

Democracia Deliberativa e Efetividade em Instituições Participativas: Um balanço teórico

Rhadson Rezende Monteiro

Universidade Federal do Espírito Santo

Resumo:

O advento de um novo viés democrático contemporâneo promovido pelo Estado brasileiro após a constituinte suscita diversas considerações no que diz respeito ao atual momento assumido pelos cidadãos e pela sociedade civil organizada no que tange a democracia participativa e a cogestão da Administração Pública. A institucionalização de instrumentos e métodos e são cada vez mais indispensáveis no fomento da democracia participativa nos moldes constitucionais, principalmente após a o primeiro governo Lula onde houve uma larga expansão dos espaços deliberativos paritários (ABERS, 2014).

Desta forma, torna-se cada vez mais relevante os estudos que possam compreender a efetividade dessas instituições, tanto no seu processo deliberativo tanto nos efeitos para políticas públicas (AVRITZER, 2010).

A presente proposta de comunicação objetiva, portanto efetuar um balanço teórico sobre o conceito de efetividade utilizados nas avaliações e estudos dessas Instituições Participativas, em especial a literatura que tangencia os conselhos paritários de políticas públicas. Nesse aspecto há dois focos de análise que são frequentes na temática proposta, o primeiro refere-se à chamada efetividade deliberativa, que tangencia atores e desenho institucional e o segundo a avaliação e impactos dessas políticas públicas (PIRES, 2011) que serão apresentadas nesse trabalho.

Palavras-chave: Instituições Participativas; Democracia Deliberativa; Efetividade;

Introdução

As mudanças no cenário político apontam na direção da presença cada vez maior de formas ampliadas de participação direta na democracia brasileira. A literatura que busca analisar esse fato social tem a seu favor a presença de experiências de participação em diversas partes do Brasil expandida em diversas áreas de política pública. No momento atual as pesquisas buscam mostrar não apenas o papel dos atores nas deliberações tomadas nessas instituições participativas, mas também fazer ligações entre estas e os resultados daí decorrentes para “operacionalidade a democracia”. Essa é a possível origem do assim chamado “problema da efetividade” que tem despertado, crescentemente, a atenção dos estudiosos (TATAGIBA, 2002; ABERS; AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007;)

Alguns autores ao traçarem o panorama da literatura tem procurado definir as gerações de estudos sobre as instituições participativas. Para Silva (2011), uma primeira geração teria tomado corpo ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000 e se constituiu numa tentativa de defender as IPs como vetor para a obtenção de determinados objetivos políticos-normativos inerentes ao processo de democratização brasileiro. Teria ocorrido naquele momento, uma “força tarefa” para construção do campo enquanto objeto científico legítimo, demarcando um espaço próprio perante outros temas mais consolidados e reconhecidos academicamente. Nesse contexto, o momento era de afirmação e de apologia aos mecanismos de participação (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

A segunda geração de estudos remota a meados dos anos 2000, quando se passou a observar uma dissonância entre os objetivos políticos-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e as suas constatações empíricas (ROMÃO; MARTELLI, 2013). Nesse momento, muitos estudos seriam categóricos ao buscar mensurar os limites das IPs enquanto ampliadoras do acesso às tomadas de decisão no contexto da democracia participativa e a promoção de políticas públicas.

A terceira e atual geração por sua vez altera o locus do debate das gerações anteriores – em geral centradas na defesa ou na crítica da própria existência das IPs com

base em parâmetros normativos – para uma geração de estudos capaz de identificar e analisar de forma sistemática processos e resultados produzidos pela implementação de IPs em diferentes setores de políticas públicas e de mensurar sua ação através da efetividade deliberativa e de resultados (SILVA, 2011, p.233-4 *apud* ROMÃO; MARTELLI, 2013).

Romão e Martelli (2013) defendem que essa mudança que trás um novo enfoque na literatura acadêmica sobre as instituições participativas ocorreria por dois motivos principais: em primeiro lugar, devido a uma crescente associação entre participação e políticas públicas, uma vez que as instituições de democracia participativa no Brasil foram se disseminando em praticamente todos os setores de políticas públicas principalmente nos últimos anos, de tal modo que as formas institucionais de ampliação da participação foram sendo crescentemente associadas às decisões no que diz respeito à relação entre essas próprias políticas.

O segundo motivo estaria relacionada a uma mudança no próprio campo do debate mais teórico, em nível nacional e internacional, sobre a democracia deliberativa, que passou a discorrer uma crescente preocupação com a efetividade da própria deliberação e de seus resultados (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

O presente artigo objetiva portanto, efetuar um balanço teórico sobre as análises normativas do desenho institucional dessas instituições, as teorias da Movimentos Sociais e os conceito de efetividade oriundos da teoria da democracia deliberativa utilizados nos estudos de Instituições Participativas. Nesse aspecto há dois focos de análise que são frequentes na temática proposta, o primeiro refere-se a chamada efetividade deliberativa, que tangencia atores e desenho institucional e o segundo a avaliação e impactos dessas políticas públicas (PIRES, 2011).

O trabalho se dividirá em duas partes, a primeira busca definir a formação do debate frente literatura internacional fazendo um breve histórico sobre as teorias de Movimentos Sociais e sua relação com o Estado com breve ênfase nas interações entre atores quando das interações em IPs. Em um segundo momento, trataremos propriamente da teoria da democracia deliberativa e sua aplicação aos estudos sobre IPs dando ênfase às análises que buscam evidencia o conceito de efetividade, principalmente através da formação do direito e do desenho normativos das instituições em estudos de caso no Brasil.

1. Formação do debate na teoria dos Movimentos Sociais: Esbarrando nos espaços do Estado.

A partir da década de 60 em um contexto de efervescência cultural e mudanças política, sobretudo na Europa e EUA, os regimes democráticos construídos sobre a eleição de elites reunidas em torno de partidos políticos passaram a ser alvo de críticas (SCHUMPETER, 1976 apud ROMÃO; MARTELLI, 2013). De certa forma, existiria nas democracias representativa considerável “déficit de legitimidade”, principalmente alimentado pela distância entre representantes e representados, escassez de mecanismos do que se convencionou chamar, tempo depois, de accountability (TARROW, 1998). A democracia carecia de mais participação dos cidadãos comuns nos assuntos governamentais.

Na década de 80 foi o período de abertura democrática das ditaduras militares na América do Sul e, no fim da mesma década, caía a Cortina de Ferro no Leste Europeu. Dentro deste contexto histórico o foco do debate acadêmico transferiu-se para a crítica dos processos de transição para os sistemas democráticos. Passam a predominar, então, trabalhos comparativos e analíticos sobre os diversos processos de transição e a ideia de que, nas democracias nascentes ou reestruturadas, o que importava era que as instituições democráticas estivessem em funcionamento (eleições periódicas, parlamento relativamente autônomo, sistema de justiça independente do poder executivo etc.) (ROMÃO; MARTELLI, 2013). Sai de cena, temporariamente, o debate sobre a necessidade de ampliação dos canais de participação e os limites da democracia representativa.

Para além, também nesse contexto histórico surgiram as duas grades teoria que estruturam os estudos sobre Movimentos Sociais e Sociedade Civil. Nessa esteira eclodem diversos movimentos sociais com novas demandas e temática que serão amplamente estudando e serviram como base empírica para estruturação das duas grandes teorias de análise da Ação coletiva e dos Movimentos Sociais.

Dentre as duas teorias deste campo uma pôs o foco no papel de uma multiplicidade de organizações da sociedade civil baseadas em solidariedade – substituindo o termo “movimento social” pelo conceito de sociedade civil – e a outra voltou o olhar para uma ampla gama de processos pautados pelo conflito político (introduzindo o conceito de Contentious Politics, ou a “política do conflito”)

(ABERS, 2014).

Especialmente depois da publicação do livro *Civil Society and Political Theory*, por Cohen e Arato (1992), o termo “novos movimentos sociais” foi ganhando força e substituído à noção mais ampla de “sociedade civil”. A Teoria dos Novos Movimentos Sociais “deixou, então, de associar a inovação a um ator, os movimentos, para atrelá-la a um lócus, a sociedade civil” (ALONSO, 2009).

Os autores já não focam mais em movimentos sociais específicos. Em vez disso, falam de uma multiplicidade de atores e organizações, caracterizados não tanto pela sua temática (meio ambiente, juventude, feminismo, etc.), mas sim pela sua luta comum por criar um espaço de liberdade comunicativa. A noção de uma sociedade civil “autolimitada”, muito enfatizada por Cohen e Arato (1992), se refere à ideia de que os atores da sociedade civil constituem um campo separado que precisa manter sua distância tanto do mercado como do Estado, para poder garantir a comunicação livre e o respeito mútuo. A transição de “novo movimento social” para “sociedade civil” envolveu, portanto, uma ampliação da unidade de análise, para incluir uma coleção muito mais diversificada de organizações e grupos.

Já a “abordagem do processo político”, abriu um debate ao longo dos anos 90, que, se bem também propunha uma ampliação das fronteiras do campo de estudos, enfatizou o conflito, em vez da reciprocidade e da comunicação. Seu principal marco teórico é o livro *Dynamics of Contention* (McAdam, Tarrow, Tilly 2001). Para esta teoria a mudança da lente empírica utilizada não se refere tanto ao tipo de ator envolvido (sindicato, ONG, movimento nacionalista ou associação de moradores, por exemplo), mas sim ao tipo de ação que promovem, ou seja, os meios empregados e o nível de institucionalização dos atores no sistema político

No Brasil, o esforço dos pesquisadores nos últimos tem se focado na adaptação e adequação dessas teorias para serem aplicadas aos estudos empíricos típicos da América latina. Em sua “forma pura” ambas as teorias dos MS propõem um distanciamento do Estado e de suas instituições, a primeira o faz em virtude de sua base na teoria sociológica Habemasiana que separa em esferas distintas e incomunicáveis Estado, Mercado e Sociedade sobre a égide de prejudicar a chamada autolimitação característica da esfera da sociedade civil. Já a segunda enfatiza a necessidade de um repertório de conflito, onde haverá sempre uma dualidade oposicionista entre os interesses da sociedade demandada contra Estado, outras formas de interação que não o conflito poderia representar formas de cooptação.

Ocorre que no caso Brasileiro é muito comum observas em estudos de casos empíricos uma correlação entre atores da sociedade civil e atores Estatais. Ao falarmos das IPs por exemplo, temos inerentemente de observar que a sociedade civil atua na mesma esfera que atores Estatais, em outras palavras os debates e reivindicações de políticas públicas no interior das instituições paritárias pressupõem a interação cooperativas ou conflituosa entre os pares na fronteira entre Estado e Sociedade.

Para desenvolver uma teoria que permita analisar movimentos sociais nessas fronteiras entre Estado e Sociedade, Abers adapta o conceito de repertório cunhado por Charles Tilly. O conceito deste autor diz que quando atores de dada sociedade civil decidem como organizar uma ação coletiva, eles a escolhem a partir de um portfólio finito de técnicas e práticas já experimentadas e que possuem legitimidade social e política. Segundo o autor apesar da escolha de como organizar ser profundamente influenciada por experiências passadas e normas sociais, atores constantemente modificam seu repertório de ação coletiva, experimentando e combinando diferentes práticas em novas formas de organizar, mobilizar apoio e expressar demandas (TILLY, 1992; TARROW, 2009; CLEMENS, 2010 *apud* ABERS, 2014). Abers (2014) adapta o conceito de repertório, originalmente concebido para o estudo dos movimentos sociais sob a chave das dinâmicas contenciosas, para relações que envolvem também dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade.

Desta forma, torna-se possível traçar redes na análise de MS que adentram espaços públicos institucionalizados, quando há interações conflituosas ou cooperativas entre a sociedade civil e as esferas paritárias, constituídos por atores estatais tais como ocorre nas IPs.

Para além das perspectivas da teoria do MS e sua relação Sociedade x Estado, os espaços das IPs são esferas de comunicação onde há (ao menos na teoria e na norma) interações entre atores da sociedade civil e atores do Estado na deliberação paritária de Política Pública. Aqui se insere os estudos que tangencia a teoria da democracia deliberativa e mais recentemente as análise sobre a efetividade nesses espaços como doravante veremos.

2. Democracia deliberativa e efetividade aplicada aos estudos das IPs.

Tomando por referência teórica a literatura de Habermas publicada, autores como Cohen (1997) passaram a pautar a retomada do debate sobre o aperfeiçoamento dos regimes democráticos baseada na conceitualização de esfera pública dando ênfase a processos racionais de deliberação para a qualificação do processo decisório.

Essa perspectiva faz coro, a teoria democrática deliberativa definida como:

O processo de decisão do governo sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação não resultaria de um processo agregativo das preferências fixas e individuais mas, de um processo de comunicação, em espaços públicos que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos. (FARIA, 2000)

Inicialmente com trabalhos eminentemente teóricos, o debate sobre a democracia deliberativa logo avançou para estudos sobre casos empíricos que demandavam uma adequação do “tipo ideal” da teoria para a realizada prática do campo de pesquisa.

Conselhos, experiências de orçamento participativo, fóruns deliberativos e demais instituições participativas são casos emblemáticos desses espaços onde pesquisadores buscam verificar a factibilidade empírica dos princípios da democracia deliberativa. Embora haja especificidades teóricas entre a democracia participativa e a democracia deliberativa, no debate contemporâneo seus encontros são inevitáveis, sobretudo quando a literatura se encaminha para a análise de experiências reais de participação em processos de deliberação pública.

Segundo Pires, a literatura sobre efetividade participativa remota seu primórdio a esta literatura norte-americana sobre democracia deliberativa que também tem como expoentes autores como Cohen e Bohman dentre outros (PIRES, 2011).

Essa literatura motiva-se por intermédio da crítica bastante clara à “ideia da democracia como um processo de agregação política de opiniões e/ou preferência formulada de forma descentralizada” (PIRES, 2011 p10).

Desta forma, Pires cita Cohen afirmando que a intenção principal desta pluralidade participativa é mudar os termos do debate democrático ao inserir nele duas novas questões: a primeira delas é que é mais importante no debate democrático o problema da qualidade do processo deliberativo do que os resultados de um processo agregativo (COHEN, 1997 *apud* PIRES 2011).

Em segundo lugar, o conceito de democracia deliberativa recoloca dentro da teoria crítica a qual ela se filia o elemento institucional. Na sua longa lista de condições procedimentais para a realização de um debate democrático adequado, Cohen insere o elemento institucional pensando em termos da inovação institucional, assim:

os membros de uma associação democrática ‘(...) preferem instituições nas quais a conexão entre a democracia e os seus resultados são mais evidentes (...)’ (COHEN, 1997, p. 73) (...) a teoria da democracia deliberativa propõe uma nova entrada no debate democrático pensado a partir da associação entre qualidade da democracia e instituições políticas. Ao colocar a questão da procura institucional do desenho adequado para a deliberação, ele já estaria antecipando elementos do debate acerca da efetividade deliberativa.” (PIRES, 2011 p20)

Para Leonardo Avritzer a sociedade civil se torna condição para um desenho deliberativo exitoso, seguindo este raciocínio ambas as concepções trazem a ideia de desenho institucional e de participação da sociedade civil para os desenhos institucionais com o objetivo de avaliar em que medida algumas instituições são mais fortemente deliberativas do que outras (AVRITZER, 2010). Para o autor ambas as obras conectam preocupações genéricas da teoria democrática com questões práticas do funcionamento de IPs específicas e mais uma vez, a questão da efetividade adquire centralidade neste debate.

Portanto a teoria de democracia deliberativa postularia que a participação dos indivíduos nas decisões traz legitimidade para o processo político. A ideia é de que tais decisões devem ser tomadas com a participação de todos que estarão sujeitos a elas e a seu nível de efetividade deliberativo poderia ser mensurado de acordo com o desenho institucional. O conceito de efetividade também pode ser encontrado dentro dessa linha teórica. Cunha (2009) vai definir o termo efetividade como:

(...) a capacidade efetiva de se influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública, o que se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas, na igualdade deliberativa entre os participantes (CUNHA, 2009, p.188).

Assim, o foco da autora está no potencial desses espaços na produção tanto de deliberações quanto de decisões vinculantes, gerando alterações significativas quanto à justiça social, para além a efetividade deliberativa pode ser medida por dois fatores: os internos e os externos. Os fatores internos são os ligados ao processo no qual ocorre a deliberação, incluindo sua estrutura normativa e os processos de interação. Os fatores externos podem ser encontrados dentro do

contexto histórico e das condições políticas, sociais e econômicas que podem gerar resultados mais ou menos democráticos das instituições participativas. (ZORZAL, 2015)

Dentre os fatores internos, Cunha destaca o formato institucional como o mais importante por refletir a estrutura da participação e a própria qualidade da deliberação (CUNHA, 2011). Já nos fatores externos, dentre outros diversos aspectos dois estão relacionados diretamente aos resultados advindos das decisões em instituições participativas: primeiro, a escolha e execução das políticas deliberadas pelas instituições da sociedade civil e executadas por intermédio dessa com o suporte dos fundos orçamentários; Segundo, as diretrizes, monções e outras formas de articulação retóricas discutidas e aprovadas nos espaços das IPs e capazes de influenciar a construção de normativas de direitos; E terceiro, os orçamento participativos.

Avritzer elucida que as formas de participação se ampliaram no cenário brasileiro e ganharam espaço nas pesquisas, despertou-se também a atenção para o problema da efetividade, que relaciona a forma de deliberação às decisões tomadas sobre as políticas públicas (AVRITZER, 2010). Desta maneira corroborando a posição dos autores já citados, salienta que é possível tangenciar dois importantes tópicos quando se fala de efetividade da participação. O primeiro deles, trata da discussão e da deliberação no interior das instituições, o segundo, envolve a implementação dessas decisões pelos atores públicos. Desta forma, o debate envolvendo o tema da efetividade da participação é relacionado aos desafios metodológicos que a discussão mobiliza. A questão é como podemos medir os efeitos da participação? Avritzer aponta que o debate sobre efetividade tem origem justamente na questão dos efeitos ou impactos nos processos de tomada de decisão. Para ele a efetividade da participação precisa ser vista em sua dupla face: a dimensão do momento deliberativo e a dimensão dos resultados (AVRITZER, 2010).

Efetividade do momento deliberativo seria a fase de análise que se volta para o interior dos espaços de participação. Nesse sentido, o esforço dos pesquisadores é demonstrar que há deliberação nas IPs em pelo menos algum de seus momentos, mostrando quem delibera e como é o processo. O esforço centrado nos resultados é de observar para além do momento deliberativo, quando da ocorrência da fase executiva dos projetos escolhidos pelos conselhos paritários por exemplo.

Dessa maneira, para analisar em que medida as instituições cumprem suas

funções e objetivos, ou seja, para avaliar sua efetividade, se faz necessário levar em consideração não apenas o efeito redistributivo, mas também o processo deliberativo. Faz-se necessário portanto mensurar quem participa, como a deliberação acontece, quais temas são mobilizados, como diferentes sujeitos são inseridos, entre outros aspectos.

Dentre esses aspectos o mais relevante citado por Cunha e Almeida (2011) é a definição de quem institui, de quem participa e como participa do processo decisório. Esse tipo de análise buscar mensurar em que medida há ímpeto em compartilhar o poder de decisão entre os pares da sociedade civil (CUNHA, 2011).

O formato institucional também é colocado por Feres e Ribeiro (2011) em lugar de centralidade na análise da efetividade da participação. É este formato que vai definir quem pode participar como a participação será oportunizada, de que maneira os temas serão abordados, como os pares serão eleitos, dentre outros detalhes. Metodologicamente, o desenho institucional pode estar descrito em documentos oficiais, tais como legislações locais e regimentos internos, também pode ser observado empiricamente. O grau de formalidade, tempo de existência, periodicidade de funcionamento e estrutura organizacional indicam a institucionalização das IPs e “quanto maior a regulação sobre seu funcionamento, mais institucionalizado são esses espaços” (FERES; RIBEIRO, 2011, *apud* ZORZAL, 2015).

De outra forma Wampler (2011) elucida que o objetivo geral da maioria das IPs é melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo poder público. Os cidadãos se envolvem nesse processo na esperança de que seus esforços interfiram na alocação dos recursos, resultando em melhorias para a comunidade. Nesse aspecto, a certo modo, corrobora a teoria da escolha racional. Assim, quando falamos de efetividade da participação estamos estabelecendo uma estreita ligação entre a deliberação realizada nas IPs e ímpeto de mudança nas políticas públicas.

A efetividade da participação também é tratada por Cunha (2011) a partir de uma visão multidimensional e com base na teoria da democracia deliberativa. Um dos aspectos defendidos pelos autores é a institucionalização do processo deliberativo, fator de essencial relevância para assegurar fundamentos basilares da teoria, tais como inclusão, publicidade, igualdade deliberativa, reciprocidade e conclusividade.

Influenciariam também na efetividade da participação os seguintes elementos: presença do debate face a face, igualdade na apresentação das razões, ausência de

coerção, interatividade e reciprocidade do discurso, discordância entre os participantes, publicidade, informação ampliada sobre os assuntos e conclusividade (ZORZAL, 2015).

Como já dissertado grande parte da literatura a analisar a efetividade da ênfase a norma institucional Fung e Wright (2003) por exemplo, também entendem o desenho institucional como fator primordial para avaliar de que maneira algumas IPs podem alcançar maior efetividade deliberativos do que outros. Assim, os autores constataam que essa variável institucional tem relação direta com a efetividade tanto na equidade quanto na extensão da participação e da deliberação porque oferecem parâmetros para sua atuação. Segundo Zorzal (2015) essas regras e os procedimentos utilizados, por não serem neutros, produzem consequências para os resultados da participação.

Pode-se assim fazer coro aos autores afirmando que, regras, ritos e procedimentos inseridos nas instituições participativas mostram tendências inclusivas desses espaços, bem como o potencial de influenciar a participação no processo deliberativo e por consequência a efetividade da própria instituição em todos os seus aspectos. É importante ressaltar que, grosso modo, a efetividade deliberativa quer seja o processo de embate e escolha racional de propostas dentro das IPs que determinada às diretrizes que nortearam alguma política pública, indistintamente seguindo uma sequencia lógica influencia na efetividade dos resultados daí advindos. Ou seja, O processo de escolha no campo da esfera deliberativa se reflete diretamente em seu resultado prático de execução de políticas públicas.

Por fim, e justamente nesse aspecto que a literatura no Brasil sobre efetividade ainda se encontra em consolidação, ou seja, para além da análise dos formatos institucionais, perfil e rede dos atores, regionalidades e influencias endógenas e exógenas nas IPs a grande maioria dos estudos limita-se compreender a efetividade deliberativa apenas em seu processo/momento de escolha das políticas públicas. Ainda são poucos os estudos que se debruçam com maior profundidade a uma análise dos efeitos dessa deliberação frente à consolidação de seus resultados, cruzando dados entre a deliberação e seus resultados para a sociedade.

3. Conclusão

O presente artigo teve por pretensão apontar o debate teórico realizado por

diversos autores em duas frentes.

Primeiro, em busca de evidenciar as principais ideias defendidas pelos autores da teoria dos movimentos sociais explicitando em que o contexto histórico surgiram estas teorias em sintonia com as mudanças na própria forma da democracia no ocidente e das alterações da interação da sociedade civil neste processo inclusive com o surgimento de novos movimentos sociais.

Assim evidenciou o debate entre as teorias da Sociedade Civil e a Teoria da Política do Conflito frente à realidade empírica na sociedade brasileira, dotada principalmente nos últimos anos de intensa interação entre atores da sociedade civil e instituições do Estado. Importante ressaltar que as pesquisas apresentadas, ao contrário do que as “teorias clássicas” apresentam não consideram a interação sociedade x Estado como coabitação ou meramente conflito, ao contrário, essas formas de interação em especial as que têm como “porta de entrada” as IPs tem servido como caminho frutífero para a inserção de demandas da sociedade civil nas políticas públicas através de interação por vezes cooperativas. Nesse aspecto a literatura tem apontado alternativas teórico-metodológicas tais como o repertório de cooperação e análise das redes dos MS como metodologias mais adequadas para compreender e traçar os limites das interações na fronteira entre sociedade e Estado.

Em um segundo momento principalmente embasado nos textos reunidos por Pires (2011) e em outros trabalhos recentes, buscou-se apresentar os conceitos de democracia deliberativa aplicada a análise das IPs. O que se pretendeu nesse trecho foi apontar os termos do debate atual sobre a efetividade das instituições participativas objetivando a construção de texto introdutório ao tema. Para isso, indicou-se como o debate sobre a participação institucional no Brasil evoluiu do início do final dos anos 1980 até nossos dias, também se fez necessário apresentar o conceito de democracia deliberativa e sua inserção dentro do campo por autores – também correlatos com o primeiro trecho – tais como Habermas e Cohen.

Foi possível observar uma mudança nos estudos sobre IPs que parte de: Um primeiro momento mais arraigado na defesa de seu instituto como mecanismo de democracia participativa, através de exaustiva análise do formato institucional e da norma para; um segundo momento, mais pautado na análise do momento deliberativo e da composição dos atores onde diversos autores vão questionar a efetividade deliberativas desses espaços.

É possível identificar nos estudos mais recentes uma terceira demanda de

pesquisa que busca abarcar tanto os processos de efetividade de deliberação nos espaços das IPs como os resultados daí decorrentes. Tais pesquisas teriam o condão de apontar a real efetividade dessas instituições como transformadoras de políticas públicas no campo prático.

Por fim, fazendo coro ao trabalho de Romão e Martelli (2013) salientam-se os possíveis caminhos para análise de futuras pesquisas em três principais aspectos: Primeiro, nem toda influência da sociedade sobre os processos decisórios em políticas públicas se dá pelas instituições participativas. Aliás, aponta o autor que seja necessário considerá-las, em princípio, como elementos marginais nesses processos evitando sobrevalorização das IPs na formação de demandas da sociedade sobre o Estado; Segundo, perceber que as ações das IPs não estão imunes aos mecanismos e influências próprios da democracia representativa tais como os partidos políticos ou o governo; Terceiro, o foco nas IPs já consolidadas – como os conselhos, conferências, audiências públicas, ouvidorias e orçamento participativo – não deve ofuscar outras formas de reação social, tais como movimentos pela modificação de normas, movimentos sociais, protesto espontâneos, manifestações públicas enfim demais formas de contestação oriunda da sociedade civil, sob pena de limitar as pesquisas sobre formas alternativas de participação.

Finalizando, as IPs parecem instituições já consolidadas em nossa democracia como portas de entrada para interações da sociedade civil institucionalidade no debate de política pública, cabe à agenda de pesquisa acadêmica aprimorar o método para medir e avaliar sua efetividade de forma a contribuir com a melhoria na dinâmica destas próprias instituições.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca N.; VON BÜLOW, Marisa. 2011. **Movimentos Sociais Na Teoria e Na Prática: Como Estudar o Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado e Sociedade?** *Sociologias* 13 (28) (Dez.), p. 52–84.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. 2014. **Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula.** *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, p. 325-357.

ALONSO, Angela. 2012. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, v.02, n.03, p. 21-41.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

CLEMENS, Elisabeth. 2010 [1993]. **Repertórios organizacionais e mudança institucional: grupos de mulheres e a transformação na política dos Estados Unidos**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 3 (jan-julho), p. 161-218.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I e II. P 114

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. 2009. **Para mapear o confronto político**. *Lua Nova*, São Paulo, 76, p. 11-48.

PIRES, Roberto RC; VAZ, Alexander Cambrais N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

ROMÃO, W. M. **Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política**. *Lua Nova*, 84, 219-244, 2011.

TILLY, Charles. 2010. **Movimentos sociais como política**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, Nº 3, p. 133-160.

TARROW, Sidney. 2009 [1998]. **O Poder em Movimento: Movimentos Sociais e confronto político**. Petrópolis, RJ, Vozes. Capítulo 5, p. 99-121.

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

ZORZAL, Gabriela. **Efetividade da Participação no Legislativo Capixaba: Um Estudo sobre as audiências publicação do orçamento (2007-2014)**. Vitória: UFES, 2015.