

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento).

Barbara Cristina Mota Johas*

Entre as grandes questões presentes no âmbito da teoria democrática deliberativa encontra-se o tema da efetividade democrática através das análises acerca da estrutura institucional presente nos processos participativos. Tem-se debatido muito, no interior das teorias democráticas, sobre a institucionalização da participação social no processo de definição de agendas públicas e da normatização do direito. A forma institucional se torna importante, dentro desse modelo de democracia deliberativa, na medida em que se constitui como um aparato de procedimentos, tanto formais quanto informais, que possibilitam reduzir ou eliminar os riscos que se apresentam à democracia deliberativa, tais como o populismo ou o elitismo, assim como permitir a formação de um processo que minimize as desigualdades e possibilite que as individualidades se desenvolvam sem produzir efeitos negativos para a sociabilidade.

Avritzer (2000, p. 44), procurando responder à questão de qual seria a forma e os locais da institucionalização dessa deliberação pública, argumenta que esses locais seriam os fóruns entre o Estado e a sociedade, nos quais se devem assegurar arranjos específicos que garantem a participação política. Em sua visão, os arranjos deliberativos argumentativos assumem a ideia de que a sociedade atual possui tal nível de pluralismo que a existência de sociedades parciais já é um fator que não pode mais ser relevado a um segundo plano, constituindo-se como ponto central nas discussões a respeito da democracia. Assim, coloca-se como um problema para a teoria democrática deliberativa a necessidade de procurar incentivar formas de socialização da informação assim como formas de experimentação que possibilitem a acomodação

* Professora Assistente Nível I, Ciência Política/UFPI; Doutoranda em Ciência Política/UNICAMP. Este texto está vinculado ao Grupo de estudos em Teoria Política (GETEPOL).

das diferenças em arranjos administrativos novos. Esses arranjos devem ocorrer fora do Estado, em um espaço capaz de dar ao processo argumentativo a flexibilidade necessária, assim como a possibilidade de interferência concreta na definição das políticas públicas e nos processos de normatização social. Os seus resultados, porém, devem ser capazes de vincular os atores de tal forma que os frutos de suas discussões gerem as instituições capazes de acomodar o pluralismo das sociedades democráticas atuais.

É na esteira dessas discussões que o livro “Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação”, organizado por Roberto Pires, procura analisar como a participação política no interior das instituições participativas (IPs) tem sido avaliada. Em suma, quais são os avanços e/ou obstáculos à pesquisa sobre participação no Brasil. Em linhas gerais, o livro procura apresentar inicialmente como o debate sobre deliberação e participação política se desenvolveu no Brasil para, em seguida, apresentar um amplo número de pesquisas, dando enfoque às metodologias de pesquisa que foram empregadas. É possível argumentar que o ponto de partida comum às análises é a importância dada ao desenho institucional da participação, articulado a um conceito amplo de sociedade civil e de participação política, enquanto um processo de deliberação de agendas públicas. Para além dessas características comuns, o livro apresenta quanto gasto é o campo no qual se movem as pesquisas sobre participação no Brasil. A seguir, alguns pontos serão apresentados de maneira a possibilitar ao leitor uma visão mais geral do livro.

Como medir a participação política?

A partir dos debates teóricos/analíticos no campo da teoria democrática de tipo deliberacionistas, é possível dizer que ocorreu uma ampliação do debate brasileiro em dois grandes grupos. Primeiramente, temos os trabalhos que focalizaram suas análises no exame da ampliação das formas de deliberação. Tais análises produziram como resultado uma maior atenção para a ampliação das formas participativas no Brasil nos últimos 15 anos em um conjunto diverso de instituições. Podemos apresentar como exemplos dessa perspectiva os vários estudos empreendidos acerca dos conselhos gestores de políticas públicas nas áreas de assistência social, saúde e políticas urbanas. De acordo com

Avritzer⁴⁸, outro segmento de análise que se desenvolve está direcionado para os problemas e/ou limites deliberativos das instituições participativas. Aqui repousam análises que criticam a própria dimensão da deliberação em si mesma, como é o caso do trabalho de Lavallo (2004) e Silva (2006), mas também aqueles que procuraram repensar os próprios espaços de interação entre sociedade civil e o Estado (COELHO apud PIRES, 2011). Essas análises contribuíram efetivamente para o debate participativo, na medida em que trouxeram à luz a perspectiva de que a participação deliberativa envolve no mínimo dois momentos, a saber: o momento da discussão e deliberação no interior das instituições (conselho, OPs entre outras) que, em geral, possuem um caráter fortemente deliberativo, envolvendo atores da sociedade civil e atores estatais; e um momento posterior da implementação das decisões pelo próprio Estado, momento esse que diz respeito, portanto, mais diretamente aos atores estatais.

Conforme Avritzer (2011), a presente literatura produziu diferentes enfoques analíticos. A primeira abordagem está centrada na perspectiva teórico-analítica. A partir dos debates internacionais acerca da deliberação, desenvolveu-se dentro das análises participacionistas no Brasil uma interpretação dos *momentos deliberativos*. O aspecto fundamental é compreender as formas de participação democráticas não como uma sequência homogênea de fatos, mas como uma sequência de momentos, alguns mais deliberativos que outros (GORDIN, 2008 apud PIRES, 2011). A partir dessa interpretação, as análises sobre participação estão focadas na análise no interior das IPs acerca dos momentos acentuadamente mais deliberativos; buscam demonstrar a lógica interna desses momentos com outros momentos de troca de informações e ou direcionamento que não possuem uma deliberação em sentido forte. Essa perspectiva possui uma importante contribuição na medida em que permite sair das análises que procuram uma unicidade deliberativa dentro dos espaços participativos e que, não a encontrando, constroem como explicação causal a falta ou insuficiência deliberativa. A perspectiva dos diferentes *momentos deliberativos* permite entender a complexidade das formas de interação comunicativa presente em espaços de participação.

⁴⁸ Avritzer escreve a introdução do referido livro.

Um segundo desenvolvimento dos debates acerca da perspectiva deliberativa da participação possui um enfoque claramente metodológico. Nesse sentido, está centrado na possibilidade de mensurar o efeito deliberativo das instituições ou de alguns dos seus momentos. Esses debates estão centrados na dimensão unitária com a qual a democracia deliberativa opera, ou seja, de acordo com Goodin, é necessário desagregar os diferentes momentos que compõem o processo de deliberação. Dessa forma, ao invés de uma democracia deliberativa, teríamos momentos deliberativos dentro das democracias (AVRITZER, 2011, p. 17). De acordo com Avritzer (2011, p. 17), essas perspectivas são complementares na medida em que visam a mostrar que “conselhos, OPs e outros fóruns têm momentos deliberativos. É essa a origem do termo que cunhamos de efetividade deliberativa”. Nesse sentido, essa dimensão analítica está centrada na dimensão da efetividade deliberativa da participação política, em que medida os sujeitos deliberação e como o fazem no interior das IPs.

Para além dessa dimensão de análise acerca da efetividade deliberativa, se apresenta uma outra perspectiva analítica que possui como foco a efetividade das IPs. Este debate tem como ponto de partida o questionamento sobre os efeitos e impactos dos processos deliberativos sobre os direcionamentos das políticas públicas. Nesse sentido, a questão da efetividade participativa se desdobra em duas dimensões: *efetividade deliberativa* e *efetividade das instituições (IPs)*. A primeira possui um caráter endógeno e a segunda um caráter exógeno em relação à participação política democrática.

Assim, uma vez que pensamos a deliberação enquanto momentos, é possível concentrar para pensar a sua efetividade em diferentes momentos ou aspectos contextuais de participação. Isso quer dizer, por outro lado, que o elemento deliberativo constitui apenas um momento e é necessário agregar outros elementos avaliativos neste debate capaz de gerar indicadores ou resultados mais gerais em relação aos processos deliberativos (AVRITZER, 2011, p. 17 apud CORTEZ, 2011; VAZ, 2011; PIRES, 2011).

A dimensão das discussões acerca da efetividade encontra ainda um conjunto mais amplo de problemática que diz respeito às

possibilidades de comparação entre as instituições participativas e o seu grau de efetividade, uma vez que as instituições possuem diferentes níveis: nacional, estadual e local, com diversas políticas públicas: saúde, assistência social, meio ambiente, políticas urbanas etc., em diferentes contextos políticos e sociais. Nesse sentido, de acordo com Wampler, um primeiro problema em relação à efetividade participativa está relacionado com o contexto da política participativa, que se divide em: econômico, social e político. Embora esse não seja um debate que possui uma ligação causal direta com o tema da efetividade, ele possui uma interface importante na medida em que influencia as modalidades de deliberação política. Dessa forma, um elemento importante na análise para esses autores é o enfoque nos tipos de atores envolvidos nos processos participativos. Portanto, essas interpretações apontam para a necessidade de avaliar os resultados das políticas públicas participativas a partir de uma noção mais forte de causalidade assim como a capacidade de comparar esses resultados de forma proporcional à população. Dessa maneira, apresenta-se a seguinte questão: será possível manter um padrão de causalidade e avaliar os resultados da participação? Vaz e Pires procuram solucionar essa questão a partir do método dos *pares de cidades*. Esse método consiste na abordagem das causalidades a partir da avaliação dos resultados das políticas públicas nas cidades que possuem estruturas participativas e naquelas que não possuem tais estruturas. Em suma, através de uma perspectiva analítica comparativa.

Colocadas essas questões nas perspectivas das análises sobre participação no Brasil. Vê-se levada a problematizar de forma mais crítica a relação entre Estado e sociedade civil, em especial os modelos tripartites, que entendem as estruturas sociais a partir das relações entre Estado/esfera privada (mercado) e a sociedade civil, uma vez que a relação entre essas “esferas” possuem uma margem considerável de indeterminação e uma diversidade de elementos que influenciam essa relação de forma direta e/ou indireta. Nessa medida, as metodologias de análise sobre as IPs, para além das dimensões já apresentadas, necessita problematizar a relação e o espaço de atuação das dimensões sociais envolvidas na participação procurando estabelecer critérios para analisar a qualidade dos processos participativos.

Diante das questões apresentadas, é possível perceber a multidimensionalidade de resultados e possibilidades presentes nas

instituições participativas. Tal aspecto produz complicações relevantes para as pesquisas que procuram analisar os impactos efetivos das IPs na definição de agendas públicas e na efetivação de políticas públicas. As formas de avaliação das políticas públicas até 1980 eram estabelecidas a partir da definição de critérios baseados nas noções de desempenho e funcionamento. Dessa forma, eram construídos “modelos” de adequação/perfeição das modalidades de políticas públicas e de seus resultados. A partir de 1980, esses critérios de definição de análise de resultado são colocados em xeque. Em contraste com essa perspectiva linear, propõe-se entender as políticas públicas como processos políticos nos quais os atores coletivos buscam apresentar suas demandas. Nesse sentido, as políticas públicas não podem ser analisadas a partir de critérios de confirmação/negação dos alcances e objetivos definidos previamente. Dessa forma, as políticas públicas precisam ser analisadas entendendo os objetivos de tais políticas como processo de construção dinâmicos que são construídos e reconstruídos no tempo.

Quando direcionamos as análises para as questões da avaliação das políticas públicas na sua relação com as instituições participativas, apresentam-se outros problemas, entre eles o fato de que não há na literatura acerca da participação um consenso sobre os objetivos esperados do funcionamento das IPs. Em suma, tais instituições possuem uma relevância significativa para um conjunto distinto de efeitos e resultados. Dessa forma, podemos concluir que existem múltiplas dimensões de efeitos das IPs e também diversas modalidades de indicadores utilizados para avaliar essas instituições.

Essa multiplicidade de dimensões pode ser agrupada em dois grandes grupos: aquele que se associa ao impacto das IPs na dimensão da *qualidade dos bens, serviços e políticas produzidos a partir da esfera do Estado*. Para essa forma de análise, as instituições participativas possuem a capacidade de redistribuição de bens públicos, assim como potencializa a democratização de acesso ao bem-estar social. O segundo grupo de dimensões pode ser alocado no entendimento das IPs a partir dos impactos destas sobre a *organização da sociedade, as relações políticas e de poder, e as práticas e atuação da sociedade civil e dos gestores públicos*. Para essa perspectiva de análise, as IPs possuem a possibilidade de transformação do caráter cívico dos participantes, ampliam a percepção social da participação como importante instrumento de inserção e “formação” para a atuação na esfera

pública. Embora essas interpretações possuam um avanço considerável em relação às outras formas de análise sobre as políticas públicas, essas interpretações são problemáticas, pois dificultam a identificação de variáveis dependentes, ou seja, focalizam em um conjunto de resultados e efeitos deixando de lado elementos dependentes presentes nos resultados e efeitos não elencados como pontos de análise. Nesse sentido, é preciso caminhar na consolidação de análises que entendem a participação no que tange à política pública a partir das noções de resultado, efeitos, impactos e papéis das IPs.

o principal desafio que se coloca consiste na definição de efeitos de interesse que sejam capazes de viabilizar diferentes tipos de avaliações, para diferentes temáticas, diferentes contextos, diferentes públicos e, por fim, diferentes tipos de IPs (PIRES et al., 2011, p. 347).

Nesse sentido, se mostra como fundamental compreender melhor as características do funcionamento interno das IPs. A compreensão dos contextos e as formas de operação das instituições participativas permitem a visualização das variações dos resultados da participação. Dessa forma, a mensuração das características dos processos participativos permite avaliar as experiências concretas através de uma classificação baseada nos termos da qualidade de funcionamento, sem delimitar anteriormente o seu potencial de atuação a partir de um amplo conjunto de resultados.

Existem dois argumentos que permitem sustentar a importância da perspectiva de análise que está centrada na qualidade dos processos participativos. Primeiramente, essa forma de compreensão possui a pretensão de romper com um processo de superespecialização dos estudos sobre as IPs que se centram ou nos tipos (conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, associações, fóruns etc.) ou nas formas de políticas públicas (saúde, educação, assistência social, urbanas etc.). Uma segunda dimensão dessa abordagem consiste no fato de que cada IP possui origens, regras e estruturas institucionais e normativas próprias que influem na disseminação e na operacionalização desses espaços.

Outro importante elemento que encontramos nessa perspectiva é o fato da complexidade da unidade e do foco de análise. Ao tomar os

elementos que compõem a qualidade da participação deliberativa como variáveis explicativas torna-se possível empreender análises que ultrapassam a simples perspectiva da existência de uma certa IP. Nesse sentido, as análises passam a ser estabelecidas não mais em termos de qualidades intrínsecas às IPs, mas sim através de “graus de presença” de certos aspectos em cada instituição específica, “enfocando os atributos que tornam essas instituições capazes (ou não) de produzir a melhoria das políticas públicas e da ação dos governos” (PIRES et al., 2011, p. 354).

A qualidade do processo participativo deve ser entendida aqui como envolvendo tanto a qualidade e a intensidade do processo deliberativo interno às IPs como também as relações estabelecidas entre IP e seu ambiente, como por exemplo, seu desenho institucional, relação com o governo e com a sociedade civil. Assim, a qualidade do processo participativo reuniria um conjunto de elementos capaz de explicar a incidência da IP nas políticas públicas e na ação do governo (PIRES et al., 2011, p. 354).

Ao considerar o funcionamento das IPs a partir da qualidade das estruturas participativas, algumas categorias despontam como essenciais para a construção da análise e também direcionam as estruturas e formas das análises, a saber: inclusão e representatividade; deliberação; contextos e ambiente institucional; atores e estratégias e desenho institucional. A primeira dimensão da *inclusão e da representatividade* tem como ponto central a indefinição acerca das bases da representatividade daqueles que, no interior das IPs, atuam e deliberam em nome da sociedade civil. Dessa forma, os mecanismos de autorização e *accountability* não se encontram claramente determinados e, portanto, constituem-se em tema de grande importância para pensar a questão da legitimidade da participação dessas instâncias.

A segunda dimensão está pautada na dimensão dos processos de *deliberação* que ocorrem no interior das IPs. Esse é um componente importante para os processos deliberativos na medida em que envolve

um conjunto de possibilidades relacionadas ao grau de envolvimento dos atores no processo e, principalmente, ao grau de comprometimento destes agentes com as temáticas

em discussão e com a possibilidade efetiva de concretização, acompanhamento e monitoramento dessas ações (PIRES et al., 2011, p. 355).

A terceira dimensão analítica, relacionada à capacidade de variação dos processos participativos, está atrelada à questão do *contexto e ambiente*. A questão principal para os trabalhos desenvolvidos nessa linha de análise é o fato de que os processos participativos ocorrem em diferentes contextos que influem diretamente nas possibilidades de deliberação e nos próprios resultados por elas produzidos.

Na quarta dimensão, os estudos sobre a qualidade da participação das IPs estão ligados à dimensão dos *atores, às capacidades e estratégias de atuação*, à ampliação do acesso à participação nos espaços deliberativos. Coloca como necessário conhecer o perfil dos atores sociais envolvidos, sejam eles representantes da sociedade civil, do Estado ou do mercado, na medida em que suas características e capacidades influem diretamente nas modalidades de participação.

A quinta dimensão do *desenho institucional* está relacionada à questão do grau de abertura para a participação, as formas de participação e os limites da própria participação. Dessa forma, os diferentes desenhos participativos têm um impacto direto nas formas de participação na medida em que “direcionam” os campos de ocupação de cada ator social e as possibilidades de fala. Dessa forma, embora não exista uma definição clara e unívoca acerca dos elementos que definem a qualidade da participação/deliberação das instituições, a partir das várias formas de compreensão aqui apresentadas, é possível dizer que as análises que se fundamentam na questão da qualidade da participação precisam congrega minimamente essas cinco categorias acima apresentadas, o que resulta no fato de que, embora estejamos analisando a qualidade dos processos participativos, ainda assim essas análises são limitadas na medida em que tais estudos acerca da efetividade das IPs se apresentam sob um ângulo limitado, visto que tais instituições estão atuando em contextos outros e a partir de um conjunto significativo de constrangimentos, tais como

o grau de autonomia em relação ao governo, a percepção dos indivíduos quanto à sua legitimidade como canal efetivo de transformação e influência política, os recursos financeiros e

materiais disponíveis a sua formação e funcionamento, dentre outros (PIRES et al., 2011, p. 357).

Ainda na esteira dessas discussões, o presente livro busca apresentar as diferentes estratégias metodológicas desenvolvidas no intuito de tornar mais profícua a avaliação da relação entre as IPs, as variáveis determinantes e dependentes que influenciam seu funcionamento e existência, assim como os resultados que elas podem produzir na forma de políticas públicas. Nesse sentido, estabelecer relações de causalidade nas ciências sociais não se apresenta como tarefa fácil, o que resulta em uma variedade de formas de conjugar variáveis e resultados acerca das instituições participativas de acordo com diferentes pontos de abordagem sobre a temática. De acordo com Pires (2011), podemos distinguir três possibilidades de estratégias metodológicas de análise. Em uma primeira dimensão, podemos agrupar as análises que visam a mensurar internamente os processos de participação. Em suma, são pesquisas que estão voltadas para o aprofundamento dos elementos e características dos casos de participação específicos. Em geral, essas análises trabalham com pesquisas de campo e métodos qualitativos, o que traz uma dupla questão acerca desse método de análise: se, por um lado, tais pesquisas permitem uma análise em profundidade estabelecendo relações causais entre variáveis independentes e dependentes, por outro lado, a possibilidade de generalização externa fica comprometida na medida em que as relações causais construídas e as variáveis importantes que se apresentam em casos específicos não podem ser utilizadas como parâmetros para analisar outros tipos de modalidade participativa. Essa perspectiva metodológica pode ser denominada como *estudos de caso*.

Outra modalidade de análise metodológica empregada pelas pesquisas sobre participação é constituída por análises centradas na validação externa das práticas participativas, buscando construir técnicas e modelos estatísticos para mensurar as formas e resultados da participação das IPs. Embora, nessa perspectiva metodológica, ocorra uma diminuição da intensidade analítica, na medida que se perde em profundidade, uma vez que a análise procura estabelecer parâmetros gerais de variáveis e elementos comparáveis entre diferentes IPs, buscando estabelecer generalizações dos resultados obtidos, tais estudos

trabalham com amostragem ampla de casos e estabelecem a utilização de técnicas quantitativas. Embora essas pesquisas permitam a construção de parâmetros mais gerais de comparação entre variáveis e resultados, elas perdem na capacidade de estabelecer relações causais mais profundas acerca dos elementos mais significativos na composição das práticas participativas. Esse modelo de metodologia pode ser denominado *métodos econométricos/quantitativos*.

A terceira modalidade de metodologia de pesquisa resulta da combinação destes dois modelos apresentados acima. Procura, dessa forma, articular a validação interna e externa atribuindo um parâmetro mediano de análise. Aqui se trata dos estudos comparativos. Nesse caso, as pesquisas analisam um número maior de casos do que aqueles próprios dos estudos de caso com base qualitativa e menor do que aqueles realizados por pesquisas de base quantitativa. Dessa forma, a análise procura estabelecer relações causais entre as variáveis que compõem o universo participativo e um número ampliado de casos que permitem mensurar os resultados obtidos pelas IPs e estabelecer comparações mais gerais. Em suma, a escolha entre estratégias metodológicas envolve um dilema entre ampliar a capacidade de generalização dos resultados obtidos e/ou o aprofundamento descritivo dos processos, elementos contextuais e mecanismos que direcionam as relações causais entre as variáveis explicativas e a produção de resultados das próprias IPs. Tais dilemas encontram-se inseridos nas dificuldades analíticas próprias daquelas pesquisas que visam a compreender os processos participativos em suas múltiplas dimensões. O que salta aos olhos, nesse sentido, é a necessidade de criar critérios mais claros sobre as modalidades participativas, bem como a urgência no desenvolvimento de metodologias próprias para a análise das instituições participativas e suas especificidades.

BIBLIOGRAFIA

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 2000, n. 50, p. 25-46.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade nas instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

OFFE, Claus; PREUSS, Ulrich. Democratic Institutions and Moral Resources. In: HELD, David (Ed.). *Political Theory Today*. Stanford: Stanford University Press, 1991, p. 143-171.