

Instituição participativa e institucionalização da participação: uma discussão conceitual

Prof. Ms. Gisele Heloise Barbosa
Universidade Federal de São Carlos

Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
Universidade Federal de São Carlos

Trabalho preparado para apresentação no III Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, Brasília, 11 a 13 de maio de 2016.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir os conceitos de institucionalização da participação e de instituições participativas, e como tem sido elaborados e utilizados pelos autores da democracia participativa. Partindo da literatura institucionalista, faz-se uma delimitação das características de uma instituição participativa, para em seguida averiguar se no Brasil possui espaços abertos à participação ou instituições participativas de fato. O debate sobre esse tema é pertinente porque o conceito de instituição participativa, que se refere a um mecanismo de promoção de maior igualdade política, do debate coletivo sobre as demandas sociais e de *accountability*, aproximando sociedade civil e sociedade política, tem sido utilizado de forma bastante abrangente, de modo que é necessário delimitar melhor o que se compreende com a definição e quais tipos de instituições se incluiriam nela. O método utilizado foi revisão conceitual e bibliográfica de trabalhos referentes à democracia participativa, com vistas a compreender os usos dados ao conceito de instituição participativa, articulando com autores da teoria institucionalista. A conclusão chegada é que o Brasil está num processo de institucionalização da participação, em que os órgãos começam a consolidar rotinas e ganhar certa estabilidade. Os trabalhos empíricos e a realidade dos protestos de junho de 2013 mostraram que a grande demanda da sociedade civil é ter reconhecimento de suas necessidades, e que o caminho que a democracia deve seguir é o de dar voz à população, reestruturando suas instituições e tornando-as mais inclusivas com vistas a reduzir a desigualdade social e política na tomada de decisões.

Palavras-chave: Instituição, Participação, Democracia.

Introdução

A democracia participativa se colocou fortemente no Brasil no cenário político com a Constituição de 1988, que legitimou vários espaços de participação popular, como uma resposta à insuficiência da representação para consolidar a democracia. Referendos, plebiscitos, audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos, foram difundidos e ampliados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), tanto nas prefeituras quanto no governo de Lula (FARIA, 2010). O objetivo é criar mecanismos de controle da burocracia e gerar mais igualdade entre sociedade civil e sociedade política, dada a desconfiança em relação aos representantes políticos, gerando um novo padrão de reforma da gestão pública inspirada em pressupostos participativos (MILANI, 2008). No entanto, é possível pensar em institucionalização da participação? Podemos falar em instituições participativas no Brasil?

Trabalhos como de Avritzer (2008) e de Pires (2011, org.) se preocuparam em discutir sistematicamente o conceito de instituição participativa (IP), trazendo definições que poderiam nortear as pesquisas da área. Tal exercício é de suma relevância para o trabalho intelectual, pois os conceitos, num esforço de descrever a realidade como um “tipo ideal” weberiano, auxiliam as pesquisas na delimitação o objeto de estudo, nas hipóteses a serem levantadas e também na escolha da metodologia adotada. Apesar dos autores mencionados considerarem limitada a definição de instituição participativa a partir da literatura institucionalista, por não levar em conta a diversidade de experiências, a proposta desse artigo é justamente definir o conceito com mais profundidade, para delimitar melhor o campo de pesquisa, ou seja, o que significa o processo de institucionalização num contexto de democracia participativa.

Para tanto, o presente trabalho tem como objetivo discutir os conceitos de institucionalização da participação e de instituição participativa, sua elaboração e utilização pelos autores da democracia participativa, partindo da ideia que os conceitos tem história (KOSELLECK, 1992) e averiguar se o Brasil possui espaços abertos à participação ou instituições participativas de fato. A relevância da discussão se deve ao fato dos conceitos serem amplamente utilizados na literatura recente sobre democracia participativa. O método empregado foi a revisão conceitual e bibliográfica da literatura institucionalista e de trabalhos referentes à democracia participativa, com vistas a compreender os usos dados ao conceito e o que significa a combinação do termo “instituição” ao termo “participação”, tal como é entendido no contexto da democracia participativa brasileira.

Os conceitos de instituição e organização: definições e lógicas de funcionamento na literatura da Ciência Política

Um dos objetos de estudo da Ciência Política, ao longo de sua trajetória histórica, tem sido as instituições (THELEN e STEINMO, 1992). Desde as preocupações de Platão e Aristóteles com a qualidade da política, há uma categorização de tipos de governo e uma preocupação em compreender como as instituições que controlam o poder funcionam e qual a sua eficácia. Desse modo, a disciplina assume um caráter normativo, se dedicando a mostrar quais regras funcionam ou não no exercício do poder e o porquê, além de apontar quais mudanças podem ou devem ser efetuadas.

Douglass North (1993) define de uma maneira bem direta o que é instituição: consiste nas regras do jogo. Uma organização, ainda segundo ele, seria o grupo de indivíduos engajados em atividades intencionais, ou seja, os jogadores. As instituições determinam os *payoffs*, pois são a estrutura humanamente imposta sobre a interação humana e que, portanto, define os incentivos que determinam, com outras restrições, as escolhas que indivíduos fazem e que moldam os desempenhos de sociedades e economias o tempo todo. Sua definição se pretende totalizante, porém, não aprofunda nas origens das instituições nem delimita qual a sua relação com a sociedade. Para Rothstein (1998), instituições são as regras do jogo capazes de agregar indivíduos e regular seu comportamento; são arranjos formais que, através de regras explícitas e processos decisórios, por meio de atores formalmente reconhecidos e com certo poder, efetivam as regras sociais. As instituições políticas não só distribuem poder ou estratégias de influência, mas também determinam como os vários grupos chegaram a defender seus interesses políticos. Elas dizem quem são os atores legítimos, qual o número de atores, qual a ordenação da ação, quais informações devem ser transmitidas aos atores.

O novo institucionalismo, chamado institucionalismo histórico, cujos conceitos serão aproveitados no propósito deste artigo, surge em resposta às lacunas da teoria da escolha racional para compreender a dinâmica institucional. Segundo Thelen e Steinmo (1992), ele parte de uma diferenciação da teoria da escolha racional, conceituando que as instituições possuem mais influência na formação de políticas do que o sugerido. A maioria das pessoas apenas segue as regras sociais definidas sem pensar se está maximizando seus interesses. Além disso, não só as estratégias, mas também as metas são definidas pelo conceito institucional. A sociedade é colocada no centro do debate. Por causa da densa matriz de instituições em que os indivíduos manobram, eles são

motivados por uma complexa mistura de preferências e comportamentos que podem até ser conflitantes; daí o dinamismo do sistema. Para o institucionalista histórico, a ideia de um “comportamento auto-interessado” da teoria da escolha racional é limitada; é preciso uma análise historicamente embasada para mostrar o que se está tentando maximizar e o porquê da ênfase em certas metas em vez de outras. Além disso, novas ideias e fatos podem levar grupos a repensar seus interesses. O projeto do institucionalismo histórico se propõe a examinar a relação entre atores políticos como objetos e agentes da história (THELEN e STEINMO, 1992). Os autores propõem um modelo de análise baseado no dinamismo institucional, examinando a interação de instituições e processos políticos no tempo e no espaço.

Goodin (1996) traça as continuidades e descontinuidades no estudo das instituições e nota uma definição minimalista de instituição. Ele coloca que o novo institucionalismo é um lembrete de vários contextos em que a ação social é dada, trazendo as seguintes proposições: os indivíduos e grupos buscam seus projetos num contexto que é coletivamente constrangido; os constrangimentos coletivos são as instituições, marcada por uma dimensão valorativa e por previsibilidade. Os constrangimentos, de raízes históricas, são vantajosos para indivíduos e grupos na busca de seus projetos particulares, porém, os mesmos fatores que constroem também formam suas preferências. Os constrangimentos encarnam, preservam e transmitem diferentes recursos de poder com respeito aos diferentes indivíduos e grupos. A ação individual ou grupal, contextualmente constrangida e socialmente formada, é o motor da sociedade. Assim, Goodin (1996) traz de volta a História e os atores para o debate institucional. Ele conceitua o institucionalismo como um processo em que organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade. Uma instituição bem-desenhada é aquela que é internamente consistente e externamente harmônica com o resto da ordem social em que está inserida. A principal capacidade que o desenho institucional deve ter é “robustness”: mudar e não mudar, quando necessário, ser resistente e maleável.

Ao analisar partidos políticos, Panebianco (2005) vê a necessidade de conceituar instituição e organização, à luz da lógica partidária, e o faz também por meio da explicação histórica. Para fazer essa diferenciação, ele coloca vários dilemas, afirmando que os partidos, ao saírem duma dimensão organizativa para uma dimensão institucional, se deparam com novas exigências, o que não significa uma substituição de seus fins, como afirmava Michels, mas uma articulação deles, o que até pode torná-los mais vagos, sem que sejam extintos. A coerência entre objetivos e comportamento é

sempre reafirmada pelos líderes, mas as estratégias selecionadas para alcançar os objetivos serão aquelas que garantem mais estabilidade organizativa. A institucionalização consiste na consolidação da organização, uma saída do estado de fluidez inicial, baseado num sistema de solidariedades, para outro de estabilidade e burocratização, com interesses e lealdades organizativas estáveis. Portanto, há uma passagem de um momento inicial, de criação e desenvolvimento do partido, com certas exigências, para uma etapa posterior, que é a sua consolidação, com novas responsabilidades.

O partido como instituição é um sistema natural, uma estrutura que responde e se adapta à variedade de demandas, conciliando-as, e os dirigentes são os mediadores, ponderadores dessas demandas. Os benefícios se tornam seletivos, sendo distribuídos somente para alguns participantes e de modo desigual. A ideologia organizativa fica mais vaga, implícita e contraditória, dada sua tendência à generalização e conciliação de demandas diversas. Os líderes possuem uma restrita liberdade de escolha, e a estratégia agressiva é substituída pela estratégia de adaptação, dadas as coerções ambientais que obrigam o partido a buscar sua sobrevivência. Em vez de um sistema de solidariedades, o partido se torna um sistema de interesses, com elevada burocratização e uma rotina definida. A lógica participativa se altera, saindo do tipo movimento social para uma participação mais profissional.

Putnam (1993) afirma que esse novo institucionalismo entende as instituições como aquelas que moldam a política, que estruturam o comportamento político (identidade, poder e estratégia dos atores), mas que são moldadas pela história: o que ocorre antes condiciona o que vem depois. Indivíduos “escolhem” instituições, mas em circunstâncias preexistentes, e suas escolhas influenciam as escolhas de seus sucessores. Dito de outra forma: a História, que é feita pelo comportamento de atores, molda as instituições, e as instituições moldam o comportamento dos atores. O desempenho prático da instituição, para Putnam (1993), depende do contexto social em que ela está inserida e atua. Para fazer essa afirmação, Putnam (1993) apresenta sua definição de instituição: mecanismo para alcançar propósitos, e não só para obter acordo. Ela traz uma visão que vai além da ideia de regras do jogo, pois essas regras, no entendimento de Putnam (1993), servem para alcançar fins socialmente estabelecidos. Segundo ele, as instituições devem ser sensíveis ao eleitorado e eficazes ao usar recursos para atender demandas, às vezes até antecipando-as.

O pressuposto de Putnam (1993) é que existe uma relação entre o desempenho institucional e a “comunidade cívica”, ou seja, o sistema de cooperação social construído, que implica em confiança. Daí ele desenvolve o conceito de “capital social”: são as características da organização social (confiança, normas, sistemas) que aumentam a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas de cooperação voluntária, reduzindo a necessidade de capital físico, ou seja, os custos. O capital social é um bem público que faz a democracia funcionar, e é subproduto de outras atividades sociais; não se confia numa pessoa ou instituição somente porque se disse que ela fará algo, mas porque há um conhecimento prévio de suas atitudes e espera-se que ela preferirá agir assim. O capital social tem origem nas regras de reciprocidade e nos sistemas de participação cívica, que são criadas e sustentadas por meio de condicionamento e socialização ou por meio de sanções formais ou informais. Os sistemas de participação cívica consistem numa interação horizontal, que ajuda a solucionar dilemas da ação coletiva: quanto mais horizontalizada (cooperativas, sindicatos, clubes) a estrutura das organizações sociais, mais se favorece o desempenho institucional da comunidade geral, e quanto mais verticalizada (máfia, igrejas), pior é o desempenho institucional.

A teoria de Putnam (1993) recoloca os atores no centro da instituição, agindo não somente para maximização de seus interesses pessoais, mas também por meio de uma lógica de cooperação social. Essa é a grande crítica à teoria da escolha racional, por meio do entendimento da ação dos atores vinculada a uma construção histórica de um valor, a confiabilidade – capital social. Pequenos grupos de interesse não tem motivos para trabalhar pelo bem comum da sociedade, mas se engajam em sistemas e normas de participação cívica pelo crescimento coletivo. O contrato social das comunidades cívicas não é de cunho legal e econômico, mas sim moral; daí o conceito de capital social. A união social pode ser mantida por reciprocidade e confiança ou por dependência e exploração, com diferentes níveis de eficiência e desempenho institucional, e os modelos institucionais tendem a se autorreforçar, mesmo se ineficientes, pois é mais fácil a adaptação do que a mudança. Putnam (1993) também recoloca a História do debate institucional, afirmando que não dá para compreender as opções de hoje sem entender seu contexto histórico e social, pois ambos determinam o desempenho das instituições. Com esses pressupostos teóricos do institucionalismo, passemos ao debate sobre as instituições participativas e a institucionalização da participação.

Uma história do conceito de instituição participativa

Conforme apontou Koselleck (1992), os conceitos tem história, e há que se levá-la em conta no entendimento de seu significado. Portanto, nosso objetivo neste tópico é compreender, partindo dos referenciais conceituais que pensaram a participação no contexto democrático, como o conceito de instituição participativa foi construído no Brasil.

As instituições políticas brasileiras foram marcadas pela forte presença do Estado como “guia” da modernização, bem como de relações personalistas e patrimoniais, favorecendo um pequeno grupo em detrimento das necessidades e das reivindicações da maioria. Isso fica evidente ao olharmos para a história do país, principalmente para as revoltas tanto locais quanto de maior amplitude violentamente sufocadas pelo Estado, fosse ele imperial, coronelista, populista ou militar. Vários autores¹ retrataram essa força do Estado sobre uma sociedade civil “fraca”, “desorganizada” e fragmentada em diversos interesses. Portanto, o conceito de instituição no contexto político brasileiro sempre esteve fortemente vinculado à lógica estatal, o seja, do Estado para a sociedade, e não emanando da sociedade e resultando na criação de instituições estatais.

O conceito de democracia se coloca em dois momentos importantes da história política do país: após a ditadura do Estado Novo, em 1945, e após a Ditadura Militar, sendo amplamente discutida nos anos 80. Neste último momento, a Constituição Federal de 1988 consolidou meios de expansão da democracia para além da representação e, a partir disso, temos a inserção do conceito de participação no debate político. Portanto, esse momento da história do Brasil foi extremamente importante porque deveria cumprir duas grandes missões: consolidar a democracia representativa, devolvendo ao povo o poder pleno de escolher seus representantes políticos, e abrir o espaço da política para uma nova forma democrática: a democracia participativa. Nesse contexto, conceito de democracia se apresenta estreitamente atrelado à expansão da cidadania e de mecanismos de participação popular constitucionalmente legitimados, como os referendos, plebiscitos, audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos². A população brasileira, que viveu vinte anos de autoritarismo militar, agora

¹ Alguns deles: Oliveira Viana (1974), Raymundo Faoro (1998), José Murilo de Carvalho (2012).

² “[...] nas relações que os movimentos organizados passaram a estabelecer com o Estado, deslocando práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo em formas de gestão que se abrem à participação popular e a formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição de recursos públicos, bem como a ordem das responsabilidades

poderia expressar abertamente suas demandas nesses espaços, difundidos e ampliados principalmente pelo Partido dos Trabalhadores (PT), inicialmente nas prefeituras e posteriormente no governo federal, com a eleição de Lula para a presidência (FARIA, 2010). O objetivo é criar mecanismos de controle da burocracia, dada a desconfiança em relação aos representantes políticos, gerando um novo padrão de reforma da gestão pública inspirada em pressupostos participativos (MILANI, 2008). Segundo Ugarte (2004), a democracia também pressupõe um conceito de igualdade: quem participa, tem igual direito de participar e suas opiniões e orientações políticas são dignas de serem levadas em conta; nisto consiste sua legitimidade, somada ao pressuposto de que “o número mais amplo possível de indivíduos adultos da coletividade (os cidadãos) participa livremente na tomada de decisões coletivas por meio de procedimentos estabelecidos como a regra da maioria” (UGARTE, 2004, p.96). O “o que” a ser decidido não entra na definição essencial da democracia, pois isso deixaria sem sentido a deliberação e a decisão democrática, embora tanto os antigos quanto os modernos tenham minimamente efetuado essa discussão.

A participação era definida, entre os anos 60 e 80, segundo Ribeiro e Borba (2011), de forma bastante abrangente: voto, participação em discussões e reuniões políticas, candidatura a cargo eletivo, dedicação à campanha política, com a criação de tipologias diversas para mensurar o índice de participação das várias áreas. Ao passar para uma análise sobre o Brasil, os autores tomam como base os dados da World Value Survey (WVS) para 2006, visando mensurar a participação. Todavia, entre as categorias utilizadas estão Igreja, Partido, Sindicato, Abaixo-Assinado, Boicotes e até Manifestações, sem incluir espaços como Orçamentos Participativos, Conselhos ou Conferências. É possível notar que a participação a qual os autores se referem é bem ampla, sem incluir o que se tem convencionado chamar de instituição participativa. Já na literatura da Ciência Política produzida após a redemocratização no Brasil, o conceito de participação tem sido definido a partir de autores como Pateman (1992), Arendt (2002, 2008, 2010), Habermas (1987, 2007) e Honneth (2003), levando-se em conta aspectos mais específicos, tais como o caráter educativo das experiências de

dos atores envolvidos; na reinvenção e usos das “leis da cidade”, em que movimentos organizados e entidades civis ou simplesmente cidadãos mobilizados parecem realizar isso que Habermas chama de soberania popular descentralizada e pluralizada, em espaços públicos múltiplos e diferenciados nos quais direitos e aspirações coletivas são firmados como critérios de julgamento e legitimidade de atos públicos que afetam a vida de todos; finalmente, nos inúmeros fóruns que vêm se multiplicando dos últimos anos, nos quais questões tão diversas como habitação, saúde, meio ambiente e direitos humanos se apresentam como questões a serem levadas em conta na gestão da coisa pública” (TELLES, 2004, p.99-100).

participação por meio do aprendizado sobre as regras do jogo e da prestação de contas do que foi realizado, a necessidade de uma racionalidade comunicativa na construção de uma esfera pública dialogal e o reconhecimento da legitimidade das demandas de outros grupos nos espaços participativos. Segundo Marques (2012, p. 22), mencionando Marcos Nobre, é “[...] a democracia deliberativa o modelo que institucionaliza o ideal de exercício coletivo do poder político”.

É necessário aqui fazer um esclarecimento sobre algumas diferenças entre o conceito de democracia participativa e o de democracia deliberativa³:

Enquanto os teóricos identificados com o modelo participativo (PATEMAN, 1992; BARBER, 2004) procuravam estabelecer os fundamentos de sua concepção no tão somente oferecimento de oportunidades de interferência no processo de produção da decisão política (com fins pedagógicos, sobretudo), a impressão que se tem é que, no modelo deliberativo, tal participação é vista como algo natural. Isto é, não se faz necessária, para a concepção discursiva, uma defesa tão enfática e contínua da participação dos cidadãos, a ponto de tal aspecto caracterizar a reivindicação por excelência da tradição. É nesses termos que, partindo-se dos pressupostos da democracia deliberativa, abre-se espaço para discutir não simplesmente a importância da participação (seu *status* é reconhecido *a priori*), mas para esclarecer-se, paralelamente, em que parâmetros, e por meio de quais instrumentos, deve-se dar tal interferência (MARQUES, 2012, p.25-26).

A ideia de democracia deliberativa não ignora a esfera da representação, mas visa buscar novas formas de representação e participação dos cidadãos na política⁴. No entanto, não é possível tratar desses conceitos sem levar em conta a trajetória política brasileira e suas questões institucionais, relacionando o impacto disso ao se pensar em novos desenhos de democracia, com ampliação da participação popular. Conforme será possível notar adiante, a diferenciação apontada entre teoria da democracia participativa e deliberativa não se aplica fielmente à realidade brasileira. As teorias parecem mesclar-se, uma vez que a participação é uma conquista da redemocratização que envolve o desenvolvimento de uma cultura política participativa, com vistas a enfatizar a importância dessa participação, ao mesmo tempo em que, diante da legitimação constitucional, surge a necessidade de se pensar e avaliar os parâmetros de sua

³ “É verdade que não se pode confundir, de um lado, os estudiosos vinculados às teorias da democracia participativa com, de outro lado, os autores a demonstrarem predileção pelas premissas deliberativas. Não obstante a proximidade entre as duas abordagens (afinal, os deliberacionistas defendem a criação de oportunidades de participação e reformulam determinados ideais republicanos), elas acabam deixando clara uma tensão refletida, dentre outros aspectos, no padrão considerado desejável de intervenção política da esfera civil” (MARQUES, 2012, p.23).

⁴ “Nesse contexto de busca por maior abertura das instituições do Estado às contribuições da esfera civil, é importante, todavia, deixar claro que os autores deliberativos não acenam reivindicando formas mais diretas de democracia, proposta típica, como se mencionou anteriormente, de estudiosos tradicionais cujo argumento também se volta ao fortalecimento da participação” (MARQUES, 2012, p.25).

ocorrência. Portanto, essa distinção teórica não se mostra tão nítida no debate brasileiro da área, de modo que os dois campos serão tratados como uma unidade neste trabalho.

Nos anos 90 e 2000, com os primeiros estudos sobre as experiências de participação, especialmente orçamentos participativos e conselhos, a visão predominante era de que “[...] a nova cidadania transcende uma referência central do conceito liberal que é a reivindicação de acesso, inclusão, membership, 'pertencimento' (belonging) ao sistema político na medida em que o que está de fato em jogo é o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos” (DAGNINO, 2004). As discussões giravam em torno da criação de espaços públicos, em que fosse possível o debate e o reconhecimento de diversas demandas, ao mesmo tempo em que se avaliava sua estruturação e seus impactos iniciais. Embora num primeiro momento o uso do termo “espaço público” na literatura não tivesse tanta preocupação em detalhar como a participação deveria ocorrer, sendo usado como uma categoria teórica para definir um escopo de experiências que emergiam, ao mesmo tempo, vários trabalhos⁵ surgem com o intuito de descrever, criticamente, os parâmetros de sua ocorrência, alguns com uma visão até um pouco pessimista do processo (LAVALLE, 2011b). Telles (2004), ao tratar a questão dos direitos, afirma que, para a mediação de conflitos da vida social, é necessária a

[...] constituição de espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais os valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto [...] (TELLES, 2004, p.92).

É necessário esclarecer que o uso do termo “espaço público” difere do conceito habermasiano de esfera pública, entendida mediadora entre sistema e mundo da vida, como espaço aberto para interação entre indivíduos, que devem debater sobre as decisões do Estado e apresentar demandas a ele (REESE-SCHÄFER, 2009). Essa definição vai além da questão da criação de espaços como os conselhos: é preciso ter a ação comunicativa como base de seu funcionamento. Segundo Habermas (2014, p.135):

A esfera pública burguesa pode ser entendida, antes de mais nada, como a esfera de pessoas privadas que se reúnem em um público. Elas reivindicam imediatamente a esfera pública, regulamentada pela autoridade, contra o próprio poder público, de modo a debater com ele as regras universais das relações vigentes na esfera da circulação de mercadorias e do trabalho social.

⁵ Citando alguns exemplos: Gohn (2001), Tatagiba (2002), Côrtes (2001).

Nesse primeiro momento, a noção de espaço público, termo utilizado em referência “[...] à implementação, ao longo da última década, dos vários conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, etc” (DAGNINO, 2002a), não se preocupava em estabelecer como deveria ocorrer a participação; tão somente os definia como espaços de “encontros” entre sociedade civil e governo (no Brasil, uma aposta dos anos 80 e 90), “[...] regulados democraticamente para a administração de conflitos e para a construção de consensos”, resultando numa “[...] dimensão propriamente pública na sociedade brasileira, distinta da regulação produzida pela lógica estrita do Estado ou do mercado” (DAGNINO, 2002a, p.12). Portanto, partindo dessa definição, os espaços públicos fazem parte da esfera pública habermasiana, mas não representariam a totalidade dela, uma vez que tal conceituação inseria-se numa conjuntura específica. O mais importante era consolidar a noção de que esse espaço surgia como um mecanismo de controle do Estado por parte da sociedade e de aprofundamento da recente abertura democrática, diante da insuficiência das instituições representativas formais⁶, canalizando as reivindicações de uma sociedade civil que se percebeu diversa em demandas após a redemocratização.

[...] o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da “participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2002a, p.13).

Dagnino (2002a) também diferencia duas categorias de relacionamento, com base nos estudos até então realizados sobre esses espaços participativos: as relações formalizadas e com legislação definidora de funções e procedimentos, com um caráter permanente, e cita como exemplo o OP e os conselhos; e as relações menos formalizadas, mais fluidas e vulneráveis a relações de forças presentes, em que a iniciativa varia, podendo ser do Estado ou da sociedade civil. A institucionalidade desses espaços, segundo a autora (DAGNINO, 2002b), é variável; possuem formatos institucionais diversos; nos conselhos gestores, por exemplo, a participação da sociedade civil é obrigatória, contudo, o formato que eles assumem depende das disputas que se travam em diferentes contextos. Dagnino (2002b) conclui que as relações entre Estado e sociedade civil são tensas e conflituosas, e que a partilha do

⁶ “[...] na medida em que o retorno às instituições formais básicas da democracia não produziu o encaminhamento adequado por parte do Estado dos problemas de exclusão e desigualdade social nas suas várias expressões, mas antes coincidiu com o seu agravamento, aguçaram-se percepções que enfatizam a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade” (DAGNINO, 2002a, p.10).

poder, quando existe, não diz respeito a políticas mais amplas e de maior impacto, mas é bem restrita. Contudo, para a autora, não podemos entender que “[...] ‘a verdadeira política pública’ é a ideia de que seu conteúdo deve ter um sentido universalizante, dirigindo-se à população como um todo” (DAGNINO, 2002b), criticando as políticas resultantes de “encontros” pontuais e setorializados, com temáticas e grupos limitados. Seria preciso realizar uma análise realista em relação a esses espaços, delimitando seu campo de ação e seus limites, sem atribuir relevância excessiva a eles nem simplificar a análise ao atribuir a esses espaços o caráter de mero instrumento de legitimação estatal.

No livro “Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo”, organizado por Coelho e Nobre (2004), os termos começam a se misturar no debate sobre a ampliação da participação no Brasil: espaços de participação, novos formatos institucionais, arranjos institucionais ou desenhos institucionais dos espaços de participação, instituições deliberativas, instituições participativas, institucionalização da participação. No entanto, estes termos não são claramente definidos, nem diferenciados entre si, apenas tratados como sinônimos, cuja definição parece estar pressuposta. Conforme os mecanismos de participação previstos na Constituição foram se consolidando, os termos “institucionalização da participação” e “instituições participativas” começaram a aparecer com maior frequência nos trabalhos sobre democracia participativa no Brasil, expressando uma nova realidade no campo. Segundo Gurza Lavalle (2011, p.13):

[...] 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 pós-transição, parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias.

Esse movimento de institucionalização, segundo Gurza Lavalle (2011), mudou o teor das questões cruciais colocadas pela população. O fato é que, a participação entendida numa esfera institucional, significa a colocação de regras do jogo, como aponta North (1993), ou seja, normas para que essa participação aconteça de uma maneira ordenada, mais propositiva e dialogal do que meramente combativa (FARIA, 2010). É realizada a passagem de uma “participação organizada”, pelos diversos grupos de interesse da sociedade civil que reivindicam suas demandas, para uma “participação institucionalizada”, tomando os conceitos de Panebianco (1993). É possível dizer que a Constituição Federal de 1988 concedeu, por meio de seu compromisso com a

democracia, uma espécie de “permissão”, de garantia institucional prévia, que legitimou o desenvolvimento desses arranjos institucionais participativos. Daí surgiu uma “verdadeira floresta institucional” (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, ACHARYA, 2004), que abrange diversos tipos de “instituições de participação”, nas várias dimensões do poder. No entanto, a legitimidade constitucional não é sinônimo de instituição participativa; é um fator determinante, mas não podemos dizer que todos os espaços de participação previstos constitucionalmente são instituições, visto que nem todas as instâncias de poder os efetivaram. Ao mesmo tempo, esses novos arranjos institucionais para a participação seriam expressão de uma nova sociedade civil portadora de uma nova cultura política, e neles ela continuaria a se exprimir.

A partir do momento em que a participação se insere na esfera estatal, sendo reconhecida e aceita por ela como legítima, permitindo a partilha do exercício do poder político, temos efetivamente uma mudança no comportamento dos atores, visto que eles passam a ter que lidar com uma rotina de trabalho pré-determinada, com a burocracia, com uma nova agenda de prioridades, com o desenvolvimento de uma hierarquia de poderes e com a possibilidade de expressão de suas necessidades. Conforme aponta Carlos (2011, p.315), “a inserção institucional de movimentos e organizações sociais [...] por um lado, ampliou as arenas de acesso à institucionalidade política e, por outro, desafiou os atores coletivos para novas práticas e relações com o Estado”. Além disso, a presença do governo é essencial para que as propostas sejam encaminhadas e possam se efetivar; no governo Lula, os representantes governamentais estiveram mais presentes nesses espaços participativos, segundo Faria (2010). Esse é um fator que a sociedade civil precisa aprender a lidar, estabelecendo um diálogo claro e conciliador, indo muito além da pura negação da esfera estatal, característica de vários movimentos sociais. Além disso, é preciso incluir os atores individuais, aqueles que não pertencem a uma organização, sindicato ou movimento, mas que se interessam pela possibilidade de participação nas discussões de questões públicas.

[...] as novas instituições de participação foram intencionalmente criadas para incluir a sociedade civil, e, em alguns casos, os cidadãos individuais, nos diferentes momentos do processo de políticas públicas – no desenho e regulação, na supervisão ou monitoramento da implementação e mesmo na implementação e gerenciamento de programas (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, ACHARYA, 2004, p.345-346).

Ao analisar São Paulo, Gurza Lavalle, Houtzager, Acharya (2004) criam uma tipologia com três categorias: espaços participativos em geral – conselhos não constitucionais, comitês, programas, comissões (PartGeral); os conselhos de políticas

(PartCons) e OP (PartOp). Wampler e Avritzer (2004) desenvolveram o conceito de “públicos participativos”, que “[...] compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (accountability) e da implementação de suas preferências políticas” (WAMPLER, AVRITZER, 2004, p.212). A existência destes públicos participativos contribui para o surgimento de formatos institucionais, que não se tratam só de engenharia institucional abstrata; ou seja, os espaços de participação existem porque, para além da intenção da sociedade política de se abrir ao diálogo, há uma sociedade civil interessada em tomar partido das decisões implementadas. Num primeiro estágio, os públicos participativos surgiram em meio às associações voluntárias – de bairro, de interesses – que ganhavam força com a redemocratização. Num segundo estágio, havia o desafio de superar as tradições clientelistas e hierárquicas que caracterizam bens públicos como “favores” a serem concedidos pelo governo, disseminando o conceito do “direito a ter direitos”. Num terceiro estágio de desenvolvimento dos públicos participativos, novas instituições começaram a se desenvolver para absorver essas novas práticas de tomada de decisão vinculantes.

Cornwall e Coelho (2007) utilizam o termo “participatory sphere institutions”, fazendo uma definição que foca menos no conceito de instituição e mais na ideia de esfera participativa:

In contrast to analyses that situate such institutions within the public sphere, such as Avritzer's (2002) powerful account of Brazil's participatory governance institutions, or within the ambit of the state, as in Fung Wright's (2003) 'empowered participatory governance', we suggest that they constitute a distinct arena at the interface of state and society: what we term here the 'participatory sphere'. The institutions of this sphere have a semi-autonomous existence, outside and apart from the institutions of formal politics, bureaucracy and everyday associational life, although they are often threaded through with preoccupations and positions formed in them. As arenas in which the boundaries of the technical and the political come to be negotiated, they serve as an entirely different kind of interface with policy processes than other avenues through which citizens can articulate their demands – such as protest, petitioning, lobbying and direct action – or indeed organize to satisfy their own needs (Cornwall and Gaventa 2001; Goetz and Gaventa 2001). These are spaces of contestation as well as collaboration, into which heterogeneous participants bring diverse interpretations of participation and democracy and divergent agendas. As such, they are crucibles for a new politics of a public policy. (CORNWALL AND COELHO, 2007, p. 1 e 2).

As autoras ainda pontuam que existem algumas pré-condições para ingressar nessas esferas, que dependem de quem ocupa esses espaços, quais são os termos e as autoridades epistêmicas. É importante ressaltar o caráter de representação desses espaços, tendo em vista a exposição, por parte de lideranças, das demandas de grupos.

Também afirmam que as “*participatory sphere institutions*” expandem os espaços em que a população toma conhecimento da “vida política”, abrindo para a tomada de decisão com engajamento público, “criando” cidadania. No entanto, isso depende não somente da performance desses espaços, mas dos relacionamentos com outras instituições dentro da esfera pública e do Estado. Há uma multiplicidade de participantes, incluindo membros do governo, funcionários públicos e filiados a partidos, fator que é importante para que haja um verdadeiro debate. O problema levantado em relação aos cidadãos “comuns”, ou seja, aqueles que não estão engajados em movimentos ou partidos, é o desconhecimento de questões técnicas, o que pode desmotivar a participação (CORNWALL E COELHO, 2007).

*[...] simply putting structures of participation in place is not enough to create viable political institutions. Much comes to depend on the motivations of those who enter them, and what 'participation' means to them.
[...] no one wants to just talk and talk and not see anything change*
(CORNWALL E COELHO, 2007, p. 9).

Em trabalhos mais recentes, Avritzer (2008) de Pires (2011, org.) se preocuparam em discutir sistematicamente o conceito de instituição participativa, trazendo definições que poderiam nortear os trabalhos do campo de pesquisa. Avritzer (2008, p.45) entende o conceito de instituições participativas como “[...] formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”⁷, distinguindo-as em três tipos de institucionalidade: de baixo para cima (Orçamento Participativo: mais democratizante e vulnerável à vontade política), partilha do poder (Conselhos: média capacidade democratizante e média dependência do sistema político) e ratificação pública (Plano Diretor: pouco democratizante e pouco dependente da vontade política). Ele também propõe a categoria de desenho participativo interativo, que atribui o sucesso das instituições à articulação entre desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos; essa análise multidimensional também é sinalizada por Wampler (2011) como fundamental para avaliar os impactos das instituições participativas. No entanto, a definição de Avritzer (2008) e de Pires e Vaz (2010) são bastante abrangentes, não se remetendo diretamente a aspectos como a estabilidade dessas instituições. Já Cortes (2011b) postula que as experiências participativas são instituições porque não são pontuais, mas tornou-se característica da gestão pública brasileira. As instituições impõem constrangimentos, e no caso da

⁷ Pires e Vaz (2010) também partilham da ideia de que o conceito de instituição participativa deva ser abrangente, para abarcar processos institucionais diversos.

participação, a sociedade civil se obriga a delimitar claramente suas demandas e a serem propositivas. Borba (2011) afirma, partindo da literatura neoinstitucionalista, que se as instituições participativas constroem e delimitam comportamentos, por outro lado elas também definem oportunidades de participação em decisões públicas que antes não existiam.

Uma discussão do conceito de instituição participativa

Apesar de alguns autores, como Avritzer (2008), considerarem limitada a definição de instituição participativa a partir da literatura institucionalista, por não levar em conta a diversidade de experiências, a proposta desse trabalho é justamente delimitar que nem toda a experiência de participação deve ser chamada de instituição. É preciso definir o conceito com mais profundidade, para delimitar melhor o campo de trabalho, ou seja, o que significa o processo de institucionalização. Para tanto, um referencial importante é o institucionalismo, mesmo em suas variações teórico-interpretativas. Esta seção se propõe a discutir o significado dos conceitos de instituição participativa e de institucionalização da participação, no cenário das práticas participativas brasileiras, articulando a literatura institucionalista apresentada com a literatura sobre participação.

Goodin (1996) coloca a importância da dimensão valorativa e de previsibilidade nas instituições, e Panebianco (2005) fala em estabilidade e burocratização como pré-requisito para a institucionalização, saindo da participação tipo movimento social para uma participação mais profissional. Autores como Barbosa (2014) apontam problemas nos órgãos participativos estudados, como a grande intervenção do Executivo na dinâmica de funcionamento, tanto no nível local como nacional. No entanto, tornar-se instituição indica ter mais solidez e certo grau de independência. Um espaço participativo que é vulnerável às vontades político-partidárias, ou seja, que deixa de existir ou tem suas regras burladas pelos representantes eleitos, poderia ser chamado de instituição participativa? Para que haja legitimidade, as regras do jogo devem ser dadas pelas próprias instituições participativas, e não impostas externamente. É claro que não pode haver o total descolamento das instituições de representação, mas uma IP não pode sobreviver enquanto tal se for totalmente dependente de partidos ou de esferas do poder – Executivo ou Legislativo. Caso essa independência de atuação não se consolide, o próprio objetivo de uma instituição participativa, que é levar a população a ter um lugar de debate e ação garantido dentro do sistema político, não se concretiza.

Uma instituição participativa também pressupõe a dimensão do Estado; não existe independentemente, como um partido ou uma ONG. Quem participa, o faz em algo; portanto, não dá para considerar nesse conceito somente a esfera governamental ou somente a sociedade. É importante ressaltar que, conforme apontou Barbosa (2014), quando falamos em participação, pressupomos que seja em outra arena decisória. Desse modo, democracia participativa não é um sinônimo de democracia direta, nos moldes atenienses. Por isso, essa participação também não necessariamente implica em deliberação absoluta sobre todas as matérias discutidas, por parte da sociedade, mas também inclui mecanismos de consulta e representação. O conceito de instituição participativa contradiz a ideia de que Estado e participação da sociedade são incompatíveis – visão tanto da extrema esquerda quanto da extrema direita; se, por um lado, ocorreria a “tirania da maioria”, por outro, o Estado serviria apenas aos interesses do capital, sendo incapaz de absorver, de fato, as demandas da população.

[...] um democrata participativo não aceita qualquer divisão rígida entre Estado e sociedade civil, mas antes, seguindo Jean-Jacques Rousseau – o inspirador maior dessa vertente teórica - , enfatiza a necessária identidade entre governantes e governados resultante de um único contrato social que instituiu um único corpo político. Desse inspiração rousseauísta segue-se também a desconfiança em relação a todas as teorias democráticas fundadas na “agregação de vontades” e na competição entre líderes políticos, pois que não são capazes de apreender a “vontade geral”, mas apenas a “vontade de todos” (NOBRE, 2004, p.33-34).

Um partido é criado dentro da sociedade civil, mas, ao concorrer e ganhar eleições, incorpora a dinâmica e o discurso estatal, recebendo inclusive a oposição de grupos e outros partidos que a integram. Portanto, ele não existe da mesma forma nos dois espaços – sociedade civil e Estado. Uma ONG não integra o corpo estatal, mas tenta alcançar os espaços em que este se faz ausente. Já uma instituição participativa pressupõe a presença dos dois lados: Estado e sociedade (civil ou não⁸), de modo que também sua existência e funcionamento não sejam condicionados aos mecanismos de representação, por exemplo, à troca de partido no governo via eleições. Também não se pode considerar como instituição participativa uma manifestação ou protesto popular, visto que a dimensão de atuação nesse caso é a da sociedade civil, somente. O governo entra como alvo, e não como “parceiro” nesse processo. Uma instituição participativa coloca num campo de diálogo os dois lados, com vistas a alcançar um acordo.

⁸ Há fases do Orçamento Participativo, por exemplo, em que qualquer cidadão comum pode ter voz para expor suas demandas, independentemente de pertencer ou não a algum grupo organizado.

De igual importância é a diferenciação de participação em instituições políticas e instituição participativa ou institucionalização da participação. No primeiro caso, podemos incluir manifestantes que comparecem à Câmara dos Deputados, por exemplo, durante a votação de uma matéria de seu interesse, expressando suas demandas através de falas e cartazes. Trata-se de uma instância de representação política que já existe, que a população, de modo geral, pode frequentar, mas cujo poder de decisão está concentrado nos membros do governo eleitos pelo voto popular por um tempo determinado. O pressuposto teórico aqui é o das concepções hegemônicas da democracia (SANTOS E AVRITZER, 2002), que valorizam a representação diante da indisponibilidade da população de discutir e decidir sobre questões políticas. É claro que essas instituições representativas podem abarcar menor ou maior participação popular, mas a questão colocada aqui é o princípio norteador de sua existência. Conforme aponta Marques (2012, p.23): “o modelo democrático de viés liberal acabou privilegiando, de modo a excluir outras modalidades mais fortes de participação, a capacidade dos cidadãos de, na posse de liberdades e direitos individuais, deputar mandatos em intervalos pré-estabelecidos”.

Numa instituição participativa, a intenção é outra: predomina o reconhecimento do interesse da população pelas questões públicas e da necessidade de que ela se manifeste, abrindo um espaço de intersecção com a sociedade política (aqui incluímos tanto os representantes eleitos quanto os funcionários públicos, que participam desses espaços). O pressuposto teórico é o das concepções contra-hegemônicas, que valorizam a accountability e o diálogo como meios de aprofundamento da experiência democrática:

a democracia deliberativa busca uma saída com vistas a recuperar, pelo menos parcialmente, a consistência da idéia de soberania popular e assegurar à esfera civil um lugar de maior destaque na divisão do trabalho político. Tal empreendimento coaduna-se com a necessidade, defendida por certos teóricos do modelo discursivo, de realização de modificações institucionais na configuração dos estados democráticos (MARQUES, 2012, p.23).

O processo de institucionalização da participação consiste na legitimação e consolidação dos espaços de participação, com vistas a torná-los instituições participativas. Também é importante ressaltar que esses órgãos de participação também combinam mecanismos de representação, como aponta, por exemplo, Carlos (2011) ao analisar o desenho institucional do Orçamento Participativo em três municípios do Espírito Santo. Esses representantes da sociedade civil não recebem remuneração, como os integrantes de instituições representativas tanto de cargos eletivos e comissionados

quanto do funcionalismo público. Mais uma vez, pode-se falar também em maior ou menor abertura à participação; como já mencionado, o que diferencia é o motivo que orientou sua criação. Todavia, também é importante levar em conta a capacidade de consolidar-se de forma autônoma diante das instituições representativas, para que não se torne apenas mais uma extensão delas, visando a legitimação de governantes. Também deve-se considerar a condição dos atores que possuem demandas não atendidas, visto que “[...] se há agentes que sequer conseguem fazer-se ouvir ou que não possuem as mínimas condições de iniciar uma contenda, pode-se questionar a legitimidade da decisão (MARQUES, 2012, p.26).

Institucionalizar a participação significa também inserir os participantes num universo de demandas diversas, levando esses atores ao entendimento de que não há como atender todas as demandas de uma só vez, que é preciso ampliar seu horizonte político e olhar também para os reclames dos outros grupos, elencando coletivamente prioridades de atendimento. Os grupos aprendem a não apenas maximizar seus próprios interesses, como coloca a teoria da escolha racional, mas a tomar decisões coletivas, baseadas em laços de confiabilidade até mesmo com a esfera estatal. A manutenção do “capital social”, como afirma Putnam (1993), é essencial para que o desempenho institucional seja satisfatório. As instituições, para Putnam (1993), servem para alcançar fins socialmente estabelecidos. Se os espaços participativos não alcançam esses fins, deveriam ser chamados de instituições participativas? Complementando esse argumento, temos a afirmação de Milani (2008):

Para que o governar localmente adquira relevância política nesse segundo conjunto de reformas do Estado e da administração pública, é essencial conceber políticas efetivas de descentralização de meios e recursos, que é fundamental na construção da institucionalidade participativa, visto que não haveria nada mais desgastante para a participação do cidadão e das organizações da sociedade civil do que uma série de discussões sem a posterior implementação das decisões.

Entretanto, partindo da tese de Olson (1999), é possível afirmar que obtenção de benefícios, em sua maioria, coletivos, também é um fator estimulante à participação⁹. O alcance das demandas requeridas pelos participantes é um ponto importante de estímulo à participação que também deve ser levado em conta, conforme Cortes (2011a). Tal como Panebianco (2005) aponta ao descrever a passagem do partido como organização

⁹ Borba (2011) coloca que o orçamento participativo tende a gerar benefícios seletivos, por colocar várias regiões em disputa por investimentos, enquanto os conselhos gestores são mais propensos a resultar em benefícios coletivos, pois tratam de questões amplas e cujos resultados produzidos alcançam a todos os cidadãos, independentemente se eles contribuíram com o processo decisório.

para o partido como instituição, em que há uma adaptação à variedade de demandas sociais, a participação institucionalizada leva à proposição de metas claras e realizáveis, que não suprimam as necessidades de outros grupos, tanto em termos de verba pública quanto de tempo político. Há também a questão da *accountability*, que agora também deve ser efetuada pela própria sociedade civil (GURZA LAVALLE, 2011), e da parceria estabelecida entre esta e o Estado: “[...] governo e partidos numa frente e sociedade civil em outra atuam de ‘ambos os lados da mesa’, quer dizer, os primeiros disputam a representação da sociedade civil e os segundos procuram agir a partir da sua inserção na sociedade política” (GURZA LAVALLE, 2011, p.16).

Os fatores apresentados acima como característicos de uma instituição participativa, ou seja, as regras do jogo da participação democrática, determinam e até constroem o comportamento dos atores; daí surge, para alguns pesquisadores, o aprendizado político-democrático. Esse entendimento de institucionalização da participação como o estabelecimento de regras do jogo está colocado de forma mais implícita em alguns trabalhos sobre democracia participativa no Brasil, que tem se focado mais no conceito de participação do que no de instituição, com exceção de alguns autores discutidos acima. Faria (2010), por exemplo, afirma que é necessária a criação de um “método participativo”, regulador do diálogo entre as organizações da sociedade civil e o governo. Romão e Martelli (2013) sintetizam o debate sobre democracia participativa, mostrando como a teoria se conectou a realidade e quais os avanços que a literatura fez em relação à temática, sinalizam que a avaliação dos resultados precisam considerar o caráter multidimensional dessas instituições, mas não definem um conceito para instituição participativa, embora utilizem sistematicamente o termo.

Carlos (2011) se propôs a discutir a questão da institucionalização sob a ótica dos movimentos sociais, não partindo dos espaços participativos constituídos, porém, ela afirma que a inserção em instituições participativas e mudanças nas relações com o governo¹⁰ tornaram predominantes os mecanismos de ação formais nesses movimentos, em vez das manifestações e atos públicos, passeatas e ocupações¹¹. Em sua tese de doutorado, a autora se remeteu à definição de Avritzer (2008), como base para sua discussão, e também às definições de níveis de institucionalização de Cortes (2011b),

¹⁰ As relações com o governo, conforme aponta a autora, eram conflituosas e repressivas na época da emergência dos movimentos; com a institucionalização dessa participação em agências governamentais, abriu-se espaço para a cooperação e o diálogo.

¹¹ Os protestos de junho de 2013 e os acontecimentos que os sucederam contrariam essa tese.

mencionando que as instituições participativas podem constranger a ação coletiva (NASCIMENTO, 2012). Bunivich (2014, p.58) traz uma delimitação um pouco mais clara de sua compreensão de institucionalização da participação:

Não foram objeto da pesquisa os mecanismos de participação social não institucionalizados. Isso significa que não estão incluídas as diversas associações da sociedade civil brasileira, mas tão somente os conselhos de políticas e programas legalmente institucionalizados pelo Executivo federal e municipal.

Em sua pesquisa, Bunivich (2014) se propõe a mapear e classificar os conselhos federais e municipais. Para isso, ela delimita como instituições participativas os conselhos e programas formalizados pelo poder político. Partindo do entendimento básico de instituição como as regras do jogo, poder-se-ia questionar se o reconhecimento político formal, por parte seja do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, implica no estabelecimento dessas regras, ou se isso que se chama instituição é totalmente dependente dos mandos e desmandos desse poder político. Se não há uma definição clara de regras, que são cumpridas pelos atores, variando conforme o partido político no poder, por exemplo, esse espaço poderia ser chamado de instituição participativa¹²? Portanto, o campo de pesquisa carece de uma delimitação mais clara dos termos.

O fato é que os pesquisadores dessa área tem se dedicado a estudar essas regras do jogo estabelecidas nas diversas instituições participativas, avaliando o desenho institucional, o recrutamento e a atuação dos atores e também quais respostas esses órgãos tem oferecido à sociedade civil. Contudo, é preciso que haja a compreensão clara de que um espaço participativo ou uma esfera pública de deliberação política não são sinônimos de instituição participativa, embora esta última possa ser inclusa nas conceituações anteriores. Uma IP pressupõe mais estabilidade em suas práticas, regras delimitadas, atores definidos, conforme discutido na literatura institucionalista. A definição clara do que é uma instituição participativa e o que significa o processo de institucionalização talvez servisse para aprimorar os estudos da área, na medida em que a lógica de funcionamento, os campos de atuação e os limites desses órgãos poderiam

¹² O objetivo desta discussão não é invalidar trabalhos que não analisam essa dimensão institucional, mas tão somente discutir a necessidade de se conceituar o que é uma instituição participativa. Há que se desenvolver estudos também sobre as práticas informais, que estão mais relacionadas ao ambiente em que o órgão está inserido do que às regras formais que o norteiam. Um exemplo é o trabalho de Romão (2011), ao analisar a relação dos conselheiros do OP de Osasco, que coloca a estreita relação destes com os partidos políticos e o processo eleitoral municipal. Essa relação determina a agenda do órgão e constrange o comportamento dos atores. Porém, esse constrangimento não vem das normas formais, mas sim os partidos e das práticas políticas dos próprios atores inseridos nas duas esferas.

ser melhor delimitados, sem otimismo e pessimismo exagerados quanto à sua dinâmica e aos resultados produzidos. Além disso, a definição auxilia no próprio entendimento do objeto de estudo: qualquer meio ou espaço que se abre à participação popular é uma instituição participativa? Há regularidade nas normas estabelecidas para o seu funcionamento, geração de hierarquias, rotina de trabalho? Há uma delimitação do comportamento dos atores por meio das regras/rotinas criadas? As audiências públicas, os orçamentos participativos, os conselhos, as ouvidorias, enfim, todos estes espaços, em absoluto, podem ser chamados de instituições participativas? A resposta para isso deverá ser dada em pesquisas futuras, com mais rigor conceitual por parte dos pesquisadores, definindo claramente qual seu entendimento de instituição participativa.

O processo institucionalização da participação se intensificou durante o governo Lula, conforme apontou Faria (2010), com o objetivo de criar um novo tipo de governabilidade por meio do desenvolvimento de um “método participativo”. O marco dessa intenção foi a criação da Secretaria Nacional de Articulação Social, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência, aliando institucionalmente participação e representação e dando voz à sociedade civil. Contudo, como aponta a própria autora:

[...] a presença desses canais não garante, por si só, que estas mesmas vozes serão incluídas nos processos decisórios destas mesmas sociedades. Para a construção de uma dinâmica cooperativa, que redunde em um processo inclusivo mais amplo, uma série de variáveis deve estar presente. Destacamos aqui, além da necessidade de uma sociedade civil ativa e atenta, a importância da presença de um conjunto de atores institucionais engajados na promoção e sustentação das inovações participativas em curso (FARIA, 2010, p.202).

Faria e Ribeiro (2011) afirmam que quanto maior a regulação do funcionamento, mais institucionalizados são os espaços participativos. Contudo, uma instituição que se pressupõe participativa não pode ser considerada como tal só pelo fato de regular seu funcionamento, se não houver meios garantidos para que a população tenha voz. É preciso que não haja “leis informais” que bloqueiem a participação. A existência de constrangimentos fica por conta do próprio processo político, ou seja, um grupo não pode querer decidir somente em seu favor; há vários interesses em jogo. O que não pode ocorrer são os constrangimentos partirem de políticos eleitos, pois isso derruba o processo de institucionalização da participação.

Num estudo que abrange vinte anos de Orçamento Participativo em diversos municípios brasileiros, Costa (2010) menciona seu processo de institucionalização, entendendo que não basta somente a inclusão do Orçamento Participativo como integrante do processo político para que ele perdure ao longo de vários mandatos; é

necessário que haja uma real incorporação das decisões políticas, transformando a cultura política local. Esse processo é apresentado pela autora com base na tipologia de Rudá Ricci¹³, dividindo-o em três etapas: legitimação, efetividade e institucionalização propriamente dita. Esta última

É a fase em que o OP é consolidado (ou interiorizado) na cultura política e social do município, capaz de se sustentar ao longo dos mandatos. Para isso, a dinâmica participativa deve superar a estrutura burocrática da organização estatal por meio de um sistema de gestão de natureza híbrida (instâncias estatais onde o governo e a sociedade civil estariam assentados para gerenciar as políticas públicas). É nesse momento que é possível vislumbrar a superação da antiga cultura local por uma nova cultura política de desenvolvimento do município a partir da identificação explícita das intenções políticas e do envolvimento do cidadão na decisão da alocação dos recursos públicos (COSTA, 2010, p.11).

A consolidação de instituições participativas não depende de aspectos como o associativismo local, conforme aponta Carlos (2011, p.123): “[...] alguns estudos têm demonstrado que o desenho das instituições participativas e o compromisso do governo local podem abrandar o efeito da desigualdade de tradição associativa e conduzir a experimentos bem-sucedidos de democracia participativa”. Tanto o desenho institucional dos espaços participativos quanto o associativismo exercem impacto sobre o grau de institucionalização da participação, restringindo seu avanço ou contribuindo para sua consolidação. Os espaços participativos, portanto, para se tornarem instituições participativas, devem passar por mudanças, tais como descritas por Carlos (2011, p.128):

A construção de uma “nova institucionalidade” norteada por princípios, regras e critérios de inclusão dos atores sociais no processo decisório pode viabilizar a adequação do fazer público ao exercício de autoridade societal, ajustando a máquina administrativa ao fortalecimento das experiências de participação e a alterações nas políticas do governo.

Por fim, como produto final de toda a discussão teórica, segue abaixo um quadro conceitual que sintetiza as características atribuídas ao conceito de IP, com vistas a criar uma espécie de “tipo ideal”, uma definição aditiva-normativa capaz de nortear trabalhos de campo relacionados à democracia participativa. De acordo com a literatura apresentada, os itens foram divididos pela aproximação conceitual: aqueles que se aproximam mais do conceito de instituição, e os vinculados ao conceito de participação. Isso não significa que toda instituição participativa deva se encaixar integralmente nesse modelo; ele apenas efetua uma síntese que permita mensurar o grau de institucionalização da participação.

¹³ Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>

INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA: TIPO IDEAL	
fatores vinculados ao conceito de instituição	estabilidade e previsibilidade – rotina de trabalho pré-determinada
	burocracia
	hierarquia de poderes
	constrangimentos - delimitação das demandas e comportamentos
	regras claras e bem delimitadas
	independência – estrutura e regras criadas de forma autônoma ou semi-autônoma
	atores/ grupos definidos (os indivíduos que os integram podem variar)
	proposição de metas objetivas e realizáveis
	motivações – obtenção de benefícios coletivos
capital social – laços de confiabilidade	
fatores vinculados ao conceito de democracia participativa	autonomia em relação às trocas de governo
	contexto democrático consolidado
	capacidade de proposição de mudanças
	alcance dos fins socialmente estabelecidos
	presença da esfera governamental
	racionalidade comunicativa – voz para as partes interessadas
	reconhecimento das demandas do outro para além dos próprios interesses
	accountability efetuado pelo Estado e pela sociedade
	real incorporação das decisões políticas
legitimação estatal e popular	
aprendizado dos participantes – caráter educativo	

Síntese teórica das características de uma Instituição Participativa. Elaboração própria.

Considerações finais

É preciso esclarecer que a intenção deste trabalho não é deslegitimar as pesquisas sobre espaços participativos que, por exemplo, sofrem grande influência de demandas partidários, mas sim estabelecer um limite para o que pode ser chamado de instituição participativa e o que está em processo de institucionalização da participação. Não se pode “consagrar” um modelo de participação, como o orçamento participativo, e afirmar que qualquer experiência deve ser considerada uma instituição participativa, tratando-o de forma genérica. O tipo ideal aqui não deveria ser o orçamento participativo, mas sim a conceituação de instituição participativa e do que significa o processo de institucionalização da participação. Esse tipo de generalização pode conduzir à noção errônea de que nossa democracia participativa está consolidada só porque existem inúmeros espaços participativos, mas que na prática não tem procedimentos estáveis, nem em termos estruturais nem em termos de inclusão à participação. Uma análise de institucionalização da participação precisa ser diacrônica; os espaços participativos não nasceram “prontos”, mas tem sido apropriados e reconstruídos pelos seus atores, ganhando mais estabilidade nas regras do jogo. Portanto, seria pertinente perguntar: qual o nível de institucionalização de certos espaços participativos brasileiros? O que mudou ao longo das práticas participativas? A síntese das características encontradas na bibliografia discutida é um esforço para clarear o campo de estudo, facilitando análises futuras que se proponham a responder perguntas semelhantes.

A democracia participativa brasileira possui a peculiaridade da legitimação constitucional, mas isso não significa que temos, necessariamente, instituições participativas quando falamos de todos os orçamentos participativos, conselhos gestores, conferências, entre outros, de forma genérica. Os fatores aqui elencados a partir da literatura institucionalista podem nos levar a concluir que, na verdade, a participação no Brasil ainda segue um processo geral de institucionalização, uma vez que a participação como instituição legítima, que dita as regras do jogo, que dá voz aos cidadãos que possui estabilidade e autonomia frente às vontades partidárias, ainda não é a “regra geral” das instâncias políticas nacionais e locais. Nossa democracia possui algumas instituições participativas entre os conselhos, orçamentos participativos e outros, mas não se trata ainda de uma prática indispensável na nossa política, como os mecanismos de representação. Todavia, os trabalhos empíricos e a realidade dos protestos de junho de 2013 mostraram que a grande demanda da sociedade civil é ter reconhecimento de suas necessidades, e que o caminho que a democracia deve seguir é o de dar voz à população, reestruturando suas instituições e tornando-as mais inclusivas.

A institucionalização da participação, conforme tem sido levantado em pesquisas empíricas, fez os espaços de participação perderem parte de sua legitimação social, sofrendo com o excesso de burocracia e com a extensão para si da crise financeira do Estado (BRESSER-PEREIRA E SPINK, 1998; MILANI, 2008). Para Romão (2013), esses órgãos possuem seus limites, sendo dois deles centrais: a restrição de verbas públicas e o fato de a participação abranger a sociedade como um todo, o “cidadão comum”, aquele diretamente afetado pelas políticas públicas. Contudo, de acordo o autor, as instituições participativas não perderam o seu lugar e continuam cumprindo um papel indispensável à sociedade, que é o direito à informação de qualidade e o aprendizado dos atores em relação às regras do jogo.

Referências bibliográficas

ARENDT, H. **A condição humana**. 11.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p.1-25; 219-308.

_____. **Crises da república**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

_____. **O que é política?** 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

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

BARBOSA, G. H. **Democracia participativa no Brasil**. A Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (1997-2007). Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011a, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n.1, p.55-82, 2014.

CARLOS, E. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. **Lua Nova**, São Paulo, vol.84, p.353-364, 2011.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSONOTO, R. M.; FUKS, M. (org.) **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Curitiba: Fundação Araucária, 2002, 141-166.

CORTES, S. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011a, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

_____. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011b, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

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

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1998.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011b, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.18, n.36, p.187-204, 2010.

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

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: uma nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, v.84, p.13-23, 2011.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011b, p.33-42. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p.343-367.

GOODIN, R. E. Institutions and their design. In: GOODIN, R. E. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge England; New York: Cambridge University Press, 1996.

HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*. V. 2. Madrid: Taurus, 1987a.

HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*. V.1. Madrid: Taurus, 1987b.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. In: _____. **A inclusão do outro**. 3.d. São Paulo: Loyola, 2007, p.277-292.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural na esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**. São Paulo; Editora 34, 2003.

KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol.5, n. 10, 1992, p. 134-146.

MARQUES, Francisco P. J. A. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 21-35, fev. 2012.

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

NASCIMENTO, E. C. **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos**. Tese de doutorado. São Paulo: 2012, 399p.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p.21-40.

NORTH, D. Institutional Change: a framework of analysis. In: SJÖSTRAND, S.-E. *Institutional Change*. New York: SSE - Studies in Socio-Economics. 1993.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp. 1999.

PANEBIANCO, A. **Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

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

PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz a diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p.253-304.

PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REESE-SCHÄFER, W. **Compreender Habermas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

RIBEIRO, Ednaldo A; BORBA, Julian. As dimensões da participação política no Brasil. **Teoria & Pesquisa**, v.XX, n.2, jul/dez 2011, p.11-36.

ROMÃO, W. M. As manifestações de junho e os desafios à participação institucional. In: **Boletim de análise político-institucional/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Ipea, 2013.

ROMÃO, W. M. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, São Paulo, v.84, p.353-364, 2011.

ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Pensamento e Realidade**, v.28, n.1, p.124-143, 2013.

ROTHSTEIN, B. Political Institutions: An Overview. In: GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H.-D. *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press. 1998.

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

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

TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. *Structuring Politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

UGARTE, Pedro Salazar. Participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p.93-106.

VIANA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Record, 1974.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p.210-238.