

O desenho institucional e as instituições participativas: conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos

Priscila Gualberto de Lima¹

Resumo

Este artigo investiga o desenho institucional das instituições participativas (IPs) e sua influência em experiências de participação política. Na primeira seção, será analisado um aspecto significativo relacionado às instituições, qual seja, o desenho institucional e sua relação com as práticas democráticas, a partir de bibliografia especializada sobre o tema. A segunda seção apresentará um breve panorama dessas IPs no Brasil, mostrando seu início após a redemocratização do país, os questionamentos feitos em relação aos seus resultados e as dificuldades em sua implementação. Finalmente, serão mostrados os estudos e pesquisas empíricas realizadas sobre as instituições participativas no Brasil.

Palavras-chave: desenho institucional; instituições participativas; conselhos gestores de políticas públicas; orçamentos participativos.

¹ Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel); Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades pela Faculdade de Tecnologia de Curitiba (Fatec); Bacharel em Administração pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS).

Introdução

Grande parte das reflexões teóricas acerca do desenho institucional enfatiza questões amplas ligadas aos princípios que orientam as alterações promovidas na estrutura estatal a médio e longo prazo, a maior ou menor centralização das decisões governamentais e de elaboração das políticas públicas, as relações de poder entre os poderes Executivo e o Legislativo, os modos de interação do Estado com os cidadãos e os movimentos da sociedade civil, entre outras (MARQUES, 2010). Embora significativos na análise das instituições, esses elementos podem ser sintetizados na concepção de que o desenho institucional constitui um dos fatores mais relevantes a caracterizar as práticas democráticas.

A ideia de que as regras formais e informais de funcionamento das instituições tendem a influenciar as experiências participativas é o que pretende abordar este artigo. Portanto, serão abordados neste artigo o formato das instituições e seus efeitos na participação política, sendo que também serão discutidas as instituições que favorecem a participação política nas democracias contemporâneas, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos. Surgidas após a redemocratização do país, essas experiências participativas deram origem a espaços de discussão pública e coletiva mais presentes dentro do Estado, tornando mais eficazes o debate de situações-problema na sociedade. No entanto, como será apresentado no decorrer do artigo, inúmeras pesquisas têm mostrado os limites dessas instituições participativas (IPs), tanto quanto à sua influência nos processos de decisão nas políticas públicas, como no que diz respeito à sua efetividade deliberativa.

Relacionando o desenho institucional e as experiências participativas

Partindo da premissa de que os desenhos institucionais não são neutros, as escolhas e as variações deles podem influenciar diretamente os resultados da participação política. Assim, o desenho institucional pode apontar quem está participando, quais assuntos são debatidos nas reuniões, como as discussões são feitas, com que frequência os participantes se reúnem para discutir sobre os assuntos, o porquê das escolhas de determinados temas, o empoderamento dos

atores que participam e o monitoramento de questões relativas à discussão pública (FARIA; RIBEIRO, 2011; FUNG, 2004). De acordo com Fung (2004), as consequências de um desenho institucional democrático contribuem para analisar as seguintes dimensões:

- 1) Caráter da participação e da deliberação: verifica a quantidade de participação, seu viés e a qualidade da deliberação.
- 2) Aferição da informação e transformação individual: avalia a capacidade de informação dada aos representantes e aos cidadãos, bem como o fomento de habilidades democráticas.
- 3) Controle popular e desempenho do Estado: investiga a relação entre a participação da sociedade e o Estado por meio da *accountability* oficial, a justiça das políticas e sua eficácia.
- 4) Efeitos políticos: mostra a capacidade de mobilização popular.

A importância teórica do desenho institucional pode ser observada no que Marques (2010) aponta como relevante nessa discussão, dado que, para ele, um desenho institucional pode ser mais democrático ao se relacionar com três aspectos: canais participativos de *input*, motivação à participação; habilidades necessárias à participação. Desse modo, um desenho que viabilize a inclusão política dos cidadãos envolve a noção de que eles necessitam de canais de *input* adequados para intervirem nos assuntos públicos, tais como fóruns, pesquisas de opinião, audiências públicas, etc., acrescidos de motivação para participar, a qual se vincula à satisfação, à confiança nas instituições, e à convicção de que a participação será considerada e que poderá fazer a diferença, considerando ainda as habilidades necessárias à participação, isto é, os elementos relacionados à disponibilidade de informação política de qualidade e ao desenvolvimento de educação formal.

Empiricamente, Avritzer (2008) pontua que os desenhos institucionais das experiências participativas podem ser do tipo de baixo para cima, de partilha de poder e de ratificação. No primeiro, encontra-se um exitoso caso de participação de

baixo para cima exemplificado nos orçamentos participativos, cujas características são marcadas por uma presença de uma sociedade civil forte e a existência de uma sociedade política vinculada a uma posição política de esquerda. No segundo, os conselhos gestores de políticas públicas são casos que apresentam um desenho onde há partilha de poder entre diversos segmentos, tais como os atores da sociedade, do Estado e do mercado. Diferentemente do OP, suas características principais são a não incorporação de um número amplo de atores e seu estabelecimento por meio legal. No terceiro, um caso interessante é o dos planos diretores municipais, que envolve um processo em que os representantes da sociedade não participam do processo decisório, no entanto, são chamados a referendá-lo em público.

É importante notar que o arranjo dessas três formas de desenho pode variar em pelo menos três aspectos: no modo como a participação se organiza; na forma como o Estado se relaciona com a participação e; na maneira como as leis exigem do governo a implementação ou não da participação (AVRITZER, 2008). Comparando os três tipos de desenho institucional, Avritzer (2008) afirma que os desenhos de baixo para cima (OP) são os mais democratizantes e distributivos, ao passo que os desenhos de partilha de poder (conselhos) são os mais democratizantes em casos de oposição à participação por parte da sociedade política e, por fim, os desenhos de ratificação pública são os mais efetivos em termos de garantir sanções por parte do poder Judiciário e do Ministério Público para manter as formas de participação previstas em legislação (Quadro 1).

Quadro 1 – Tipologia de desenhos institucionais democráticos

Tipo de desenho	Capacidade democratizante	Dependência do sistema político
Baixo para cima (orçamentos participativos)	Alta	Alta
Partilha de poder (conselhos gestores)	Média	Média
Ratificação pública (planos diretores)	Baixa	Baixa

Fonte: adaptado de AVRITZER (2008).

Ainda que apresentem uma maior capacidade democratizante, os OPs possuem um desenho institucional mais vulnerável à vontade da sociedade política. Já os conselhos dependem menos do sistema político que os OPs, no entanto,

apresentam uma menor capacidade democratizante. Finalmente, os planos diretores municipais têm um desenho que pouco permite a participação dos cidadãos, também se mostrando pouco dependente da sociedade política. A partir dessas observações, percebe-se a variação do contexto da participação política no Brasil, lembrando que a comparação dos diferentes formatos é relevante porque pode contribuir para o estabelecimento de um desenho institucional democrático.

Em termos operacionais, a análise do desenho institucional de uma experiência participativa diz respeito às regras existentes nessas instituições, as quais regulam seu funcionamento, condicionando, por sua vez, a participação e a deliberação dentro delas (FARIA; RIBEIRO, 2011). Assim sendo, a institucionalização de uma IP pode ser medida através de informações relacionadas ao tempo de existência dessas instituições, à existência de uma estrutura organizacional, à frequência de reuniões obrigatórias. Além disso, frisam as autoras, o potencial inclusivo e democratizante dentro de uma IP pode ser aferido por meio de regras relativas à composição, à pluralidade, à proporcionalidade e ao processo decisório. Há também as regras referentes ao processo representativo – entidades que têm assento nessas IPs e número de cadeiras destinadas a cada segmento, por exemplo –, as quais podem definir o desenho institucional. Por fim, as regras concernentes à publicidade das ações na IP podem incidir positivamente sobre o caráter público dessas instituições, as quais podem ser exemplificadas pela divulgação das reuniões e de sua pauta e pela divulgação dos resultados das decisões das IPs.

Convém lembrar que a despeito de ser significativa, a análise do desenho institucional deve se somar o exame das variáveis contextuais e políticas que conformam essas instituições. Quanto as primeiras, é necessário verificar os contextos em que estas instituições vigoram, as condições financeiras e administrativas do local onde elas são criadas, a natureza das políticas públicas ligadas às IPs e os dados relativos ao associativismo civil. A respeito das segundas, torna-se significativo investigar a “[...] constelação das forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas [...]”, pois esta parece, no caso do Brasil, “[...] determinar de forma bem mais decisiva os rumos do País do que quaisquer arranjos, independentemente do quão institucionalizados estes sejam [...]” (FREY, 2000, p. 37).

As instituições que favorecem a participação política nas democracias contemporâneas: os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos

Embora os conselhos tenham se popularizado no Brasil nos anos 1990, os conselhos já existiam na vida política das sociedades, sendo que os que se tornaram notáveis na história foram “[...] a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci, alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século, conselhos na antiga Iugoslávia – nos anos 50, conselhos atuais na democracia americana” (GOHN, 2001, p. 175). Como meio de exercício democrático, afirma a autora, os conselhos foram importantes para as diferentes posições políticas, a exemplo das liberais e das de esquerda. Assim, para os primeiros, eles são concebidos como mecanismos de colaboração, enquanto que, para os segundos, os conselhos são pensados como possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder.

Guardando similaridades com os conselhos populares dos anos 1980, os quais foram propostos por setores da esquerda no Brasil ou de oposição à ditadura militar, os conselhos populares tinham como ponto central a questão da participação popular. Dentre os conselhos populares mais relevantes desse período, pode-se citar aqueles que lutavam pelo acesso e melhoria da qualidade da infraestrutura e serviços urbanos, além de melhores condições de vida nas cidades. Com a Constituição Federal de 1988, os conselhos passam estar mais presentes na estrutura político-institucional brasileira, sendo instrumentos de expressão, representação e participação da população (GOHN, 2001).

Vale registrar que, nessa época, as instâncias locais passam a ser valorizadas, em parte, devido ao estabelecimento de uma estrutura federativa nova no país, a qual favoreceu a descentralização político-administrativa e de recursos em favor dos estados e municípios. Uma característica, em geral, presente nos processos de descentralização em diversas áreas de política social no Brasil, como a de saúde, a de educação, a de assistência social etc., estava relacionada à transferência de recursos financeiros do âmbito federal para as esferas subnacionais de governo, tendo por objetivo a criação de fóruns de participação em nível federal,

estadual e municipal na gestão pública (FEDOZZI, 2009; AVRITZER; PEREIRA 2005; CÔRTEZ, 2004).

A forte participação da sociedade civil na elaboração da CF de 1988 e o estabelecimento do processo de descentralização administrativa na gestão pública fizeram emergir, principalmente, em nível local, os conselhos gestores municipais e os orçamentos participativos. A presença destas modalidades de participação no Estado brasileiro representa uma experiência inovadora com potenciais democráticos. Nos últimos vinte anos, a criação dessas instituições teve maior expressão numérica do que qualquer outra forma de participação da sociedade nos assuntos públicos, demonstrando, ainda, sua contribuição para a construção de arenas em que diversos atores e grupos sociais podem tematizar problemas e demandar novos direitos (DAGNINO, 2004; FEDOZZI, 2009; PONTUAL, 2008; LÜCHMANN, 2002; COSTA, 1995; SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2005).

Desde o ano de 1996, ressalta Gohn (2001), os municípios devem criar seus conselhos para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais. Essa prerrogativa explica porque boa parte dos conselhos municipais tenha surgido após esse ano. Nos municípios, as áreas básicas dos conselhos gestores de políticas públicas são educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes, tendo eles, ainda, caráter deliberativo e também consultivo no que se refere ao processo de tomada de decisões de cada política. Ainda que as legislações municipais incluam os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, diversos estudos têm sublinhado a natureza somente consultiva dos conselhos, limitando seu campo de ação à opinião, à consulta e ao aconselhamento, sem poder decisório ou deliberativo.

Apesar das distintas limitações a respeito dos conselhos, a maior parte das pesquisas sobre eles têm se debruçado sobre questões como: Quais são as condições necessárias para que os conselhos incidam na democratização das políticas sociais? Qual o peso da atuação dos conselhos na modificação das políticas públicas? Qual o papel dos diferentes atores no interior desses espaços? Quais as dinâmicas que favorecem e/ou dificultam o avanço no potencial de ação dos conselhos? (PONTUAL, 2008). De um modo geral, como frisa Gohn (2001), os questionamentos feitos nesses estudos têm apontado para as seguintes dificuldades:

- 1) Tensão entre universalização das políticas e ênfase na focalização das políticas dos conselhos;
- 2) Dilemas na articulação de perspectivas divergentes no interior desses espaços;
- 3) Problemas de articular o público estatal com o não estatal;
- 4) Fraca participação dos representantes da sociedade civil e uma ausência de participação dos representantes do governo;
- 5) Necessidade de dar relevância a aspectos da institucionalidade dos conselhos;
- 6) Ideia de que os conselhos não podem ser considerados como substitutos da democracia representativa e tampouco como substitutos da participação em geral.

Em uma definição ampla e vinculada à teoria democrática deliberativa, pode-se conceituar os conselhos gestores como “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54). Os conselhos são compostos, exclusivamente, por representantes, diferenciando-se dos orçamentos participativos, cuja composição articula modos de democracia direta e representativa. Nos conselhos existentes no Brasil, nas três instâncias do governo (federal, estadual e municipal), os representantes são eleitos e/ou indicados pelas entidades ou pela parcela da população que representam (CÔRTEZ; GUGLIANO, 2010). Além disso, sua existência é dada por determinações legais e normas administrativas colocadas em cada área para a qual foi criado, bem como por padrões históricos de organização político-administrativa e relações dos gestores públicos com os diversos grupos que fazem parte dos conselhos, cujos interesses se relacionam diretamente com os conselhos (CÔRTEZ, 2004).

Contrariamente aos orçamentos participativos, observam Abers e Keck (2008), em que a participação dos cidadãos se dá de forma direta, ao menos, nas assembleias, a participação nos conselhos é indireta. Os membros que fazem parte dos conselhos representam uma diversidade de segmentos sociais: grupos do setor privado; sindicatos de trabalhadores; órgãos estatais; associações civis; etc. Em geral, os que agem em nome do Estado podem deter até a metade dos assentos na

composição total do conselho, sendo a seleção dos membros realizada de diversas maneiras. Um traço distintivo que aparece nos conselhos, dependendo da esfera governamental em que se situa, é que aqueles regidos por leis nacionais são obrigados a fazer eleições abertas, estando a cargo das organizações de cada categoria a escolha de seus representantes, ao passo que os conselhos instituídos por leis locais permitem, com frequência, que o governo opte pelos membros considerados mais aptos a fazerem parte dos conselhos.

Os estudos sobre os conselhos gestores e os orçamentos participativos, assinalam Côtres e Gugliano (2010), podem ser divididos em dois grandes grupos. No primeiro, se situam aquelas pesquisas que se mostram céticas quanto às possibilidades de que essas instituições participativas possam favorecer a democratização da gestão pública (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004; GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2008). No segundo, se reúnem aquelas investigações que as apresentam como mecanismos capazes de estimular a democratização do Estado (AVRITZER, 2002; AVRITZER; NAVARRO, 2003; SANTOS, 2002).

Outros autores, a exemplo de Vaz (2011), não dicotomizam as análises sobre as IPs, afirmando que, de fato, elas se modificaram ao longo do tempo, podendo ser agrupadas em duas grandes fases de estudos e não em pessimistas e otimistas, tal como destacam Côtres e Gugliano (2010). Assim, na primeira, vinculada à tradição participacionista, as pesquisas buscavam enfatizar a relação entre o aumento e a ampliação das possibilidades de participação política e o aprofundamento da democracia (GOHN, 2001; DAGNINO, 2002). Nesse período, o enfoque dado aos processos participativos analisados tinham como inspiração as ideias de Macpherson (1981) e Pateman (1992), apontando para o aumento do número das IPs e o crescimento do número de participantes.

Ainda se relacionando a essa primeira grande fase de estudos, porém tendo sido feitos mais recentemente e por isso mesmo se vinculando relativamente à tradição deliberativa, as pesquisas sobre as IPs ampliam seu foco de análise, salientando aspectos relacionados, por exemplo, à organização e à dinâmica de funcionamento das experiências participativas. Nessas investigações, são relevantes variáveis como partido político, densidade associativa, desenho institucional, engajamento do gestor, etc., que poderiam afetar a deliberação realizada dentro

dessas instituições e, conseqüentemente, na própria perspectiva de aprofundamento da democracia (AVRITZER, 2002; WAMPLER; AVRITZER, 2004; LUCHMANN, 2002; FARIA, 2005).

Na segunda grande fase de estudos, vinculada também à vertente deliberativa, surgem as pesquisas que analisam as reais dificuldades de implementação e funcionamento das IPs, enfocando principalmente o caráter deliberativo das IPs. De modo geral, as investigações nesta fase buscam verificar o debate e a influência das deliberações feitas dentro das instituições participativas e, conseqüentemente, os resultados advindos disso no Estado e na vida social (COELHO, 2006; DAGNINO; TATAGIBA, 2007). A ideia presente nesses estudos visa verificar os canais de participação que seriam propícios à deliberação, os quais, por seu turno, teriam influência no sistema político. Nessa fase mais recente, o ponto central em termos teóricos está relacionado às possibilidades de aplicação das concepções de Habermas (1997), cuja proposta dá importância à deliberação pública.

Mais recentemente, o programa de pesquisa em torno das instituições participativas no Brasil, principalmente os conselhos, parece envolver o estudo de três grandes temas, quais sejam, o caráter deliberativo, o desenho institucional e a representatividade política. De modo geral, como frisa Vaz (2011), esses elementos têm sido relevantes para mostrar os possíveis resultados da participação política nessas instituições, bem como a influência delas no sistema político e na sociedade. Dada a importância desses elementos nos estudos sobre as IPs, esses temas serão brevemente analisados a seguir.

As pesquisas que investigam a natureza deliberativa das experiências participativas (FARIA, 2007; CUNHA; MARTINS, 2007; ALMEIDA; CUNHA, 2011) se atentam para o fato de que as IPs têm a função de “debater, decidir e controlar a política pública à qual estão vinculados”, apresentando “[...] o potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo de políticas e, com isto, suas deliberações incidem diretamente sobre a (re)distribuição de recursos públicos” (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 109). Portanto, esses estudos destacam, de forma mais profunda, o modo como a deliberação ocorre, quem participa desse processo, a maneiras que os diferentes atores se inserem no debate, os principais temas que discutem e decidem, demonstrando o conteúdo e, principalmente, o alcance da deliberação. A

análise em torno do caráter deliberativo das IPs permitiria, assim, avaliar em que medida essas instituições têm cumprido suas funções e objetivos quanto à deliberação sobre a política pública e ao controle público acerca das ações a ela relativas (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Em geral, como observam as autoras, os estudos que têm dado destaque ao caráter deliberativo das instituições participativas mostram, por exemplo, que os conselhos gestores e os orçamentos participativos nem sempre são capazes de produzir um processo argumentativo e decisório marcado pelo debate, uma vez que isto depende da interação e combinação de variáveis e contextos sociopolíticos distintos a cada experiência, tais como o desenho institucional, o associativismo local e o projeto político do governo. Ademais, as pesquisas cujo ponto central gira em torno da deliberação pública parecem trazer a lume aspectos mais realistas que incorporem a dimensão de poder e as assimetrias presentes no interior dessas instituições, não deixando de lado também as questões concernentes às consequências das desigualdades para a legitimidade democrática.

As análises sobre o desenho institucional nas experiências participativas (CÔRTEZ, 2004; TATAGIBA, 2004; FARIA, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2011) tendem a centralizar seu foco nas regras de funcionamento das IPs, considerando que elas podem, por um lado, identificar a presença ou não dos princípios que orientaram a criação dessas instituições e, por outro, potencializar sua realização, tendo em vista que as normas e os procedimentos funcionam, de forma simultânea, como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupos que ali se apresentam (FARIA; RIBEIRO, 2011). Partindo dessas premissas, os estudos que enfatizam o desenho institucional mostram que as variáveis institucionais podem ter efeitos nas dinâmicas participativas, deliberativas e representativas dessas instituições.

Quanto aos estudos que têm abordado a representação política nas instituições participativas (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; ABERS; KECK, 2008; MIGUEL, 2003; 2005; 2010; LÜCHMANN, 2007; AVRITZER, 2007), pode-se salientar que nas ciências sociais o tema não é novo e apresenta suas maiores pesquisas no âmbito da democracia representativa, acentuando, sobretudo, a representação dos partidos políticos, assim como a atuação de seus representantes. No entanto, o tipo de representação que tem sido investigada

nesses estudos não se concentra em uma esfera que busca analisar funções próprias de políticos eleitos pelo povo ou mesmo da organização de seus partidos, mas sim um tipo de representação nas experiências participativas.

Os conceitos de representação e participação têm sido estudados a partir de diferentes tradições teóricas nos modelos democráticos, os quais tendem a ser dicotomizados nos estudos analíticos acerca desses temas, trazendo um debate acirrado de orientações sobre os sentidos da política e da democracia nas sociedades contemporâneas. Para além das tensões ou combinações entre representação e participação, as investigações realizadas acerca da representação política da sociedade civil mostram que as experiências participativas podem introduzir o uso de novos mecanismos e relações de representação que mostram distinções significativas com o modelo da democracia representativa, quer por combinarem mecanismos de representação com participação direta, quer por articularem participação com representação da sociedade civil, sendo a sua legitimidade e a qualidade da representação que realiza dependente do seu grau de articulação e organização (LÜCHMANN, 2007).

O argumento dado pelos que analisam a representatividade da sociedade civil repousa na ideia de que os momentos participativos da sociedade foram analisados, em sua grande maioria, sob a ótica do aumento da participação. Entretanto, conforme o envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais criadas pelos governos ampliou, “um problema tornou-se inescapável”, isto é, o surgimento de novas formas de representação vinculadas à participação, as quais atualmente tem se tornado muito forte nas áreas de políticas públicas no mundo em desenvolvimento (AVRITZER, 2007, p. 443). *Representar*, nesse tipo de concepção, é a forma como os atores sociais exercem em experiências participativas, a apresentação de temas específicos e o fato de que alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil (AVRITZER, 2007).

Ainda que esse artigo não tenha por objetivo examinar o produtivo debate acadêmico sobre a legitimidade da representação da sociedade civil exercida nas IPs, as pesquisas realizadas têm demonstrado uma série de dificuldades no que diz respeito à questão da representação, em especial nos conselhos (ABERS; KECK, 2008). Um primeiro ponto se relaciona ao fato de que os indivíduos que fazem parte

dos conselhos podem não estar representando o conjunto da sociedade civil, especialmente aqueles menos favorecidos socioeconomicamente. Em parte, isto pode estar relacionado ao fato de que os conselhos, diferentemente dos orçamentos participativos, requerem níveis relativamente altos de escolaridade, dado que as políticas reguladoras envolvidas e os assuntos técnicos deliberados são complexos e, de modo frequente, só podem ser compreendidos por especialistas (SANTOS JR.; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004; FUKS, 2002).

Outra questão concernente à representação da sociedade civil nos conselhos diz respeito à fragilidade do vínculo entre os conselheiros e as entidades a que pertencem. Em geral, como sublinha Tatagiba (2002), os conselheiros encontram pouco respaldo e acompanhamento de suas ações por parte das entidades que representam, o que revela a debilidade dos laços entre representantes e representados. Em estudo sobre os conselhos gestores de políticas públicas, a autora identificou que as pautas dos conselhos nem sempre eram debatidas com as entidades, sendo que a posição delas nem sempre chegava ao conhecimento do conselho, de modo a influir nas deliberações. O que ocorre, de fato, é que as entidades, movimentos e ONGs designam ou elegem seus representantes, tendendo a se distanciar do cotidiano dos conselhos. Assim, os conselheiros emitem sua própria opinião acerca de dado assunto, consequência do seu acúmulo pessoal ou da aprovação às propostas discutidas no debate.

Um terceiro ponto apontado nos estudos sobre a representação nos conselhos é que os membros do governo acabam por controlar as agendas dos conselhos, diminuindo, por sua vez, a oportunidade de que os representantes da sociedade civil possam modificar o rumo das políticas públicas, bem como os governos municipais, em geral, se opõem a conceder poder efetivo aos conselhos, mesmo quando eles têm a possibilidade de controle do processo decisório (ABERS; KECK, 2008). A respeito disso, Tatagiba (2002) frisa que a relação entre Estado e sociedade civil nos conselhos tem se dado em um contexto perpassado por referências autoritárias. O grande poder de controle governamental sobre os conselhos tem posto em xeque seu caráter deliberativo, aos quais têm dependido da importância que o projeto político do governo, em cada caso, concede à participação.

A questão da representação política apresenta dificuldades não apenas nos conselhos gestores, mas também nos orçamentos participativos, em que a participação política direta, tal como defendem alguns estudiosos da experiência, se esvai em meio a uma estrutura complexa e repleta de instâncias representativas. De acordo com Miguel (2005), ainda que ocorram variações em termos territoriais e temporais, o OP é caracterizado por uma estrutura delegativa piramidal. Inicialmente, é possível que todos os moradores participem das discussões nas assembleias de base, culminando com a eleição de uma lista de prioridades e de um número de delegados a serem escolhidos. Os delegados selecionados, por seu turno, escolhem outros, em um processo que acaba por dar origem a um “conselho”, o Conselho do Orçamento Participativo (COP), que verifica e negocia as prioridades votadas.

Do ponto de vista do autor, é o COP que termina por elaborar a proposta orçamentária. Em suas palavras, “[...] um adendo à proposta orçamentária, já que o grosso dos recursos públicos pertence a rubricas fixas e não passa pelo conselho de representantes da base [...]” (MIGUEL, 2005, p. 28). No desenrolar do processo, o que ocorre é que a participação popular se resume à escolha de delegados e, assim sendo, não difere qualitativamente da participação eleitoral. Nesse sentido, as experiências dos OPs promovem uma “[...] duplicação de instâncias representativas, sem a transferência de poder decisório real para os cidadãos comuns [...]” (MIGUEL, 2005, p. 28). Trata-se, em última análise, de uma representação complexa, em diversos níveis, não apenas pela sua estruturação piramidal de escolha de delegados, mas também porque os participantes das assembleias de base representam a população, de uma forma mais ampla, o que pode se tornar um obstáculo, tendo em vista que a maior parte – em termos quantitativos – não comparece nas reuniões.

Considerações finais

O postulado de que as instituições condicionam o comportamento dos indivíduos ou o conteúdo das decisões políticas é um dos aspectos mais importantes a se considerar quando se trata de analisar o desenho institucional. O tema das instituições tem forte apelo tanto para os cientistas sociais, cujo interesse é o de

produzir orientações normativas e/ou recomendações políticas, quanto para aqueles que se motivam a produzir conhecimento científico (ARRETCHE, 2007). A contribuição desse tipo de análise estaria dada pela possibilidade de identificar o modo como as instituições afetam os comportamentos, uma vez que é por meio das ações dos indivíduos que as instituições podem influenciar determinadas situações políticas (HALL; TAYLOR, 2003).

De acordo com o que foi demonstrado nesse artigo, a dimensão institucional ao ser incorporada nas pesquisas referentes às experiências participativas pode mostrar, como sintetiza Lüchmann (2009): 1) a importância das instituições na organização das diferentes atividades sociais, dado que apresentam um considerável caráter de estabilidade ao longo do tempo; 2) como as instituições podem regular, modelar e/ou impactar os comportamentos dos atores; 3) de que maneira as instituições se relacionam com a questão da cultura, sendo elas influenciadas também pelas mudanças provenientes das correlações de interesses e forças sociais.

Para além da filiação teórica a uma ou outra corrente do novo institucionalismo² – histórico, escolha racional e sociológico –, o desenho institucional se torna relevante para a compreensão das instituições, principalmente as ligadas ao campo político. Com efeito, esse debate revela que as instituições são fundamentais para se alcançar os valores democráticos, mostrando ainda que questões vinculadas às normas, crenças, decisões, regras formais e informais, etc. são determinantes para o êxito ou não das instituições, sobretudo as participativas.

Referências

ABERS, R. N.; KECK, M. Representando a diversidade? Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH** (UFBA. Impresso), v. 21, p. 99-112, 2008.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 109-124.

² Para um maior aprofundamento sobre as vertentes do neoinstitucionalismo, consultar Hall e Taylor (2003).

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

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, 2007, p. 443-464.

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

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

_____.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e sociedade**, número especial, maio de 2005, pp. 16-41.

ARRETCHE, M. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 22, p. 1-9, 2007.

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

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

_____.; GUGLIANO, A. A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias** (UFRGS), v. 24, p. 44-75, 2010.

COSTA, S. A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Lua Nova**, nº 36, p. 55-66, 1995.

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

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

_____.; TATAGIBA, L. (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

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

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

_____.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 125-136.

FEDOZZI, L. J. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (org.). **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009, pp. 204-228.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (orgs.). **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p. 245-272.

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

GOHN, M. G. M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: NOBRE, M.; COELHO, V. S. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 343-367.

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

_____.; CASTELLO, G. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: Cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH** (UFBA. Impresso), v. 21, p. 67-86, 2008.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

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

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

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

_____. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R. P. (Org.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.

MACPHERSON, C. B. **La democracia liberal y su época**. Madrid: Alianza Editorial, 1981.

MARQUES, F. P. J. A. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 46, p. 140-151, 2010.

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

_____. Teoria da democracia atual: esboço de mapeamento. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, p. 5-42, 2005.

_____. Representação e interesses: uma crítica a Young e Urbinati. v. 1. In: **Anais do V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**. Buenos Aires: [s.e], 2010, p. 1-20.

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

PONTUAL, P. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Cadernos da Cidade**, Porto Alegre, v. 12, n. 14, 2008.

SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JR., O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JR., O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004, p.11-56.

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil: introdução. **Política e sociedade**, nº 5, outubro de 2005, pp. 13-35.

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

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

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 91-107.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions. **Comparative Politics**, New York, v. 36, n. 3, apr. 2004.