização são de extrema importância para a compreensão das formas de participação popular e sua institucionalização, mas não pode ser entendido como o único período marcado por fortes mudanças institucionais e de redefinição de papéis. Entender os princípios da Reforma do Estado de 1995 é essencial para que se compreenda uma nova estrutura de Estado

que se instaurou no país. Sob esse recorte temporal, essa seção tem por objetivo entender de que forma a Reforma administrativa ocorrida em meados dos anos 1990 corroborou para a formação do campo de políticas públicas.

Relembrando brevemente os preceitos fundamentais da Reforma, o ponto de partida é a redefinição do papel e das funções do Estado. Diferente do centralizador Estado desenvolvimentista que viu sua falência entre as décadas de 1970 e 1980, a Reforma proposta em meados dos anos de 1990 parte da percepção de que o Estado – entendido aqui como o Executivo federal- não seria capaz de dominar os conflitos sociais de um país com dimensões continentais e com desigualdades sociais e econômicas importantes.

“Neste sentido, a defesa do Estado Mínimo se legitima na idéia de limitar qualquer possibilidade de interferência na liberdade dos indivíduos, devendo o Estado proteger fundamentalmente a liberdade e a propriedade individual, com primazia sobretudo da esfera econômica. A esta teoria alia-se ainda a idéia de incapacidade dos governos democráticos em dominarem os conflitos sociais iminentes de uma sociedade desigual e complexa, dando legitimidade à suposta necessidade de limitar a intervenção estatal. É, em meio a toda esta conjuntura que a complexificação das relações entre Estado e Sociedade coloca um novo patamar na discussão político-societária e na elaboração de políticas públicas, sobretudo a partir da emergência de uma perspectiva estratégica que prima pela sustentabilidade do desenvolvimento.” (Oliveira, 2006:14)

---

A construção do desenvolvimento passa a ser entendida não por uma questão estritamente econômica, mas pelo estabelecimento de ideais distintos de desenvolvimento que permita a liberdade, os direitos e a plena realização dos indivíduos. A consolidação democrática e a cidadania precisavam ser fortalecidas na base, e a forma de se fazer isso está diretamente relacionada com a relação entre o Estado e a sociedade. Entendido dessa forma, a descentralização do poder político, a maior autonomia dos Estados e Municípios, fortalecem o pacto federativo e viabilizam maior contato entre Estado e sociedade.

Outra característica importante dessa Reforma é a questão gerencial: a Gestão das políticas públicas. Orientada pela análise técnica e estratégica, a administração pública passa

por um reordenamento interno que forma novos quadros com objetivos que vinculam tanto a questão democrática e cidadã; a questão estratégica e econômica, quanto a questão da descentralização e das relações entre sociedade e Estado: a forma como formular, implementar e avaliar políticas públicas.

“A Reforma do Estado contempla transformações que se dão nas suas relações com a sociedade, na configuração de seu aparelho e nas suas práticas de gestão. Ela tem, assim, pelo menos quatro dimensões importantes: a cidadania, a democracia, a governabilidade e a governança.” (Costa, 2009:5)

---

Essa citação nos permite entender a forma como a Reforma do Estado colaborou para a construção e formação do campo de políticas públicas. A governabilidade e a governança estão diretamente ligadas ao Estado em Ação, ou seja, nas formas como o Estado se posiciona e produz políticas públicas. Orientadas por uma visão de modernização da administração pública, com a tentativa de deixar para trás as velhas gramáticas políticas brasileiras, de clientelismos e nepotismos, a análise estratégica e o caráter técnico têm por objetivo tornar as políticas públicas mais efetivas, geridas através da busca por resultados esperados. A criação do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pelo MARE pode ser citada como um exemplo da constituição do campo de políticas públicas no Brasil a partir dos preceitos da Reforma do Estado.

No Artigo que busca fazer um mapeamento dos estudos sobre políticas públicas, Arretche (2003), entende que as transformações ocorridas na sociedade brasileira pós-1988 despertaram o interesse pela área de políticas públicas, principalmente focados nas questões de centralização e descentralização e nas propostas de reforma do Estado. Desta forma, focado na questão gerencial e administrativa, Souza (2003) diz que a curiosidade e o interesse pela temática se multiplicam.

De acordo com Trottmann, o trabalho de Melo (1999), ao buscar mapear os estudos de políticas públicas, evidencia uma questão importante a qual estamos tratando: a profunda

relação entre os estudos de políticas públicas com o regime político, as instituições políticas e a configuração do Estado brasileiro para análises de políticas específicas.

Segundo o trabalho de Melo (1999) podemos dividir os estudos das políticas públicas em duas fases: uma baseada nas transformações das políticas sociais e a crítica ao regime autoritário sobre a política social, e a segunda fase, pós-1988, que trouxe para o debate questões mais administrativas como o estudo de impactos e estruturas. Essa segunda fase relacionava questões no eixo temático do “Estado, Governo e Políticas Públicas”. A partir desse momento, a consolidação do campo das políticas públicas no Brasil, diferente do que ocorria no exterior, se deu de forma a entender um novo tipo de Estado e de governo que, através das políticas públicas, buscava uma melhor racionalização da administração pública.

Tabela 1- Temática e autores - Reforma do Estado

Temáticas e autores – Reforma do Estado			
1a geração		2a geração	
Capacidade de insulamento das elites burocráticas	Whitehead (1991) Geddes (1995)	Federalismo brasileiro	Affonso & Silva (1996)
		FB: Dificuldade de implementação da reforma do Estado	Sola (1997) Sola et al. (1998)
Confinamento das arenas decisórias	Sola (1998)	FB: Conflito distributivo e regime monetário	Sola (vários trabalhos)
		FB: Reformas tributárias	Castro Santos et al. (1994) Azevedo & Melo (1997)
Déficit de <i>accountability</i> horizontal e vertical	Diniz (1997)	FB: Reforma Administrativa	Melo (1998) Azevedo & Aureliano (1997)
		FB: Sistema político e poder dos governadores	Abrucio(1999)
Paralisia decisória e agenda <i>overload</i> resultante de demandas democráticas	Almeida Melo Diniz	Papel do Legislativo	Argelina & Limongi (1998) Melo (1995) Lima & Lima Jr. (1997)
		Política de privatização	Moya & Almeida (1997) Almeida (1998)
Corporativismo e neocorporativismo	Diniz (1997)	Reforma administrativa	Diniz & Boschi (1998)
		Análise da implementação de reformas	Azevedo & Melo (1997) Melo & Azevedo (1998)

TABELA 1 - Trottmann (2012:65) baseado em Melo (1999)

Como podemos verificar no quadro acima, entre a primeira e a segunda geração, a Reforma do Estado e suas metas como as Reformas Administrativa e Tributária, assim como o modelo de estado mínimo pensado pela política de privatização dominou o cenário que engloba as políticas públicas. Ao menos no Brasil, esses estudos mostram o vínculo direto entre a nova estrutura do Estado com a emergência e consolidação do campo.

Essa racionalização da governança, num governo democrático que necessita do respaldo da sociedade, implica em fazer com que as políticas públicas, além de mais justas e equitativas, fossem melhor planejadas e desenhadas. A elaboração de programas, projetos e políticas deveriam ter problemas e objetivos bem definidos que permitissem sua implementação. Recorrentes em períodos anteriores, a má formação dos quadros técnicos não conseguia transformar em políticas de fato, implementadas, ideias surgidas como propostas de políticas públicas. Além disso, preocupadas com o pacto federativo, essas políticas deveriam ser pensadas em conjunto, de forma articuladas e integrada. Através dessas articulações e integrações federativas, além de custos mais baixos, as políticas poderiam ser mais eficientes, eficazes, e até efetivas.

As propostas, entretanto, não se resumiam ao processo de formulação de políticas. As estratégias também pensavam em formas de implementação além de desenvolvimento prévio de ferramentas e indicadores de avaliação e, principalmente, monitoramento. O monitoramento possibilitaria a obtenção de resultados preliminares durante a implementação da política pública, possibilitando correções sem maiores perdas.

Assim, voltadas para o aprimoramento de praticamente todos os estágios do Ciclo das políticas públicas, as políticas públicas foram ganhando importância não apenas no campo político, mas enquanto campo epistemológico.

Concluindo essa seção, nos parece evidente que as mesmas questões que fizeram com que as políticas participativas - que já vinham se consolidando no Brasil desde a CF/88 -

entrassem com maior força para o cenário nacional, também ajudaram a fortalecer o entendimento da importância e o papel das políticas públicas. A descentralização do poder, a aposta na maior autonomia e responsabilização dos entes Federativos - com destaque para o Municipal – unidas à questão da maior democratização já indicadas na Constituição, aproximam o debate entre políticas públicas e participação social no Brasil pós-redemocratização. Essa aproximação nos indica que, apesar de terem sido trabalhadas de formas desagregadas, o desenvolvimento do campo das políticas públicas no Brasil e a agenda de pesquisa sobre a participação institucionalizada pós 88 têm, não apenas pontos de partidas comuns, mas também apresentam perspectivas ideológicas e de atuação muito próximas. Em pauta apenas nos últimos anos, é essa lacuna na literatura que essa dissertação pretende ajudar a sanar através de propostas de estudos que unam políticas públicas nos estudos de políticas participativas.

Consoante com teorias que veremos a seguir que dizem que mudanças institucionais favorecem mudanças na identificação de problemas, o que pode reformular a agenda Governamental, Celina Souza (2007) assim como Farah (2011), também se refere ao processo da redemocratização brasileira e suas mudanças institucionais como fator propulsor do crescimento do campo das políticas públicas, ao defender que :

“O crescente interesse por essa temática está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado , assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os "micro" mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo. Paradoxalmente, essas novas questões da agenda política brasileira constituem também um problema para o desenvolvimento da agenda de pesquisa em políticas públicas.”(Souza, 2007:70)

---



A proposta de refazer o histórico do campo das políticas públicas surge com a intenção de mostrar que, unida às teorias provenientes da ciência política, a construção do campo se solidifica com a construção de novos modelos de análise que ampliem o foco de pesquisa. (Faria, 2011; Melo, 1999, Souza, 2007; Arretche, 2003). A constatação de Souza (2007) acima referida nos faz perceber a forma como, historicamente, os estudos de políticas e os estudos da participação política no Brasil estão ligados, apesar de não terem sido estudados dessa forma. Como pudemos perceber no segundo capítulo, a trajetória da participação e a consolidação de uma agenda de estudos participativos estiveram intrinsecamente pautadas nas concepções de democracia, na federalização, descentralização e no papel do Estado. Seja pela Constituição de 1988, pela Reforma do Estado, foram essas mesmas questões que também colaboraram para a consolidação do campo e formação da agenda de pesquisa sobre as políticas pública.

É neste sentido que, focado em múltiplas abordagens, o próximo capítulo apresentará modelos e formas de análise do processo de formulação de políticas que podem aproximar as políticas públicas dos estudos sobre a participação.

## 5 - Modelos de análises das Políticas Públicas

Diversos são os modelos elaborados para o estudo das políticas públicas surgidos, principalmente, após as publicações de Lasswell (1951) e Truman no início da década de 1950. Como mostrado no capítulo anterior, as definições tipológicas advindas da ciência política tradicional, entendiam as políticas públicas como simples resultados das disputas entre os atores para a obtenção de espaço e poder. Mais ou menos próximas desse modelo causal ou sistêmico, os modelos de análises das políticas públicas, até 1980, eram basicamente prescritivos e normativos. (Peter DeLeon y Garry D. Brewer, 1983; Harold D. Lasswell, 1951; 1971).

Esses modelos apresentavam semelhanças quanto às características de serem destinados à resolução de problemas, voltados para valores democráticos e apresentando um amplo leque de disciplinas e campos de conhecimentos. Passando pelo modelo sistêmico-racionalista, a primeira versão do Ciclo de políticas públicas, e o modelo de Garbage Can, propostos por Easton, Lasswell (1951), Cohen, March e Olsen (1995), respectivamente, até as revisões desses modelos por Smith e Larimer, já nos anos 2000, alguns modelos contemporâneos ganharam destaque para a análise das políticas públicas.

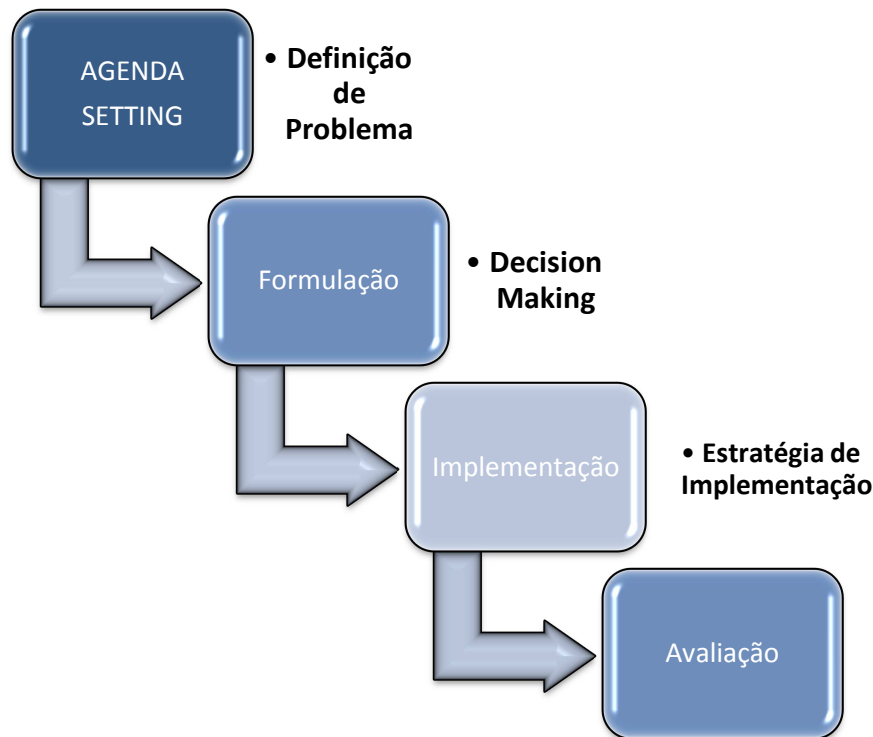
Entre eles podemos citar os modelos “Advocacy Coalition Framework”, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) que, contrariando o modelo de “Garbage Can” de diz que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, como se os problemas tivessem uma determinada quantidade de soluções possíveis. A escolha dessa solução dependeria dos decisores (policy makers), e das informações e soluções possíveis no determinado momento, o modelo de “Coalitões de Defesa” defendem que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas. Já o modelo de “Punctuated Equilibrium”, ou Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1999)

mostra que a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. (Souza, 2006).

Para Faria (2003), há atualmente uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar significação à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões. Assim, para que se possa entender melhor a análise das políticas, Frey (2000) apresenta algumas categorias que têm conseguido relevância na literatura, com ênfase em *policy cycle*. Entre elas, temos: o Ciclo de Políticas Públicas, O modelo de Múltiplas Correntes de John Kingdon (1994) e o de Equilíbrio pontuado de Baungartner e Jones (1999) mais específicos da formulação.

### **5.0.1 – O Ciclo de Políticas Públicas**

A partir do entendimento da política pública como um processo, Howlett & Ramesh (1995), em *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, reafirmam que a política pública poderia ser analisada como um ciclo composto de estágios. Esta contribuição sugere a existência de uma sequência de etapas, o chamado “ciclo político”, que está associada à chamada lógica da resolução aplicada de problemas. Howlett e Ramesh (1995) apresentam críticas a modelos que descrevem o ciclo das políticas públicas em etapas – como é o caso do trabalho de Harold Lasswell (1951) – que têm foco sobre a tomada de decisão, sem preocupar-se com os fatores de influência externos ou internos ao comportamento governamental. A vantagem do uso do modelo proposto seria a de ele permite a análise do papel de todos os atores participantes e dos interesses por eles perseguidos, e não apenas das agências governamentais. O modelo de solução de problemas é aplicado ao processo político dividindo-se nos seguintes estágios:



*Figura 1 - Policy Process*

**Formação da agenda:** fase em que há reconhecimento dos problemas pelo governo, “reação” sobre alguma questão de interesse da sociedade, do mercado, ou de outros atores do sistema. Esse levantamento de questões de interesse pode ser iniciado pela mídia ou pelos grupos de interesse.

**Formulação da política:** fase em que há propostas de soluções para os problemas reconhecidos no primeiro momento; é o processo que define as opções políticas formuladas dentro do governo, considerando os limites de cada solução proposta, as restrições de recursos, o apoio político, bem como as restrições legais. Os grupos de interesse podem tomar posição sobre as questões, apoiando-as politicamente ou não – ao subsidiar campanhas, por exemplo -, o que influenciaria a formulação da política.

**Tomada de decisão:** nesta fase, evidentemente o estágio mais “político” entre os demais: os governos procuram fazer a escolha da solução mais adequada, adotando um particular curso de ação, ou optam pela não-ação; aqui, serão selecionadas apenas algumas das escolhas

propostas na fase da formulação, o que terá como resultado benefício para alguns e custos para outros. Esta é certamente a etapa em que os grupos de interesse encontram-se mais ativos, realizando as atividades de pressão.

**Implementação da política:** fase em que o governo coloca as soluções escolhidas em prática, a verdadeira transição das intenções e propostas políticas em ações; é um processo modelado pelos fatores políticos relacionados à capacidade do Estado à complexidade do subsistema. Assim como são úteis as informações fornecidas pelos grupos de interesse na fase de formulação, é comum que os burocratas precisem destas informações dos grupos para desenvolver e implementar as políticas.

**Avaliação da política:** esta fase consiste no processo em que os resultados da política aplicada são monitorados por atores estatais e sociais – entre eles os grupos de interesse. Além desempenhar função de *accountability*, permite que os problemas e as soluções sejam repensados de forma a promover a melhoria da aplicação da política, bem como analisar a possibilidade de sua renovação ou interrupção, através da coleta de informações, estudos e construção de indicadores.

Para Howlett e Ramesh (1995), as políticas públicas são realizadas por subsistemas de política (*policy subsystem*) constituídos por atores, que por suas vezes estão interagindo nas arenas políticas ao lidar com os problemas. Os atores são os participantes do processo político, tanto atores sociais quanto estatais – alguns estão envolvidos diretamente no processo político, participando ativamente dele, outros estão apenas ligados ao processo, de forma indireta. Os subsistemas de política são fóruns onde os atores participantes do referido processo discutem as questões políticas referentes a seus interesses, onde podem utilizar o poder de persuasão e barganha política para alcançar seus objetivos. Tanto os atores – indivíduos, grupos, classes – quanto as instituições políticas desempenham papel crucial no processo político, e apesar da diversidade de interesses que pode haver nesse conjunto de

atores que participam do processo, permitindo que cada um haja de acordo com o que lhe cabe, a maneira como estes perseguem e interpretam seus interesses e os resultados de seus esforços são moldados por aspectos institucionais. Os atores políticos podem ser provenientes do aparelho do estado, como da sociedade, podendo ser subdivididos em cinco categorias: oficiais eleitos, oficiais indicados, grupos de interesse, organizações de pesquisa e comunicação de massa. A parte majoritária da sociedade participa do processo político apenas na condição de eleitorado, ou seja, através do voto cria-se a oportunidade de a sociedade expressar suas escolhas, selecionando alguns dos atores que participarão diretamente do processo. Já os partidos políticos têm um papel importante, uma vez que estão situados na divisa entre o Estado e a sociedade.

Em realidades políticas modernas, o processo político é também composto pela atuação dos grupos de interesse. Nestes contextos, permite-se que os grupos de interesse desempenhem um papel significativo no desenvolvimento das políticas públicas. Os recursos políticos – explorados na abordagem pluralista de Dahl (1972) – que os grupos de interesse detêm são a sua principal arma dentro do processo. Além do recurso da informação, é comum que os grupos participem do processo através de recursos organizacionais e políticos – como é o caso, por exemplo, do financiamento de campanhas que alguns grupos de interesse, principalmente empresariais, promovem em favor de partidos ou de candidatos em períodos de eleições. Os grupos formados pelo empresariado são geralmente os mais poderosos, e mais capazes de exercer influência neste processo; isto pode ser explicado pelo fato de que uma economia essencialmente capitalista, os meios de produção estão nas mãos da iniciativa privada, ou seja, das grandes empresas e corporações, permitindo inferir que seu poder dentro da sociedade é indiscutível, fato que gera grupos de interesse muito poderosos – portanto, a força dos grupos de interesse de base empresarial é definida pela variação de padrões de relações governo-indústria. Analisando a questão sob uma outra perspectiva, o Estado, para

ser capaz de formular e implementar políticas públicas efetivamente, necessita de apoio de grupos – por exemplo, caso uma ação governamental indesejada seja colocada em prática, os grandes grupos empresariais podem remover o seu capital, com a intenção de punir o Estado pelas suas ações, o que conseqüentemente prejudicaria a economia daquele país. Portanto, podemos dizer – sob diferentes óticas – que os grupos são parte atuante do processo político tanto como mecanismo de influência sobre o Estado, quanto de apoio ao mesmo.

A perspectiva de Howlett e Ramesh (1995), no que diz respeito à atuação dos grupos de interesse, que é o aspecto que mais nos interessa de seu estudo, revela-nos que estes são membros do subsistema que possuem grande poder de influência, e o impacto de sua influência sobre as políticas públicas é bastante significativo. Isso é possível tanto por conta das contribuições que fazem às campanhas políticas – que os torna fortes aliados daqueles representantes – quanto por conta do papel que exercem as organizações engajadas em pesquisas, que realizam estudos através do levantamento de informações, tornando-os capazes, com este recurso informacional, de influenciar as políticas públicas.

É importante ressaltar que a força política dos atores e a sua influência no processo, sobretudo dos grupos de interesse e do empresariado, depende da variedade de fatores contextuais e institucionais, como a estrutura do Estado, a relação Estado X Mercado, e estrutura do sistema político que define se o Estado é fraco ou forte, o que normalmente é resultado de um conjunto de fatores históricos. Além destes fatores, quanto maior a união dentro da organização, quanto maior a interação entre os membros, mais forte se consolida aquele grupo diante do governo.

#### **5.0.1.1 - A Definição de um “problema público”**

“la definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable

provisionalmente em términos de sus probables causas, componentes y consecuencias” (Hogwood y Gunn, 1984: 108 apud Villanueva, 1993: 53)

---

Como discutido previamente na seção anterior que trabalhou o ciclo das políticas públicas como instrumento teórico e metodológico, o primeiro momento, ou estágio, de uma política pública, reside na formação da agenda governamental. Sendo essa uma das questões mais interessantes e marcantes nos campos da ciência política e das políticas públicas, os estudos sobre a definição da agenda governamental mostram que, orientados à resolução de problemas, as políticas públicas nascem a partir da identificação de um problema “*através de um conjunto limitado de assuntos considerados relevantes*” (Capella, 2012:1). Isso significa dizer que, dos inúmeros assuntos e temas que já existem e os novos que surgem na sociedade, apenas alguns poucos chegam a ser considerados importantes e relevantes para entrar na pauta da agenda governamental (Capella, 2012; Villanueva, 1993).

“La formación de la agenda de gobierno, así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos; cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno; cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos; cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. (...) La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda” (Villanueva, 1993:26-27)

---

Como explicado no capítulo destinado à contextualização do campo de políticas públicas, a “não-ação” –“Nondecision-making”- também figura uma decisão, e em uma política pública, ainda que seja voltada para a manutenção do *status quo*. No caso deste estudo, a participação popular nos assuntos políticos foi identificada e selecionada em um complexo e competitivo processo de seleção, e transformada em políticas públicas, São exemplo os conselhos temáticos e o Orçamento Participativo. Antes de ser capturada e



reconhecida pelos agentes governamentais como sendo um problema que demanda ações concretas, a ausência de participação popular na política, para além do voto, nada mais era que uma simples questão social. Uma questão natural, talvez. As mudanças sociais e a ressignificação de valores ocorrem de forma progressiva nas sociedades. Entretanto, o que leva a essas mudanças?

A primeira ressalva que precisa ser feita é a de que a identificação de problemas na sociedade, seja por agentes individuais ou coletivos, pela população geral ou por agentes governamentais, não é entendida neste trabalho como um processo simples, automático e universal. Os problemas são socialmente construídos e, por serem percebidos através de representações baseadas em valores e crenças, não são inquestionáveis. (Villanueva, 1993) Pelo contrário, passíveis de distintas identificações, fatores como os interesses individuais diretos, os meios e custos de oportunidades dos indivíduos e grupos que compõem aquela sociedade, podem convergir ou divergir na identificação de um determinado assunto como um problema, e o nível de importância desse problema. De acordo com os estudos de Ana Cláudia Capella:

“Diferentes atores buscam influenciar a agenda por meio da definição de um problema, recorrendo à construção de narrativas baseadas na seleção de informações, dados, modelos, de forma a favorecer um curso de argumentação e persuasão. Além disso, esses atores utilizam-se dos meios institucionais e também do controle de acesso ou mesmo do bloqueio de outros grupos à agenda.” (Capella, 2012:2)

---

O levantamento de problemas para a agenda pode ser feito também pelos grupos de interesse, uma vez que são possuidores de informações e de recursos políticos capazes de disseminar questões, podendo torná-las questões de interesse público. Os empreendedores de políticas públicas, por exemplo, investem seus recursos para tentar convencer as autoridades públicas de que algumas questões devem ser reconhecidas como problemas, tentando fazê-los

enxergar estas questões com os mesmos olhos que eles. Para Villanueva, no texto “Problemas Públicos y agenda de governo”, 1993:

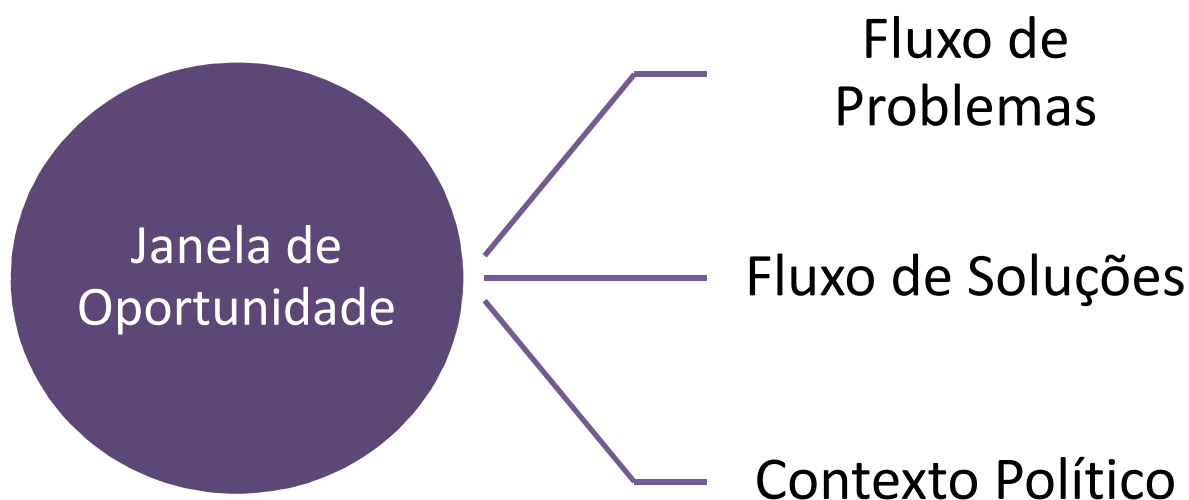
“No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser calificadas de interés público, son descartadas desde sus primeros pasos en busca de la atención de la sociedad y del gobierno, o bien son desfiguradas y desactivadas durante su trayecto en busca de atención” (Villanueva, 1993:24-15)

---

Assim, sustentado pela necessidade de definição de um problema para a formação da agenda -“agenda-setting”-, nas palavras de Villanueva “Colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno.”(1993:51)

### **5.0.2 - Modelo de Múltiplas Correntes**

O modelo de análise das múltiplas correntes, proposto por Kingdon (1994), em *Agendas, Alternatives and Public Policies* ajuda-nos a compreender o processo de estabelecimento da agenda governamental. A partir das questões levantadas na agenda política é que se propõem alternativas para a formulação das políticas públicas; dentro do leque de alternativas – soluções – são feitas as escolhas, para que assim seja realizada a implementação da decisão. As correntes do modelo de Kingdon(1994) são três: “*Problem stream*”, ou corrente dos problemas, “*Policy Stream*”, ou corrente de soluções, e “*Political Stream*”, ou corrente política.



*Figura 2 - Múltiplos Fluxos*

A primeira, como foi dito, é o fluxo composto pelos problemas, e busca compreender de que maneira as questões são reconhecidas como tais – aqui, diferencia-se o termo *questão* do termo *problema*, levando-se em conta que uma ação deve ser realizada em contrapartida à existência de uma questão, ou seja, uma questão só passa a ser reconhecida como problema no momento em que o governo passa a agir, a fazer algo a respeito dela. A segunda corrente, denominada “*Policy Stream*”, é o fluxo composto pelas ideias – soluções e alternativas disponíveis para os dados problemas evidenciados na “*Problem Stream*”. Segundo Kingdon (1994), a geração de ideias e soluções acontece no interior das chamadas “*Policy Communities*”, ou comunidades políticas, formadas por diversos tipos de profissionais da área de políticas públicas, entre os quais especialistas em políticas públicas, representantes de grupos de interesses, funcionários públicos, etc. Em meio a essa discussão, caracterizada como um processo competitivo, a permanência de algumas ideias se dá a partir da análise de sua viabilidade técnica e econômica, da aceitação do público, bem como a aceitação dos demais “*policy makers*”. Este modelo diferencia-se daquele que afirma a forte influência dos

atores políticos na tomada de uma decisão, por meio das pressões destes, e das barganhas políticas, conforme dito na teoria de Howlett e Ramesh e na teoria pluralista; aqui, Kingdon (1994) sugere que o poder de persuasão, o conteúdo das ideias e sua viabilidade também importa no processo de tomada de decisão. Partindo desta ideia, podemos dizer que o papel dos grupos de interesse aqui é novamente reconhecido pela posse dos recursos e das informações – uma vez que esta teoria baseia-se na persuasão e na viabilidade técnica como fatores determinantes na tomada de uma decisão – que serão extremamente úteis, ao usar seus conhecimentos para enriquecer as discussões em torno da tomada de decisão.

“The foregoing discussion of agenda-setting makes clear that policy formation is not simply driven by such conventional political processes as reelection incentives, interest group pressure, and marshaling votes and power. Instead, argumentation, persuasion, and marshaling evidence and information are also important” (Kingdon 1994:181)

---

A terceira corrente, chamada “*Political Stream*”, compreende o fluxo composto pela dimensão política do processo. Este fluxo será construído em um processo de barganha e negociação política, pressões de forças políticas organizadas, incluindo os grupos de interesse – mudanças da administração pública, mudanças partidárias ou ideológicas no Congresso, mudanças de sentimento nacional (*national mood*), movimentos sociais de direitos humanos, consumidores, meio-ambiente. Todos estes fatores podem acabar bloqueando a entrada ou permanência de algumas questões na agenda governamental. As forças políticas organizadas dos grupos de interesse são importantes elementos da “*Political Stream*”: o consenso ou conflito dentro de uma arena política permite aos “*policy makers*” a avaliação do ambiente para a colocação de uma nova proposta – o apoio dos grupos diante de certa questão determina a emergência de uma questão para sua entrada na agenda; no entanto, o conflito de interesses não significa o abandono de uma questão, mas sim a existência de custos durante seu processo. Para Kingdon (1994), as mudanças dentro do governo e o sentimento nacional são os maiores propulsores das transformações na agenda governamental, – as mudanças de

cargos em posições estratégicas na estrutura do governo, as mudanças de gestão, o início de novos governos são acontecimentos que geram muitas mudanças dentro do sistema, e que portanto influenciam significativamente a construção da agenda.

“Estes frequentemente conseguem barrar a avaliação de propostas que não sejam de sua preferência, ou então se adaptam a um item já prioritário na agenda governamental, acrescentando elementos um pouco mais relacionados com seus interesses. Esses grupos raramente iniciam avaliações de propostas ou estabelecem agendas por si próprios. E quando os interesses organizados entram em conflito com a combinação entre vontade nacional e eleição, esta última prevalecerá, pelo menos em relação ao estabelecimento das agendas”. (Kingdon 1994:229-230)  
“Tradução nossa”

---

A convergência destas três correntes que foram apresentadas – problemas, soluções e dinâmica política – segundo Kingdon, cria a oportunidade de mudança na agenda, a que também podemos chamar de *janela de políticas públicas*, sendo este modelo influenciado pela corrente dos problemas e pela corrente. Dentro do modelo de Kingdon (1994), os empreendedores de políticas públicas têm um papel importante: devem empenhar-se em reunir as três correntes, aguardando a abertura das janelas de oportunidade. Sua diferença em relação ao modelo de ciclos é que este dispõe de um ordenamento de fases ou etapas para a formação da agenda, enquanto que no modelo das múltiplas correntes não há essa disposição de fases, mas a existência de três correntes que caminham de forma independente umas das outras, e que quando convergem, criam a oportunidade para o encontro entre problema e solução. Os empreendedores de políticas públicas são pessoas dispostas a investir os seus recursos políticos para que sejam implementadas políticas públicas que satisfaçam seus interesses, podendo ser políticos, funcionários públicos, lobistas, jornalistas, acadêmicos. São determinantes do processo de tomada de decisões políticas, pois cumprem o papel de tentar convencer, através da sua disseminação de ideias, o público em geral, os públicos específicos e a comunidade de formuladores de políticas públicas. Isto é conseguido por meio das audiências que realizam para reivindicar questões, pelas conexões políticas que possuem, e

pela própria habilidade de negociação. Podemos dizer que os empreendedores de políticas públicas estão diretamente relacionados com os grupos de interesse, uma vez que sua atividade é aquela a que se propõem os grupos. A atuação dos grupos de interesse é percebida, portanto, nas três conjunturas: na identificação e reconhecimento dos problemas, no processo de escolha das melhores propostas, e na conexão das duas correntes.

Na visão de John Kingdon (1994), o que determina o curso das políticas públicas é o encontro dos três fluxos acima descritos. Os atores participantes deste processo, segundo esta visão do processo político, podem ser diferenciados em “participantes visíveis” e “participantes invisíveis”. Os visíveis são aqueles que participam diretamente do processo político e que recebem significativa atenção dos meios de comunicação como participantes ativos dentro do processo, como é caso dos representantes do governo – presidente, seus assessores e os demais políticos eleitos – bem como a mídia, os partidos políticos e comitês de campanha. Considera-se que estes atores visíveis são aqueles que de fato definem a agenda governamental. Os atores invisíveis do processo seriam os acadêmicos, burocratas de carreira, e participantes que não fazem parte do governo – estes teriam uma importância secundária na definição da agenda: estes teriam maior poder de influência da escolha das alternativas.

Pode-se dizer, a partir deste modelo, que os atores visíveis e invisíveis apresentam uma relação relativamente complementar, uma vez que os primeiros são definidores da agenda, situando-se no topo, enquanto que os outros representam uma espécie de mediadores dos temas que terão prioridade na agenda – sendo assim, os políticos eleitos não necessariamente poderiam impor seus interesses como prioridades, sendo mediados pelos demais participantes no que diz respeito à priorização de temas.

### **5.0.3- Equilíbrio Pontuado.**

Na literatura sobre processos de políticas públicas, para além do modelo de definição de agenda governamental apresentado acima de “Múltiplas Correntes, ou Fluxos Múltiplos”

(*Multiple Streams Framework*) de John W. Kingdon (1994), outra teoria denominada de “Equilíbrio Pontuado (*Punctuated-Equilibrium Theory*), desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, se mostra interessante para a compreensão da entrada de determinados assuntos na agenda de Governo. Nesse modelo procura-se criar um mecanismo que permita à análise tanto de períodos de estabilidade, como aqueles em que ocorram mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas. A teoria do *equilíbrio pontuado* procura explicar uma observação simples: os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala (Capella, 2006; Baumgartner e Jones, 1999).

A necessidade do uso do modelo de Equilíbrio Pontuado, unido ao modelo de Kingdon (1994), de Múltiplas Correntes, é justificado, segundo Capella, uma vez que “*Kingdon não se aprofunda na reflexão sobre as instituições, O modelo do equilíbrio pontuado traz proposições importantes sobre a relação entre a formulação da agenda e a dinâmica institucional, complementando as ideias de Kingdon.*” (Capella, 2006:39).

Entre essas contribuições podemos mencionar a importância da construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (“*policy image*”), fortemente influenciada por valores, por instituições, atentando também para o papel da mídia nessa construção. Complementando as ideias de Kingdon e Villanueva sobre o processo que faz com que um tema se transforme num problema e seja capturado pelo Estado, o modelo de equilíbrio pontuado assume que a agenda política caminha numa lógica incremental, com certa estabilidade. Isso significa que, de forma gradual e lenta as transformações vão ocorrendo numa lógica “linear”, até que seja interrompida pela emergência de alguma nova questão – a nova imagem que se tem de um tema – a “*policy image*”.

Baseado na ideia de Baumgartner e Jones ao dizerem que para que um problema chame a atenção do governo, é necessária a existência de uma imagem que consiga fazer a ligação entre o problema identificado e uma possível solução para ele, Capella afirma que:

‘A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão. Quando há consenso de que questões indesejadas são causadas por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental; no entanto, se as mesmas questões são atribuídas à negligência governamental, cria-se uma demanda pela intervenção estatal, e a questão passa a ter grandes chances de emergir na agenda. Assim, a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de questões em problemas.’ (Capella, 2006:61)

---

Central no debate do modelo, a construção de uma “policy image” seria disputada por diversos atores que, não apenas justificariam a existência de um dado problema, mas também já fariam a proposta de possíveis soluções. Esse processo de disputa na elaboração da imagem de uma questão, transformando-a em problema com soluções prévias cria arenas institucionais, entendidas como os “locais institucionais em que as decisões oficiais sobre uma determinada questão são tomadas” (Capella, 2006:62)

Outra importante contribuição do modelo de Baumgartner e Jones, diretamente relacionada com a ideia do processo de equilíbrio interrompido por instabilidades da construção de novas “policy images”, é a ideia de subsistemas. Separando a macropolítica dos subsistemas, os autores dizem que os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, os diversos temas que surgem na agenda são tratados em subsistemas “temáticos” em que se procura assegurar um entendimento comum sobre as questões com as quais estão lidando, mas indo além: procuram também influenciar a macropolítica através da estabilidade, restringindo o número de atores e de ideias.

“As decisões, em muitos subsistemas, são dominadas por um número pequeno de participantes que compartilham um entendimento comum sobre uma questão e criam monopólios, limitando o acesso de novos



atores e restringindo o surgimento de novas idéias. Subsistemas são caracterizados pela estabilidade, e propostas de mudanças são desencorajadas pelo *feedback* negativo – pouco ganho dos atores políticos em relação aos investimentos –, resultando em equilíbrio e mudança incremental.” (Capella, 2006:66)

---

Entretanto, nem sempre é possível manter a estabilidade e impedir a entrada de atores e de novas ideias. Seja pelo papel da mídia, por acontecimentos não previstos como catástrofes e tragédias, podem ocorrer perturbações que rompem esse processo incrementalista de manutenção de ideias: momento pontuado pelas rupturas.

Assim, a grande proposta do modelo de Equilíbrio Pontuado é conseguir, através da disputa pela definição de problemas e soluções( construção de “policy images” e consequente formação da “*agenda-setting*”), assim como pela explicação da forma como os subsistemas se organizam em momentos de equilíbrio pontuado por rupturas, mostrar como ocorre a estabilidade e também de que forma ocorrem as mudança no sistema político.

#### **5.0.4- Coalizão de Defesa**

O Modelo da Coalizão de Defesa – “Advocacy Coalition Framework” (ACF), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), foi originalmente apresentado no final dos anos 1980 (Sabatier e Weible, 2007:189) e, desde então, vem sendo aperfeiçoado através de testes e experiências empírica cujas conclusões ajudam a consolidar o modelo em seu tocante teórico.

Uma das principais características apresentada pelos autores desse modelo é a visão crítica às teorias e modelos que entendem as políticas públicas através do ciclo da política ou do modelo de “lata de lixo”. Segundo os autores, essas duas teorias apresentam limitada capacidade de explicar porque as mudanças ocorrem e de que forma questões passam a ser entendidas como problemas. A separação entre a “formação da agenda” e o “processo de formulação de política”, prevista pela teoria do Ciclo e pelo “garbage can”, é considerada por

eles irrealista e insatisfatória para sustentar uma explicação causal (Sabatier, 1991; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993:1-4).

Assim, segundo os autores, o processo político não deve ser entendido de forma sistêmica- causal, ou simplesmente processual: Ele deve ser entendido no contexto de redes e comunidades políticas, pois é da análise do conjunto de convicções, valores, ideais e fatores sociais e econômicos que poderemos identificar critérios e a forma de construção do processo de formação de políticas públicas.

Segundo Celina Souza:

O modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), discorda da visão da política pública trazida pelo ciclo da política e pelo *garbage can* por sua escassa capacidade explicativa sobre por que mudanças ocorrem nas políticas públicas. Segundo estes autores, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Contrariando o modelo do “*garbage can*”, Sabatier e Jenkins-Smith defendem que crenças, valores e idéias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral ignorados pelos modelos anteriores. Assim, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e idéias e pelos recursos de que dispõem. (Souza, 2006:32)

---

Não obstante às críticas aos modelos de Ciclo e “Garbage Can”, ou “Lata do lixo”, o modelo de Sabatier e Jenkins-Smith (1991) também se opõe a abordagens que agregam às suas análises “atores vinculados às instituições, tais como o triângulo de ferro” Sabatier e Jenkins-Smith (1991:147). A “*grosso modo*”, a Teoria de Coalizões de Defesa entende o processo político no contexto de redes e comunidades políticas e sua principal contribuição tem sido tentar o refinamento do caminho do processo de implementação de políticas públicas (Hill, 2005).

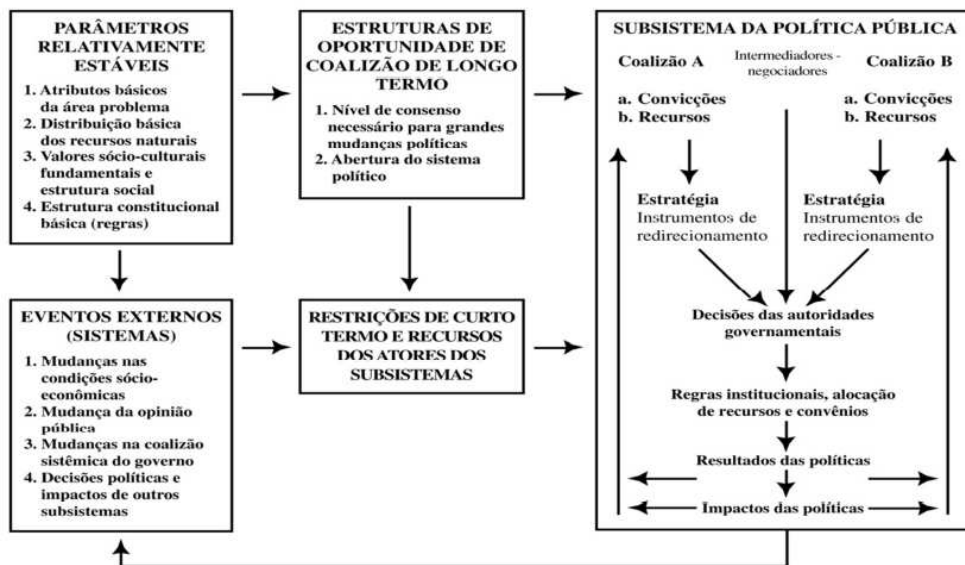
“O modelo é baseado na integração dos estágios do ciclo das políticas públicas, com ênfase na definição dos problemas, formulação,

implementação e avaliação da política, incorporando os aspectos “top-down” e “botton-up” para análise” (Sabatier, 2007:15).

---

Sabatier avalia em seu modelo, a importância de se levar em consideração diversos fenômenos que colaboram para mudanças políticas. Segundo sua teoria, a construção de políticas públicas está diretamente vinculada a comunidades políticas, redes e subsistemas que envolvem atores de instituições públicas e privadas e de múltiplos níveis de governo; A relevância da informação substantiva na política pública. O papel crítico dado às elites da política pública em comparação com o público em geral. (Sabatier, 1991 apud: Oliveira, 2011).

A abordagem proposta é de que, através de coalizões, os interesses de atores são trabalhados e a partir da fusão de pontos comuns, constrói-se uma teia que passaria a representar como um organização funciona. Essas coalizões seriam motivadas tanto por crenças, opiniões, ideias e ou mesmo por objetivos dos atores envolvidos no processo do “fazer” política pública. Assim, as ideias e crenças, unidas a recursos políticos, concretizam os objetivos e interesses dos atores que, por vezes, podem manipular as regras do jogo, antes ou depois de sua fixação, ou mesmo articular as formas de uso dos orçamentos e interferir no pessoal das instituições governamentais a fim de alcançar seus objetivos.



**Figura** – Diagrama do Modelo Coalizão de Defesa (ACF)  
 Fonte: Sabatier e Jenkins-Smith (SABATIER e WEIBLE, 2007: 202)

*Figura 3 - Teoria de Coalizão de Defesa*

A política pública, para essa teoria de coalizões, é vista como um conjunto de subsistemas normalmente estáveis e vinculados a acontecimentos externos. Cada subsistema que integra uma política pública é composto por um conjunto de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores e também pelos recursos de que dispõem. (Sabatier, 1991, Oliveira, 2011).

Ao abordar as formas de coalizão nos subsistemas, Sabatier diz que coalizões minoritárias tendem a permanecer coesas por muito mais tempo, em busca de poder e realizações dos objetivos, enquanto Coalizões majoritárias tendem a perder coesão no decorrer do tempo, já que, talvez por ser o “status quo”, não têm a necessidade de manter um estado constante de vigilância e beligerância. (Sabatier e Weible 2007)

A Teoria de Coalização de Defesas, nascida no final dos anos 1980, já apresenta em seu cerne, o entendimento de que as sociedades modernas, assim como os Estado e suas funções são tão complexa que, por muitas vezes, demandam a ação de especialistas. Atores próximos àqueles identificados por Michels mais de setenta anos antes. Assim, Sabatier e

Jenkins-Smith (1991) assumem em sua teoria que a implementação de políticas públicas envolve, também, participantes que devem se especializar para que possam influenciar o processo. (Sabatier e Weible, 2007:192).

### **5.1- Novas perspectivas para a agenda de pesquisas participativas**

Fechando o segundo movimento dessa dissertação, essa seção tem por objetivo analisar de que forma as teorias e modelos de análises de políticas públicas podem contribuir para a construção do debate sobre a participação no Brasil, indo além do foco proposto pela literatura tradicional. Baseado no que foi apontado no início desse capítulo, os modelos de Kingdon (1994), Baumgartner e Jones (1999) e Sabatier (1991) podem, cada um de uma forma diferente, colaborar para o entendimento da participação no Brasil. Assim, o que precisa ficar claro é que as teorias das políticas públicas não substituem totalmente as abordagens tradicionais. Muitas vezes baseada em seus preceitos, os novos modelos propostos tendem a avançar nos debates por eles propostos, e não descartá-los ou substituí-los.

Como referido anteriormente, parece que a agenda de pesquisa sobre a participação institucionalizada adota como objeto de estudo uma série de políticas públicas sem entendê-las como tal. Isso quer dizer que, ao tratar da institucionalização dos Conselhos na CF/88, ou da criação e difusão dos Orçamentos participativos entre os anos de 1990 e 2000, o foco reside na análise da efetividade dessas instâncias e na defesa de seu surgimento como uma conquista da sociedade. Entretanto, características próprias do campo das políticas públicas, como o processo de inserção na agenda governamental e sua consequente formulação, apesar de terem sido tratadas, em parte, pela literatura tradicional, deixaram questões e problemas ainda não totalmente esclarecidos. Como veremos a seguir, isso ocorre por alguns motivos, entre eles, a própria concepção de como se dá o processo de formulação das “*policys*”.

Comparando o primeiro movimento dessa dissertação, iniciado com a trajetória da participação e a revisão das principais teorias usadas para entender as políticas participativas, com o segundo movimento que discorreu sobre a construção do histórico do campo das políticas e procurou elucidar as ideias de suas principais teorias e modelos de análise, notamos que existe uma importante diferença sobre o entendimento de como se dá o processo decisório e a formulação de políticas públicas.

Se por um lado a literatura tradicional convencionou estudar esses processos entendendo-os, muitas vezes, de forma causal com foco sistêmico-racionalista, os modelos de análise das políticas públicas propostos, por outro lado, entendem que para entender o processo de engloba a definição de agenda e a formulação de políticas públicas, é necessário pensar em processos mais complexos que incluem a identificação de problemas públicos, propostas de soluções e no contexto político. (Kingdon, 1994).

Para esse autor, para que um problema entre na agenda, o contexto político se configura como variável determinante inserido num processo que apresenta dinâmica própria. Os modelos de “Múltiplos Fluxos” e “Equilíbrio Pontuado” tratam do processo de definição da agenda governamental numa perspectiva não-racional, num ambiente marcado pela instabilidade e ambigüidade de objetivos. De acordo com esses modelos, uma política pública não surge de um processo seqüencial e ordenado, onde as soluções sucedem os problemas. Existe, na verdade, uma flexibilidade das teorias de políticas públicas pautada em questões como: a multiplicidade de atores; a importância da contextualização de processos transversais tanto no “*policy process*” quanto na “*agenda setting*”.

Assim, é baseado na diferença da concepção de como esses processos ocorrem, que procuramos incluir a literatura de políticas públicas na análise da participação no Brasil em três frentes: A primeira, relacionada à definição de um problema, mostra de que forma a literatura de políticas públicas entende a importância do contexto político e a inclusão de

diversos atores (não somente os diretos), mas também levando em consideração as dinâmicas transversais. A segunda frente, como retratada no capítulo anterior, entende as políticas públicas como decisões estatais e assim, divergindo da literatura mais recorrente de movimentos sociais, coloca o Estado no centro do processo decisório. Entendida como uma decisão Estatal, e não como uma conquista dos movimentos sociais, os modelos de análises de políticas públicas direcionam para novos horizontes que buscam entender a institucionalização da participação. Por último, relacionada à vertente institucional, mostra como debate sobre da institucionalização da participação pode crescer através da Teoria de Coalizão de Defesa unida ao modelo de Múltiplos fluxos ao trabalhar, de forma mais empírica, a formação de “*lobbys*”, seja para a definição de uma imagem, seja para pactuar uma decisão.

Corroborando a ideia de que a formulação de políticas públicas é um processo instável e constituído de vários atores e ideias, podemos iniciar nossa análise lembrando o que foi tratado sobre a teoria do Ciclo de políticas públicas e o que Villanueva (1993) e Capella (2012) nos falam sobre o processo de identificação de um problema:

“Definir um problema em uma política pública não consiste somente na observação da dinâmica social e no estabelecimento de metas e objetivos para uma mudança. Consiste, sobretudo, na elaboração de representações estratégicas sobre uma determinada situação. O mundo político é socialmente construído e cada entendimento sobre uma situação é, na realidade, um ponto de vista possível entre diversos outros. Estas representações são construídas de forma estratégica pelos grupos envolvidos com uma política, de maneira que o ponto de vista selecionado favoreça um curso de ação desejado. Assim, a investigação do processo de formação da agenda governamental aproxima-se mais do estudo das diferentes linguagens e métodos empregados pelos atores políticos na definição dos problemas, considerando as restrições e os incentivos do contexto institucional, do que de uma visão técnica e neutra da produção de políticas públicas” (Capella, 2012:4)

Retomando o primeiro movimento dessa dissertação, podemos notar que as questões referentes à definição de problemas são comumente trabalhadas pela literatura tradicional

através dos preceitos das teorias elitistas, pluralistas e de definição de arenas. Seja focado na ação elitista de atores que detém o poder decisório e agem de forma a perpetuar suas vontades em detrimento das “perigosas massas irresponsáveis” (Mosca, Pareto, Schumpeter), seja através da decisão técnica desvinculada das raízes e da realidade social (Michels) ou na constituição de grupos de interesse que se organizam para demandar e tentar acessar o Estado (Dahl), essas teorias da ciência política propõem uma visão direta sobre os atores da sociedade civil e sua forma de organização para influenciar o Estado.

Entretanto, ao propor que a “definição de um problema” depende da representação de uma determinada situação, os modelos de políticas públicas deixam de tratar o processo decisório como uma decisão exclusiva de atores ou grupos que enxergam e analisam a sociedade fazendo propostas de intervenção a partir de seus próprios entendimentos, e passam a entender que os problemas são socialmente construídos e identificados de formas distintas por atores diferentes. Levando em consideração um ambiente complexo composto de instituições e valores distintos, passamos a trabalhar, então, com o conceito de “policy image” que, de acordo com a teoria de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1999) é a construção de um novo entendimento sobre uma determinada questão. Assim, de acordo com o modelo, uma nova imagem do problema poderia romper com a situação de “equilíbrio”, atraindo novos atores e propostas, e levando o problema, assim, para a agenda de decisão. (Gomide,2008)

Trazendo o debate para os estudos das instituições participativas, Lavallo (2011) já enunciava a necessidade de construção de dissensos na agenda de pesquisas sobre a participação no Brasil. Segundo o autor, é preciso pensar as dinâmicas transversais que envolvam o papel de atores como os partidos políticos, como também repensar a forma como a literatura trabalhou o surgimento das instâncias participativas, até então entendidas como conquistas de baixo para cima:



“a descrição dos arranjos institucionais participativos como espaços conquistados de baixo para cima pela mobilização social, e nos quais se defrontam Estado e sociedade civil, tornou-se heurísticamente estéril para a compreensão do papel dos partidos políticos e governos na institucionalização e funcionamento regular desses arranjos.” (Lavalley, 2011:6)

Ainda que não se configurem como um dos atores centrais no debate, e por isso não estudados pela literatura tradicional, entende-se que os partidos políticos ocupam posição importante na dinâmica institucional. Para os modelos de Equilíbrio Pontuado e de Múltiplas Correntes, é imprescindível estudá-los como atores políticos que interagem e que podem interferir a percepção e definição de um problema, seja na construção de uma “policy image”, seja compondo os “fluxos” na definição de problemas ou no contexto político. É necessário, portanto, que não se leve em consideração a ação societal; os grupos organizados; ou o Estado isoladamente, mas sim que se examine a relação entre esses atores com as instituições existentes e o contexto político. É a integração de múltiplos atores, valores e instituições para a compreensão da formação de “fluxos” que resultam na formulação de uma política pública.

Ao pensar no processo de formulação das políticas participativas somente através da ação de atores como o Estado e a sociedade civil, assume-se o risco de deixar de fora da análise outros elementos importantes retratados, por exemplo, pela teoria de Múltiplos Fluxos. De acordo com Kingdom (1994), os “policy entrepreneurs” são pessoas dispostas a investir seus recursos numa ideia ou projeto visando a sua concretização.

Tais empreendedores tendem a ser grandes especialistas na questão em debate e têm conexões políticas. Não limitados à arena governamental (dirigentes, burocratas, servidores de carreira), os empreendedores também são encontrados na sociedade civil e na academia. Pelo que foi visto na teoria de Múltiplas Correntes, o papel desempenhado pelo empreendedor de política é essencial para a abertura de uma “janela de oportunidade”. Segundo o autor, são esses atores que fazem “*a amarração entre problemas e soluções, problemas e forças políticas e entre estas e as propostas existentes*” (Kingdon, 1994: 112).

A outra questão enunciada por Lavallo, que diz respeito ao consenso criado sobre a origem dos arranjos institucionais participativos como espaços conquistados de baixo para cima pela mobilização social convencionada pela literatura de movimentos sociais. Ao identificar esses arranjos participativos como políticas públicas derivadas da ação e da decisão Estatal, ainda que influenciados em grande medida pela sociedade civil e outros atores, como partidos políticos e grupos de interesse, passamos a questionar o movimento “*botton-up*” de conquista societal e passamos a encarar como o Estado em ação, ou o Estado em movimento.

Desta forma, ainda que apoiada em preceitos democráticos e institucionais para a contextualização do cenário político, o foco muda. Segundo Kingdon, *[...] os papéis dos vários participantes na formulação de agendas podem ser definidos com bastante precisão por meio de um modelo claro, que funciona 'de cima para baixo'* (Kingdon, 1994:199). Isso não quer dizer, entretanto, que o modelo de Kingdon anule a importância dos movimentos sociais, e das pressões dos outros atores que estão fora do Governo. Pelo contrário: A proposta desse modelo surge, na verdade, como uma forma de questionar os espaços participativos buscando entender de que forma o problema da participação foi capturado pelo Estado. Como vimos anteriormente, esse processo é complexo e pode envolver mais atores e dinâmicas verticais do que as previstas e trabalhadas pela literatura dos movimentos sociais.

Para esse tipo de análise, com vertente institucional, Zahariadis (1998) diz que o modelo de Múltiplos Fluxos é o mais adequado para explicar como as agendas são definidas e decididas por governos nacionais sob condições de ambigüidade de objetivos, em que há dificuldades na definição de preferências e ambientes instáveis, onde as escolhas são dependentes do contexto político e institucional. (Gomide, 2008)

Isso ocorre, segundo esses autores, justamente pela abrangência do modelo de Kingdon que, partindo do pressuposto que as informações não são completas, e que a racionalidade é limitada, inter-relaciona múltiplos atores ou “fluxos” distintos e

independentes. Ao separar o processo que resulta na formulação de uma política em três fluxos, Kingdon abre a possibilidade de identificar atores que, nem sempre, são centrais durante todo o processo, mas que, em determinado momento, seja o de identificação do problema, seja no de proposta de soluções ou integrando o contexto político, aparecem com certa relevância.

Baseado no estudo de Seibel (2005), Monteiro & Villela (2008) dizem que :

“Esta abordagem sugere que é necessário conhecer os mecanismos que (re) produzem a cada momento os movimentos políticos e sociais, como também a própria dinâmica interna dos aparatos públicos governamentais que repõem, de maneira similar, as formas autoritárias e excludentes na formulação do conteúdo e gestão das políticas públicas” (Monteiro & Villela, 2008:4)

---

Isso significa dizer que a abordagem do modelo de múltiplas correntes é dinâmica e não se pauta exclusivamente através da relação entre dois atores, como a Sociedade e o Estado, assim como também não trata de forma causal a relação entre a definição de problemas e a identificação de soluções. Tratados de formas distintas e dependentes da existência de um contexto político favorável, o modelo de Kingdon oferta para o campo da análise de políticas alguns recursos metodológicos que podem auxiliar na compreensão dos elementos presentes no processo de desenvolvimento de uma política. (Monteiro & Villela, 2008; Seibel, 2005)

Complementar às análises estudos institucionalistas cujas premissas são de que as instituições importam, a teoria de Coalizões de Defesas mostra a interação dos atores e das instituições para a formação de uma coalizão que visa, através de suas redes e comunidades políticas, identificar e selecionar critérios a formulação de políticas públicas. Dado que para a Teoria de Coalizões de Defesa proposta por Sabatier (1991) a política pública é composta de um conjunto de subsistemas relativamente estáveis que estão vinculados a fatores externos, o debate sobre a escolha pela institucionalização da participação ganha novos elementos: as

regras e normas institucionais existem e importam, mas são apenas parte de um processo de coalizão que envolve outros fatores como valores, recursos e estratégias.

Dado que no contexto brasileiro, como mostrado pelo histórico da sua trajetória no país, a participação popular esteve fortemente relacionada à mudança de regime político e ao seu caráter mais centralizador ou mais federativo, os modelos de Kingdon, Sabatier e Baumgartner e Jones conseguem capturar, de forma mais ampla, os processos e os atores que podem ter influenciado para a entrada do tema na agenda e a consequente institucionalização da participação, mas que não aparecem no cenário direto tratado pelas teorias tradicionais que estudaram a participação no Brasil.

## 6- CONCLUSÃO

Retomando o que foi tratado na Introdução dessa dissertação, cujo objetivo principal foi inserir a literatura de políticas públicas no debate das instituições participativas no Brasil evidenciando formas empíricas de utilizá-las para a construção de uma nova agenda de estudos participativos, este trabalho foi dividido em dois grandes movimentos separados por dois capítulos cada um.

O segundo capítulo apresentou um breve histórico da trajetória da participação no Brasil. Iniciado com o debate da construção das relações entre sociedade e Estado no Brasil, questões como o clientelismo, o insulamento burocrático e a centralização deram lugar à luta dos movimentos sociais durante o regime autoritário no final dos anos 1970. Nesse capítulo procuramos evidenciar a forma como a literatura de movimentos sociais retratou o surgimento e as transformações das formas de participação popular desde a organização desses movimentos até a institucionalização da participação na Constituição de 1988.

Pelo que foi retratado, parece haver um consenso sobre a forma como essa transformação ocorreu: caracterizada pelo movimento de redemocratização do país, pela negação das questões centralizadoras e autoritárias do regime anterior, a literatura mostra a criação de espaços de empoderamento popular como uma conquista dos movimentos sociais e dos grupos organizados, ou seja, uma conquista de baixo para cima, “*botton-up*”.

Complementando o primeiro capítulo, a seção intitulada “as grandes questões da agenda pós-participativa” apresentou, através dos trabalhos de Lavallo (2011) e Avritzer (2011), um mapeamento em quatro grandes frentes de trabalho que, juntas, constituem a agenda de pesquisas participativas no Brasil pós 1988. Ainda que, segundo o próprio autor, essa divisão não tenha sido feita de forma aprofundada (Lavallo, 2011), podemos concluir que determinadas questões tiveram prioridade na construção dessa agenda. Entre elas estão os estudos que buscam entender a efetividade dos espaços participativos; a forma como

sociedade e Estado se relacionam, passando de “autônomas” para uma relação de “interdependência política” (Avritzer, 2011); e até mesmo questionamentos sobre a legitimidade desses espaços representativos “extra-partamentares” (Lavallo, 2011).

Entretanto, da mesma forma como algumas questões foram priorizadas, outras foram preteridas ou até consensuadas sem maiores questionamentos. É o caso, por exemplo, do entendimento de como se deu a institucionalização da participação. Parece não haver uma alternativa, uma proposta dissensual, que redirecione o foco desse processo para o Estado. Questões como as dinâmicas transversais, o papel dos partidos políticos e a interação do contexto político, que não se posicione apenas no eixo Estado-Sociedade também são escassos, o que abre um longo caminho a ser percorrido na construção dessa agenda de pesquisas participativas.

Para elucidar as bases teóricas sob as quais a agenda de pesquisa evidenciada no capítulo anterior foi formada, o capítulo três trouxe um breve resumo das teorias da ciência política mais estudadas para o entendimento da participação institucionalizada no Brasil. Concluimos ao final desse capítulo que, fortemente ligada ao contexto político da época, três grandes temas estão diretamente relacionados ao surgimento e multiplicação de experiências participativas e, como consequências, em estudos que se propõem a entender essa participação. Esses temas são: a noção e percepção do tipo de democracia; a descentralização do poder político; e as formas de relação entre sociedade e Estado.

Concluindo esse primeiro movimento do trabalho, chegamos à conclusão de que uma grande agenda de pesquisa sobre as instituições participativas foi feita ao longo dos últimos trinta anos. Divididas em quatro grandes grupos de questões, Lavallo (2011) nos mostra o direcionamento tomado por essa agenda que, entre outros questionamentos, busca avaliar a eficácia e efetividade dessas novas arenas extra-parlamentares, assim como busca entender os princípios e consequências da institucionalização. A partir dessas perspectivas, as questões

relacionadas à participação e a “interdependência política” criada pelas instituições participativas se consolidaram no cenário de pesquisa nacional, tornando-se referência e atraindo a atenção de pesquisadores internacionais. O pioneirismo nas ações e nos estudos participativos criaram um espaço altamente valorizado não só na academia, mas importante e disputado pelo próprio Estado e pela sociedade Civil.

Paralelamente ao crescimento e consolidação da participação e das pesquisas participativas no Brasil, também notamos o crescimento de um novo campo do conhecimento que pode alimentar esse debate e enriquecer a agenda de pesquisas participativas: o campo de políticas públicas.

Assim, o segundo movimento, iniciado no capítulo quatro, teve como objetivo defender a área de políticas públicas como um campo epistemológico. Através de seu histórico no cenário internacional e também no Brasil, este capítulo mostrou o surgimento e crescimento do multidisciplinar campo das políticas públicas. Com destaque para a nova configuração e novo papel do Estado brasileiro após a reforma gerencial de 1995, as políticas públicas passam a assumir centralidade no debate político, evidenciado através do crescimento expansão de cursos, reestruturação de carreiras públicas e surgimento de novas teorias que tentavam entender o processo de formulação de políticas.

Retratar o histórico da construção da área foi essencial para entender as políticas públicas como um campo epistemológico que, multidisciplinar e fronteiro a campos mais tradicionais no Brasil e no exterior, como a Ciência Política e a Administração Pública, nos permitiu perceber que, assim como ocorreu com os estudos participativos, questões macropolíticas como a democratização, a descentralização e a legitimação (*accountability*), também permearam e impulsionaram os estudos de políticas públicas.

A partir disso, o quinto capítulo surgiu com a proposta de explorar brevemente quatro teorias e modelos de análise provenientes desse campo do conhecimento que podem ser utilizados como base para novos estudos sobre as instituições participativas.

Da teoria de ciclo de políticas públicas aos modelos mais recentes de análise de formulação de políticas, o capítulo cinco apresentou brevemente os quatro maiores modelos utilizados para o entendimento e análise de políticas públicas: Ciclo de políticas públicas; Múltiplas Correntes; Equilíbrio Pontuado; e Coalizão de defesa. Por vezes se opondo, por vezes complementando uns aos outros, esses modelos apresentam questionamentos e fórmulas multidisciplinares que, ainda se utilizando das grandes teorias da ciência política para explicar partes do processo, têm a ação estatal como foco do debate.

Afinal, de que forma as políticas públicas são produzidas? Seja por meio da união de fluxos independentes, seja através de um processo incrementalista de caráter pedagógico, psicológico e cultural, ou mesmo pela construção de coalizões que fazem com que uma questão seja identificada como um problema público, esses modelos entendem que o “*locus*” do processo reside no Estado. Além dessa característica central, também pudemos notar que os modelos brevemente descritos também entendem que não só os atores centrais como o Estado e a sociedade se relacionam. De acordo com a construção do fluxo que entende o contexto político, outros atores presentes nas dinâmicas transversais, como os partidos políticos, as instituições e os grupos de pressão, que não somente o Estado e a sociedade, importam e interferem na identificação de um problema público, nas possíveis soluções para esse problema e na contextualização do cenário político.

Abrindo a seção 5.1, chegamos ao objetivo central dessa dissertação: propor novos horizontes para os estudos sobre a participação popular no Brasil inserindo a literatura de políticas públicas no debate. Sob o título “Novas perspectivas para a agenda de pesquisas



participativas”, evidenciamos os benefícios e as novidades que as teorias e os modelos de análise de políticas públicas elas podem trazer ao debate da participação no Brasil.

Entre os benefícios e novidades trazidas por esses modelos, podemos destacar a forma como o modelo de Múltiplas Correntes, através de seus três fluxos independentes, consegue romper com a noção sistêmica-causal em que uma ação gera uma reação mecânica esperada para o andamento do processo de formulação. Entender a formulação de políticas através desse modelo implica em entender a multiplicidade de atores que, ora protagonistas, ora coadjuvantes, podem trabalhados simultaneamente em frentes ou fluxos que se completam. No caso da aplicação desse modelo para estudos participativos, não apenas serão focados atores da sociedade civil, ou o Estado e suas Instituições: Ao passo que o fluxo de definição de problemas surge com a sociedade civil e os movimentos sociais, o fluxo que trata o contexto político se preocuparia com a descrição do regime político e as transformações das relações entre Estado e Sociedade. Integrando esses fluxos independentes, o modelo propõe uma contextualização mais ampla para se entender a formulação de uma política pública.

Paralelamente à inclusão de atores, o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, ao olhar para o passado na tentativa de reconstruir os fluxos que abriram a janela de oportunidade para o surgimento de políticas participativas, nos permite repensar de que forma essa questão foi entendida como um problema e, como solução, foi institucionalizada. Como enunciado por Lavallo (2011), é necessário que se criem dissensos nos estudos sobre a participação para o crescimento e melhor entendimento das questões que cercam a temática. Olhar para essa trajetória com o foco no Estado e na forma como ele, cercado pelos demais atores que compõem o cenário político, se posicionou, é repensar a lógica “*botton-up*” do surgimento de instituições participativas.

Ainda complementar ao modelo de Kingdon, a teoria de Coalizão de Defesa de Sabatier, e do Equilíbrio Pontuado atentam para o fato de que a construção de uma “*policy*”

*image*” é determinante para o processo de formulação de políticas públicas. Essas teorias entendem que os “lobbys” podem anteceder o processo de tomada de decisão uma vez que grupos de interesses, a mídia e outros atores organizados podem, através de uma coalizão de ideias, interferir na forma como uma questão é entendida como um problema. Ao entender que essa imagem criada por grupos de pressão pode interferir na criação de política pública, entende-se que é necessário olhar para as dinâmicas transversais que, de certa forma, interferem na construção de uma “*policy image*”.

Concluindo, essa dissertação apresentou um panorama do debate sobre as instituições participativas elucidando suas principais questões e teorias; apresentou o histórico das políticas públicas no exterior e no Brasil defendendo a existência de um campo epistemológico próprio das políticas públicas e, por fim, ao apresentar algumas de suas teorias e modelos de análise fez propostas de estudos que possam colaborar com a agenda de pesquisa de estudos participativos. Com isso, pretendeu-se colaborar tanto para o crescimento e melhor entendimento do campo de políticas públicas e de suas teorias, como fortalecer a agenda de pesquisas sobre as instituições políticas no Brasil.

Cumpridas essas etapas, coloco as sugestões para trabalhos futuros em duas etapas: voltado para os temas do primeiro movimento dessa dissertação, deixo como propostas para trabalhos futuros a melhor explanação dos quatro grupos de questões sobre a participação, enunciado por Lavallo (2012). A catalogação dos trabalhos produzidos em cada um dos quatro grupos por ele proposto seria de grande ajuda para o melhor entendimento dessa divisão.

Já para os temas do segundo movimento, proponho para trabalhos futuros a execução das propostas de trabalhos enunciadas no capítulo quatro, assim como a utilização dessas e outras teorias das políticas públicas para o estudo e entendimento de políticas participativas. Além disso, mais do que discutir novas possibilidades de trabalhos, seria interessante mostrar

trabalhos baseados nas teorias de políticas públicas que poderiam ter contribuído com estudos de participação.

## 7- BIBLIOGRAFIA

- ABERS, R. N. e KECK, M. "Muddy Waters: Decentralization, Coordination and Power Struggle in the Brazilian Water Management Reform". *International Journal of Regional and Urban reform*. Vol. 30, n. 3, 2006.
- ABRUCIO, Luiz Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- ARATO, A. "Civil Society vs. the State: Poland 1980-81", *Telos*, nº 47, Spring, 1981.
- ARRETCHE, Marta (2001) "Federalismo e Democracia no Brasil: A Visão da Ciência Política Norte-Americana", *São Paulo em Perspectiva* 15 (4): 23-31.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2003, vol.18, n.51
- AVRITZER (ed.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- AVRITZER . A qualidade da democracia e a questão da efetividade: mapeando o debate. IN: PIRES, Roberto (org.) *A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, Brasília, IPEA, 2011.
- AVRITZER . Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, June, 2008.
- AVRITZER . Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398
- AVRITZER . Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- AVRITZER, L. *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVRITZER, L; PIRES, R. R. Orçamento participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, p. 68-89, 2005.
- AVRITZER. Em busca de um padrão de cidadania mundial. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, 2002.
- AVRITZER. Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. In: *Lua Nova*. nº 50. Cedec, São Paulo, 2000.
- AVRITZER. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L; Navarro, Z. (Orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER. Reforma Política e Participação no Brasil. In: Avrizer, L; Anastasia, F. (Orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. 1, p. 1-271.

BALÃO, Sandra, A Fórmula do Poder. Elite, Partidos, Democracia e Corrupção Política no Pensamento de Moisei Ostrogorski, ISCSP, Lisboa, 2001

BAUMGARTNER, Frank e JONES, Bryan. Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press. 1993

BESSA, António Marques, Elites e Movimentos Sociais, Universidade Aberta, Lisboa, 2002.

BESSA. Quem Governa- Uma Análise Histórico-Política do tema da Elite, ISCSP, Lisboa, 1993.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 9a Ed.. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOTTOMORE, Tom B. As elites e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

BRANT, V.C. Da resistência aos movimentos sociais: a emergência das classes populares em São Paulo. In: SINGER, P.; BRANT, V.C. (Org.). São Paulo: o povo em movimento. Petrópolis: Vozes; São Paulo: CEBRAP, 1983.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRESSER PEREIRA. Reforma do Estado para a cidadania: São Paulo. Editora 34. 1998

BRESSER PEREIRA. “Do Estado patrimonial ao gerencial”. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs,orgs. (2001).

BRESSER PEREIRA. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34. 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira: São Paulo, Nobel. 1992

BUENO, Luciano. "A Aplicação da Advocacy Coalition Framework (ACF) na Análise da Evolução da Política Pública de Controle de Armas no Brasil". Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

CABANILHA DE SOUZA, Inês. "CLIENTELISMO E ESPAÇO PÚBLICO: uma análise preliminar sobre as práticas sociais e políticas no meio rural brasileiro. XXIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 1999

CAMPOS, G. A. Orçamento Participativo de São Paulo: limiar da participação e redistribuição na megalópole. In: Marquetti, A; Campos, G. e Pires, R. (Orgs.). Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. BIB, São Paulo, nº 61, pp. 25-52, 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004
- CEBRAP. Relatório da I Seminário Nacional de Participação. 2011. Disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/seminario/relatorio-final](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/seminario/relatorio-final)
- COELHO, V. S. P. & NOBRE, M. (Orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- COHEN, J. L. and ARATO, A. Civil Society and Political Theory, Cambridge MA: MIT Press, 1994.
- CONSTANT. B. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: Filosofia Política 2. Porto Alegre: L&PM, 1985, p. 9-25.
- COSTA. Frederico José Lustosa da. ESTRATÉGIA, REFORMA DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. Perspectivas em Políticas Públicas | Belo Horizonte | Vol. II | Nº 4 | P. 142-153 | jul/dez 2009
- CUNHA, E. S. M. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: Dagnino, E. e Tatagiba, L. (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007, p. 25-44.
- CURY, C. R. J. A educação básica como direito. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago, 2008
- DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: Dagnino, E. (Org), pp. 9-15. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E; TATAGIBA, L. (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo. A Disputa pela Construção Democrática na América Latina. São Paulo, Paz e Terra, 2006.
- DAHL, Robert. Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs Control. New Haven: Yale University Press, 1972.
- DAHL . Poliarquia. São Paulo: Edusp, 1997.
- DAHL . Who governs? Democracy and power in an American city. New Haven: Yale University Press, 2005.

- DOIMO, A. M. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70. Rio de Janeiro: RelumeDumará/ANPOCS, 1995.
- DOMHOFF, William G., *The Power Elite and the State: How policy is made in America*, Vintage Books, New York, 2005.
- DYE, Thomas .*Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1975.
- EASTONE, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.
- ESCOREL, S. *Reviravolta na saúde: origem da articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1998.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28/29, 1993.
- EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2011, vol.45, n.3 [cited 2012-09-10], pp. 813-836 .
- FARIA, C. A. P. de. Idéias, conhecimento e políticas publicas: um inventario sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2003.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. "Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes", *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18 (51): 21-30. 2003.
- FERNANDES, Antonio Sergio Araujo. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. IN DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). *Introdução à política brasileira*, São Paulo. Paulus. 2007.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun., 2000.
- FUNG, A. and E. O. WRIGHT, (Eds) *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, London: Verso, 2003.
- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S. P. & NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: ed. 34, 2004.
- GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação política*. São Paulo: Cortez, 2001.

- GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana, In: Santos Junior, O. A; Ribeiro, L. C. Q; Azevedo, S. (Orgs.). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.
- GOMIDE, A. A. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. IPEA. Brasília: Texto para Discussão (1334), 2008.
- GRYNSZPAN, Mario. Ciência, política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- GRYNSZPAN, Mario. “A Teoria das Elites e sua Genealogia Consagrada”. BIB, n. 41, p. 35-83, 1996.
- GUTMANN, Amy. A desarmonia da democracia. Lua Nova [online]. 1995, n.36
- HECLO, H. Policy analysis. British Journal of Political Science, v. 2, n. 1, p. 83-108, jan. 1972.
- HELD, D. Modelos de democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de. Teoria das Elites. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- HOWLETT, M; RAMESH, M. Studying Public Policy. Canadá: Oxford University Press, 1995.
- KINGDON, John W. Agendas, Alternatives and Public Policies. United States of America: Addison- Wesley Longman, 1994.
- LARA, Antonio de Souza. Ciência Política Estudo da Ordem e da subversão. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2011.
- LASSWELL , H. D. “The Policy Orientation.” In Lerner Daniel and Lasswell. Harold D (eds.). The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- LAVALLE, Adrián Gurza. “Após a participação: nota introdutória”. Lua Nova, São Paulo. 84: 13-23, 2011.
- LAVALLE, Adrián Gurza. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 90. Novos estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 66, julho de 2003.
- LAVALLE, A. G; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. Lua Nova - Revista de Cultura e Política, v. 67, nº 67, p. 49-103, 2006.



LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação Política e Organizações Cívicas: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, número 60, fevereiro/2006b.

LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. 2010. " Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática" . In: ; . (orgs.). La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.

LOWI, Theodor. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", World Politics, 16: 677-715. 1964

LOWI, Theodor. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.

LÜCHMANN, L. H. H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese (doutorado) Campinas, Departamento de Ciência Política, Unicamp, 2002

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. Revista Lua Nova, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007

MACPHERSON . Necesitamos de uma teoria do Estado: Revista de Cultura e Política. CEDEC, São Paulo: Paz eTerra, n. 2, 1980, p.83-100

MACPHERSON, C. B. A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke. Tradução de Nelson Dantas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Eleições e representação. Lua Nova, São Paulo: 67, 105-38. (2006)

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Democratic Governance. New York: The Free Press, 1995.

MARQUETTI, A; CAMPOS, G. e PIRES, R. (Orgs.). Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

MARTINS, Luciano. "Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral". Cadernos ENAP n. 8. 1995

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

- MELO, Marcus André. "Estado, Governo e Políticas Públicas". In: MICELI, S. (org.). O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999.
- MELO, Marcus André. (1999), "Estado, governo e políticas públicas", in Sergio Miceli (org.), O que ler na ciência social brasileira (1970-1995), vol. 3, Ciência política, São Paulo/Brasília, Sumaré, Anpocs/Capes.
- MICHELS, Robert. Os partidos políticos. São Paulo: Senzala, 1982.
- MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 25, p. 25-38, nov. 2005.
- MILLS, C. Wright. A Elite do Poder. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- MIRANDA, Jorge. Ciência política: formas de governo. Lisboa, 1996.
- MONTEIRO, Ana Lúcia ; VILLELA , Wilza Vieira – A Criação do Programa DST/AIDS como marco para a inclusão da Ideia de Direitos dos Cidadãos na Agenda do Governo Brasileiro , Vol. 9, nº 17, pp 25-45 , junho de 2008
- MOREIRA, M. A apropriação crítica da teoria poliárquica no pensamento político de Wanderley Guilherme dos Santos. CSOnline, Juiz de Fora, ano 4, ed. 9, jan./abr., p. 150-178, 2010.
- MOSCA, Gaetano. "La clase política", in BATLLE, Albert (Ed.), Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona: Ariel, 1992, pp. 23-36.
- NUNES, Edson. A gramática política do Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1997
- O'DONNELL, Guillermo. Contrapontos: autoritarismo e democratização. São Paulo: Ed. Vértice. 1986
- O'DONNELL, Guillermo. B.A: Reflexão sobre os estados burocráticos-autoritários. São Paulo: Ed. Vértice/R.T. 1987
- OLIVEIRA, Renata Guimarães. "Políticas Públicas e Sustentabilidade" - Reforma do Estado e Políticas Públicas: avanços e retrocessos ao alcance da sustentabilidade v. 3, n. 2 (2006)
- OSTROGORSKI, Moisei Yakovlevich. Democracy and the Organization of Political Parties, Haskell-House Publishers, New York (1970).
- PARETO, Vilfredo. "As elites e o uso da força na sociedade", in SOUZA, Amaury de (org.), Sociologia Política, Rio de Janeiro, Zahar, 1966, PP. 70-88.
- PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Beatriz Mateus. “Se conselho fosse bom”: reflexões sobre os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente da região norte e noroeste fluminense. Universidade Estadual Do Norte Fluminense– RJ. Fevereiro/2008.

PIRES, R. Regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: Marquetti, A; Campos, G. e Pires, R. (Orgs.) Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

PIRES, Roberto (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. São Paulo: Lua Nova, Nº 67, 2006.

POULANTZAS, O Estado, o Poder, o Socialismo. Tradução de Rita Lima. Rio de Janeiro: GRAAL, 1980

ROMÃO, W. M. Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo. Tese de doutorado. São Paulo: FFLCH-USP. 2010a

ROMÃO, W. M. " Entre a sociedade civil e a sociedade política: Participatory institutions in democratic Brazil" . Novos Estudos, n. 87, pp. 199-206. 2010b

SABATIER, P. A. (ed.) Theories of Policies Process. Westview Press, 2007.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The implementation of public policy: a framework of analysis. Policy Studies Journal, 8: 538–560, 1980.

SABATIER, P.A. & C. M. WEIBLE. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (ed) Theories of Policies Process. Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul A. (ed.) Theories of Policies Process. Westview Press, 1991.

SALLUM Jr., Brasílio. . Metamorfoses do Estado no final do século XX. Revista Brasileira de Ciências Sociais , São Paulo, v. 18, n.52. 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Direito e democracia: a reforma global da justiça. Porto: Afrontamento. 2001.

SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SEIBEL, Emi J. Demandas sociais, políticas públicas e a definição da agenda pública. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. 2005. Disponível em: <[www.cfh.ufsc.br/~mac/MR\\_demandasociais.htm](http://www.cfh.ufsc.br/~mac/MR_demandasociais.htm)>.

SILVA, F.; JACCOUD, L; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil – participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.) Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.p. 373-408.

SMITH, K. B., & LARIMER, C. W. The public policy theory primer. Boulder, CO: Westview Press. 2009.

SOARES do BEM, A. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. Educ. Soc., Campinas, v. 27, n. 97, p. 1137-1157, set./dez. 2006.

SOUZA, Celina. "Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças", Dados 44 (3): 513-560. 2001.

SOUZA, Celina. "Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa", Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias [online]. 2006, n.16 pp. 20-45

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, pp. 47-105.

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, p. 323-370.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K." As eleições das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo: limites, potencialidades e tensões presentes nas imbricações do movimento de moradia de São Paulo com o campo político institucional" . Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia. Florianópolis: UFSC. 2010

TATAGIBA, L; TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia. Velhos e novos desafios. Revista Civitas, Porto Alegre, v. 6, p. 223-240, 2006

- THEODOULOU, S. e CAHN, M. Public Policy: The Essential Readings. New Jersey: California State University. 1995.
- TONOLLIER, Odir Alberto. Orçamento Participativo: Análise de uma experiência concreta. Curso de Relações Fiscais Intragovernamentais. Porto Alegre, 1999.
- TROTTMANN, Paula. A PRODUÇÃO CIENTÍFICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DE REDES SOCIAIS. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. SÃO PAULO. 2012
- VALLA, Victor Vicente. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 14(sup2):7-18, 1998.
- VILLANUEVA, Luis; "Estudio introductorio" en Problemas públicos y agenda de gobierno, ed. Porrúa, México 1993.
- WEBER, M. Ciência e Política: duas vocações. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany S. da Mota. São Paulo: Cultrix, 1973.
- WHITAKER, F. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P. and KERCHE, F. Reforma política e cidadania. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- ZAHARIADIS, N. Comparing Three Lenses of Policy Choice. Policy Studies Journal, v. 26, n. 03, pp. 434-448, 1998.