

O Papel da Participação Política na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

dos Santos Brito Soraia.

Cita:

dos Santos Brito Soraia (2010). *O Papel da Participação Política na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/522>

**O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E
ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Soraia Brito
soraibrito@yahoo.com.br
IFBA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia

Peper preparado para apresentação no V
Latin American Congress of Political
Science, organizado pela Associação
Latino-Americana de Ciência Política
(ALACIP). Buenos Aires, 28 de julho de
2010, 30,

RESUMO

Tendo em vista aprofundar os estudos sobre participação política no Brasil, o presente artigo tem como proposta refletir a questão da participação política a partir de um referencial teórico que subsidia a discussão sobre políticas públicas. Busca-se compreender qual o papel e lugar que a participação política ocupa no processo de análise de políticas públicas. Pretende-se examinar se a participação política é ou pode ser considerada uma variável crucial, coadjuvante ou irrelevante para compreendermos os processos de tomada de decisões dos governos, o desempenho institucional do Estado e a eficácia das políticas públicas.

Para a realização da participação são necessárias algumas condições fundamentais, estruturais e de cultura política, as quais podem facilitar ou dificultar sua realização, tais como: sistema político, canais institucionais, autonomia da sociedade política e da sociedade civil. O regime democrático fornece, teoricamente, essas condições. Para alguns (ex: teoria da Escolha Pública) a participação se configura numa consequência utilitária, restrita aos grupos mais bem organizados e com maiores recursos, se constituindo como um instrumento para a disputa de obtenção de renda ou de recursos, realizada a partir de um cálculo racional de custo e benefício, destituído de fundamento ideológico. Já na perspectiva democrática participativa, a participação cidadã utiliza os canais institucionais e contribui para o fortalecimento da sociedade civil, exercendo esta um importante papel na democratização do Estado e das instituições.

A Constituição de 1988 do Brasil amplia as possibilidades de ação popular, convertendo-se em importante instrumento para que o cidadão possa controlar a integridade e eficiência da esfera pública, possibilitando a participação mais direta na democracia representativa. Instauram-se meios que visam fortalecer os mecanismos de participação, de controle da gestão pública, como é o caso da descentralização.

A participação é considerada assim, um recurso para a viabilização do desenvolvimento sustentável e da formulação de políticas públicas. Ela foi considerada um elemento indispensável para a consolidação, sustentabilidade e desenvolvimento da democracia. Concebido dessa forma, o termo participação passa a ser utilizado indiscriminadamente, sendo aplicado a diferentes ações e associado a conteúdos diversos, compondo os discursos de segmentos sociais distintos, podendo se configurar em uma participação assistencial, cooperativa ou uma participação cidadã, esta última entendida como a interferência efetiva na esfera pública.

Benevides (1991) supõe a participação como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou poderes. A autora concebe a cidadania ativa através da participação popular, considerando-a como princípio democrático. A participação concebida dessa forma é o princípio democrático, e configura a democracia semidireta, atuando como corretivo necessário à representação política tradicional. A participação popular é aquela que se realiza através de canais institucionais para a intervenção direta na atividade de produção das leis e políticas governamentais. A cidadania ativa pressupõe a participação do cidadão de forma que interfira, interaja e influencie na construção dos processos democráticos em curso na arena pública segundo os princípios da equidade e da justiça. Essa atuação dar-se-á através da sociedade civil organizada, a fim de que o Estado se torne cada vez mais democrático, "permeável", que abra canais de participação popular no governo e na administração pública. (DAGNINO, 1994).

A participação é considerada assim, um "recurso estratégico do desenvolvimento sustentável e da formulação de políticas públicas, particularmente na área social" (NOGUEIRA, 2005, p. 118). A participação já foi vista como antagônica à representação (democracia participativa x democracia representativa). Entretanto, nas discussões contemporâneas sobre a democracia, um dos principais eixos são as formas de participação no exercício e no controle do governo. Elas têm se expressado de diversas maneiras, com destaque para a perspectiva que discute participação. A participação não é mais vista como reverso da representação ou meio privilegiado de pressão popular, mas sim "como expressão de práticas sociais democráticas interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alcançar soluções positivas para os

diferentes problemas comunitários.” (NOGUEIRA, 2005, p. 121). Hoje, a democracia representativa e a democracia direta são sistemas que podem interagir reciprocamente.

Assim, a categoria participação é central para a compreensão da questão democrática. O projeto democrático assenta-se na criação de condições (institucionais, políticas e associativas) para que os cidadãos organizados controlem seus governos e participem deles, sendo assim, os cidadãos ativos são elementos fundamentais da democracia, e por isso é necessário que os mesmos sejam “criados” e “organizados” pela educação, pelo debate público, pela multiplicação de espaços institucionais de discussão e deliberação (Nogueira, 2005).

Mas a participação não pode ser encapsulada em um modelo único, engessada em uma perspectiva unilateral, ou como essencialmente positiva ou o seu reverso. Os processos participativos têm nuances específicas a partir de singularidades sócio-históricas, do desenho institucional e da formação da sociedade civil. Justamente, por considerarmos que a participação é caracterizada por múltiplas variáveis que definem a consideramos como variável importante para análise de políticas públicas.

Nogueira (2005) atenta para o fato do processo de democratização e de complexificação das sociedades modernas gerarem diversos fatores que propiciam e requerem a participação como: a ampliação dos direitos, a fragmentação e diversificação dos interesses, a crise da democracia representativa. Entretanto, diante de tais fatores, se efetivam múltiplas formas de participação, que não é necessariamente imbuída de elementos políticos.

A partir do Estado liberal de direito e do sistema capitalista globalizado surgem, no cenário político, os novos atores sociais que engendram demandas sociais diversas, as quais a democracia tem que responder. Nesse sentido, se aguça o que Nobre (2004) chama de “disputa política em torno do sentido de ‘democracia’”, disputa essa que ocorre em duas arenas centrais, a saber:

a primeira [...] abrange a disputa em torno de macroestruturas que definiriam o quadro institucional mais abrangente de um regime democrático – eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais etc. [...]. Uma segunda arena [...] diz respeito à criação de novos espaços de participação e deliberação que desafiam as macroestruturas de regime democrático, tanto no sentido de desafiar sua capacidade de dar guarida a essas novas formas de participação como no sentido de, em determinados momentos, colocar em xeque a lógica mesma do arranjo macroestrutural em vigor (NOBRE, 2004, p. 22).

É notório que, após a década de 90, a criação de novos canais de participação da sociedade civil gerou experiências de participação cidadã no país. A descentralização das ações públicas foi um dos frutos dessa nova institucionalidade, instaurada em função do necessário fortalecimento do poder local e em função de possibilitar o desenvolvimento sustentável, justiça social e a mais ampla participação da sociedade civil, o controle sobre as instituições e os processos decisórios estaduais. Abre-se, então, o espaço para “uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da ‘participação da sociedade civil’” (DAGNINO, 2002, p. 13).

Entretanto, a instauração de uma nova lógica política - a democrática - não rompe com as práticas políticas clientelistas, patrimonialistas e personalistas que marcam a política no Brasil. Nesse sentido, as instâncias locais ficam mais vulneráveis a continuidade

dessas práticas. Como afirma Avritzer (1996), “existe uma cultura política não-democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática” (1996, p. 136).

De acordo com Nunes (2003), no Brasil, existem quatro padrões institucionalizados de relações que estruturam os vínculos entre sociedade e o Estado, padrões por ele chamado de quatro gramáticas, quais sejam, clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. O autor discute algumas características do capitalismo, afirmando sua complexidade nas sociedades contemporâneas, onde a situação de classe não constitui base suficiente para a ação coletiva e para o conflito político. Afirmo que o domínio público é o espaço abstrato onde as contradições entre a lógica da produção capitalista e as demandas da sociedade são reconciliadas. O Brasil adotou uma economia capitalista moderna e internacionalizada nos últimos 50 anos, e para isso criou novas instituições, pois um sistema capitalista moderno exige comportamentos individuais e institucionais compatíveis com a lógica da produção econômica, lógica que penetra todos os âmbitos da vida social. Nunes evidencia como neste contexto político interpretativo emergiram novos tipos de organizações políticas e sociais, institucionalizadas e que impactaram grupos, resolução de conflitos, padrões de intermediação de interesses e governabilidade. Afirmo que as instituições políticas desempenharam um papel crucial na formação de relações de classe e de padrões de acumulação de capital, no processo de implantação de uma moderna ordem econômica industrial no Brasil. Nesse processo criaram-se muitas instituições novas em um período curto de tempo, nem todas penetradas pela lógica da impessoalidade das modernas relações de mercado. Assim, os procedimentos adotados com vista ao universalismo de procedimentos – de caráter racional, impessoal e generalizado, típico do capitalismo moderno, considerados um dos componentes cruciais para a democracia - foram mesclados com a lógica clientelista. Assim, ocorre a fusão entre as antigas práticas clientelistas com as mais modernas lógicas capitalistas de acumulação que, no primeiro momento, seriam antagônicas. Mas, no Brasil, elas coexistem, numa combinação particular, casamento esse que caracteriza as instituições formais do Estado, sendo a burocracia uma das fontes de apoio do clientelismo e de suplementação do sistema partidário.

A desigualdade e a assimetria do poder têm sido fatores essenciais para a permanência da lógica clientelista. O sistema clientelista constitui-se de canais de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado, e fornece aos estratos mais baixos da população voz e mecanismos para demandas específicas, representando ao mesmo tempo como uma alternativa à presença difusa das estruturas do Estado e como gramática para as relações sociais de não mercado entre classes e grupos sociais. Afirmo que o universalismo de procedimentos, que é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei e o insulamento burocrático é muitas vezes percebido como formas apropriadas de contrabalançar o clientelismo. O insulamento burocrático, como um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência do público ou de outras organizações intermediárias - que é um processo altamente complexo, a informação é fortemente valorizada e a coalizão com atores externos é fundamental para a realização das metas - visa refrear o personalismo e a patronagem em benefício de uma base mais técnica para a fixação de prioridade.

Contudo, esse processo, no Brasil, não é prioritariamente técnico e são altamente políticos, coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade de projetos, partidos políticos são bajulado para proteger projetos no Congresso. O autor define bem como

emergem as instituições mesclando velhas a novas formas de poder político, fator que marca todo o desenho institucional do país. Assim, as formas participativas também são marcadas por essas características, apesar de emergirem de um discurso de um discurso de contraposição a esses resquícios, muitas práticas participativas utilizam-se de mecanismos clientelistas dentro de procedimentos modernos.

Nesse sentido convém também pontuar algumas perspectivas teóricas as quais a participação não é levada em consideração para análise para a democracia. Borges, (2001) nos apresenta a teoria da Escolha Pública (TEP), a qual afirma que a essência da democracia está no individualismo, concebendo o mercado como a base da vida democrática. A TEP tem como um dos seus pontos centrais a noção de comportamento maximizador dos agentes individuais. Tanto os políticos quanto os eleitores agem a partir do auto interesse. Os políticos agem para conseguir renda, prestígio e poder e os eleitores votam nos partidos que apresentam propostas políticas capazes de maximizar suas funções de utilidade individuais e não por afinidade ideológica. Entretanto, a busca por informações sobre o processo político, para a escolha mais vantajosa, é custosa e demorada, e esse indivíduo não tem disposição e nem tempo para isso. Assim, os eleitores são racionalmente ignorantes, desinteressados e manipuláveis. Assim, fica inviabilizado o conhecimento prévio pelos candidatos da vontade do público. Borges cita Downs que afirma:

no 'mercado político' grupos organizados privados vão atuar como intermediários entre os partidos e os eleitores, buscando moldar a vontade dos últimos segundo suas próprias ideologias e interesses. Os políticos por sua vez vão vender políticas públicas que agradem a estes grupos em troca de apoio, nesse sentido o jogo político tende a funcionar em favor dos segmentos sociais mais bem organizados e bem posicionados em termos de renda. (BORGES APUD DOWNS, 2001)

Para complementar a análise anterior o autor cita ainda Olson Jr. (1965), que considera que a lógica racional da ação coletiva vai favorecer a organização de poucos grupos dotados de recursos materiais e coercitivos em detrimento de uma maioria de interesses difusos que permanecem desorganizados. Concebe que sem determinados recursos a ação coletiva fracassará. A partir de um cálculo de maximização de interesses, o curso de ação mais racional para o indivíduo maximizador egoísta é não cooperar, fruindo gratuitamente do esforço alheio. Nesse processo há uma competição por rendas a qual gera o congestionamento da arena política com demandas cada vez mais numerosas e particularistas. Há um desperdício de recursos em atividade improdutiva e a concentração do produto social nas mãos dos grupos mais bem organizados e poderosos.

Borges evidencia as contradições e incompletude da TEP, como também a separação incisiva entre política e mercado, critica principalmente a “crença na neutralidade e infalibilidade da ciência econômica e na possibilidade de remodelar o mundo social segundo os desígnios da razão técnica” o que embasa uma visão profundamente antidemocrática e elitista do processo governativo. (p.171).

Interpretada à luz dessa teoria a participação se configura numa conseqüência utilitária, restrita aos grupos mais bem organizados e com maiores recursos, se constituindo como um instrumento para a disputa de obtenção de renda ou de recursos, realizada a partir de um cálculo racional de custo e benefício, destituído de fundamento ideológico. Mesmo discordando da perspectiva da escolha racional do agente, podemos inferir que, ainda que seja como um meio de obtenção de ganhos, a participação, seja como organização, grupo de pressão, ela se constitui em um recurso para definir a vontade pública, pois a

ação dos políticos estará condicionada também num cálculo de obtenção de vantagens, e assim, atendendo para os interesses dos grupos mais bem organizados ele garante também os seus. Ainda que seja fundamentado num cálculo de custo e benefício, a participação se torna um instrumento para obtenção de “ganhos”, já que, ser mais organizado aumenta a possibilidade da sua demanda ser atendida. Já que a racionalidade é central, a partir do momento que os diversos segmentos sociais percebem que a participação é vantajosa, buscar-se-á a organização para entrar na disputa. Conseqüentemente, quanto maior o número de grupos demandando pelos seus interesses, mais a arena política ficará congestionada. Nesse sentido a democracia é ineficiente, ou seja, no âmbito de dar conta das diversas demandas em disputa. Por outro lado, a partir de uma visão menos economicista, se mais grupos estão “concorrendo” por suas demandas, e assim mais grupos são “contemplados” há conseqüentemente uma democratização do processo.

Os críticos da teoria da participação, que não a tem como elemento relevante para o fortalecimento da democracia, trazem como argumento que no processo de participação é sempre uma “elite” que participa e que nesses processos existe uma assimetria de poder tanto de articulação quanto econômico. Outro ponto de argumentação é a complexidade dos processos legítimos de participação. Alguns canais participativos, como os Conselhos Municipais no Brasil exigem um conhecimento prévio dos mecanismos de funcionamento do processo, como também exige o conhecimento de termos e linguagem específica que estão fora do alcance do cidadão comum. Assim, sempre haverá uma elite, e essa elite se constitui em uma representação. Segundo Sartori (1994) para uma democracia participativa não é suficiente opinião, é necessário conhecimento, que implica apreensão e controle mental sobre a informação, ou seja, é a transformação da informação em conhecimento adequado, em compreensão dos problemas e suas interdependências complexas. Isso exige do cidadão um salto qualitativo, ao passar de uma democracia eleitoral para uma participativa. O autor vai apontar diversos obstáculos para uma democracia participativa, dentre as quais menciona como o cidadão vai adquirir o conhecimento necessário para uma participação de qualidade, se a prática por si só engendraria esse conhecimento? Também nesse sentido – de pensar na qualidade da participação na democracia - Habermas (1997) fundamenta sua teoria destacando a essencialidade da esfera pública como local de discussão de interesse geral, da necessidade da participação do indivíduo nessa esfera, indivíduo-cidadão esse que deve ser dotado de uma capacidade/qualidade deliberativa, e assim efetivar a tomada de decisão. A problemática que gira em torno da questão da deliberação refere-se à capacidade e qualidade deliberativa daqueles que participam. Com efeito, a questão da cidadania se torna um dos elementos centrais de análise das sociedades contemporâneas, e o processo de formação desse cidadão se torna crucial.

Mas diante das sociedades modernas não podemos pensar na participação como um processo que o todo social vai estar presente na sua execução. Todas as dificuldades e críticas apresentadas são relevantes, contudo, pensando no processo histórico do Brasil e da América Latina como um todo, precisamos compreender o processo de participação como algo processual, que cria rotinas e práticas, que gradativamente pode se tornar padrão, modelo a ser seguido. Porque estamos falando mais essencialmente de mudança de mentalidade, de comportamento e cultural, e esse é um processo lento, e nunca se expressará na realidade como “tipo puro”. Ainda estamos, no Brasil, vivenciando um acomodamento de uma prática política tanto institucional, quanto cultural como também econômica, nunca antes vivenciado.

Outra vertente teórica se fundamenta na racionalidade do agente é o institucionalismo da escolha racional, que postulam que o comportamento de um ator é determinado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. (HALL E TAYLOR, 2003). Os atores compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos e se comportam de modo inteiramente utilitário, para maximizar a satisfação de suas preferências, num alto grau de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculo. As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a seqüência de alternativas na agenda ou fornecem informações que reduzem a incerteza relativa ao comportamento dos outros. Esse enfoque calculador explica a influência das instituições sobre a ação individual.

Tal perspectiva compõe a corrente do neo-institucionalismo que centralizam a análise no papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. São teorias que analisam o desempenho da democracia através dos arranjos institucionais, com ênfase no desenho institucional e nas “regras do jogo” Laisner (2000). Os atores são agentes capazes de, a partir das suas escolhas institucionais, interferirem neste processo, permitindo que as instituições políticas ganhassem autonomia e poder explicativo na análise política. As instituições assim concebidas têm papel central nas decisões políticas, e as mesmas que criam regras para que os atores possam agir e defender seus interesses. Na democracia as instituições têm influência fundamental sobre os resultados dos conflitos político, pois são elas que determinam as possibilidades de estratégias selecionada pelos grupos e os caminhos possíveis para a ação do mesmos. E a partir do reconhecimento do papel das instituições, os grupos buscam também institucionalizar seus acordo e interesses.(WERLE,2004).

A perspectiva teórica do neo-institucionalismo está fortemente associada à concepção da democracia como fruto de um cálculo estratégico dos atores políticos, como também a compreensão de que a manutenção da democracia está alicerçada no desenho e desempenho institucional, não dependendo assim da adesão prévia dos indivíduos e grupos a valores ou à prática de uma cultura política específica, entendendo ainda que a adesão às regras democráticas é circunstancial. Entretanto, dentro da corrente neoinstitucionalista são identificadas duas outras vertentes, que consideram relevante para a análise do desempenho institucional o processo histórico e as dimensões simbólicas e dos valores, considerando que o comportamento jamais é só estratégico. O comportamento é limitado pela visão de mundo própria ao indivíduo, são eles: Institucionalismo Histórico e o Institucionalismo Sociológico.

De acordo com Hall e Taylor (003) o institucionalismo histórico considera que apesar do comportamento humano ser racional e orientado para fins, os indivíduos recorrem com freqüência a protocolos já estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. Ou seja, uma ação depende da interpretação de uma situação mais do que de um cálculo puramente utilitário. As instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolo que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio a partir das quais ele defini uma linha de ação. As instituições não só fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico, como também afetam a identidade, a imagem de si, e as preferências que guiam à ação.(p.197). As estratégias engendradas por um contexto institucional dado podem fossilizar-se ao longo do tempo e tornar-se visões de mundo. Enfoca como ponto

importante para análise política as assimetrias de poder, evidenciando o acesso desproporcional ao processo de decisão. A análise histórica possibilita compreender que as mesmas forças ativas produzem efeitos distintos de acordo com o contexto específico local, pois essas forças são modificadas a partir de propriedades herdadas do passado. As políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores.

O institucionalismo sociológico amplia a definição de instituição, que inclui não só regras, procedimento ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Assim rompe com a dicotomia entre instituições e cultura levando-as à interpenetração. Enfoca a dimensão normativa do impacto das instituições já que os indivíduos desempenham papéis específicos, internalizados normas associadas a esses papéis. As instituições não influenciam apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, mas também suas preferências mais fundamentais. A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social. Há uma natureza altamente interativa das relações entre as instituições e a ação individual na qual cada pólo constituiu o outro. A ação racional é socialmente construída. Daí a idéia de que práticas participativas engendram uma nova perspectiva em torno do poder e da política.

Perspectivas como a de Schumpeter que resume a democracia a um método de seleção de líderes, um mecanismo com arranjos institucionais, através dos quais vários grupos e indivíduos competem entre si pelos votos dos eleitores, e o povo seria um ator passivo, que sairia de cena após eleições se desfaz diante de experiências participativas no Brasil. A municipalização proporcionou maior aproximação da sociedade civil e o poder político. Isso não quer dizer que a municipalização por si só garante a participação e o controle de poder, mas representa sim um mecanismo importante que viabiliza à mesma, ainda que o sucesso de todo o processo dependa da capacidade administrativa do governo local, como também da organização da sociedade civil. Segundo Avritzer e Wampler (2004) coalizões entre OSC e atores políticos apoiadas nessas novas condições deram origem à experimentação de novos formatos institucionais. A sociedade civil no Brasil está associada a esforços para a expansão do terreno institucional através do quais cidadãos competem por recursos políticos. Como afirma os autores existem casos no Brasil em que OSC desafiaram práticas anteriores como clientelismo e ofereceram alternativas concretas para novas práticas, estratégia e instituições. Emblematicamente temos as experiências dos Orçamentos Participativos, que como mostram estudos tem especificidades, a partir de cada contexto.

Existem outras experiências participativas que evidenciam a possibilidade da organização cidadão impactam e alteram a co-relações de forças no poder, como também a agenda das políticas pública. Como por exemplo, temos a experiência do Coletivo Regional Juventude e Participação Social (CRJPS) a juventude organizada enquanto entidade autônoma, vem atuando na região do semi-árido da Bahia, e impactando na co-relação de forças locais. São mais de 22 municípios associados, com mais de 700 jovens. Contudo nem todos têm uma atuação efetiva nas esferas de tomada de decisão. Ai entra as questões dos contextos e configurações específicas de cada local. Mas está se criando na região uma nova prática política que influência na tomada de decisão da esfera política.

Assim, se Santos, W. (2006) tem razão em afirmar que a participação é resultado de um cálculo de custo e benefício, os jovens, das experiências acima citada, parecem ver na

participação muito mais benefícios que custos. Apesar da persistência de práticas e comportamento político conservador, não se pode negar que tais experiências contribuem para o fortalecimento da sociedade civil, a criação de uma identidade coletiva, solidariedade e para a democratização da política. A participação é trabalhada nesse espaço do CRJPS no sentido do controle, consulta, negociação, co-produção, co-gestão, decisão, diálogo e colaboração junto às esferas públicas de decisão.

Avritzer e Wampler (2004) buscam aproximar a discussão sobre democratização na perspectiva da teoria institucional e as teorias da sociedade civil a partir do conceito de Públicos Participativos. A idéia de Públicos Participativos compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção da transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências públicas. Segundo os autores, com o advento das eleições competitivas, atores da sociedade civil se conectaram com políticos e partidos para promover a institucionalização de processos de tomada de decisão capazes de oferecer oportunidades para os cidadãos deliberarem sobre proposta políticas públicas. Ou seja, os novos atores e seus aliados políticos institucionalizaram suas estratégias e prática em sistemas de produção participativa de decisões, e assim criam uma nova esfera de deliberação e negociação. Esse foi e está sendo o processo que está ocorrendo com o CRPJ, buscando sua identidade jurídica e atuando nos canais formais de decisão.

Os autores traçam uma crítica às teorias institucionalistas que negligenciaram a sociedade civil. Fala do institucionalismo na escolha racional que tem uma concepção estreita do cidadão como eleitor, fundamentada na racionalidade e o voto sendo o único mecanismo de controle, afirma assim sua utilidade prática é limitada, como aqui já foi mencionando.

A deliberação face a face é um processo através do quais atores sociais deslocam questões do nível privado ao público no intuito de levantar novas questões e temas, de expressar novas identidades e de promover novos valores. Definem três estágios de desenvolvimentos de públicos participativos: proliferação de novas associações voluntárias, maior propensão à participação de cidadãos, a emergência de novas associações que reivindicam benefícios materiais. Os participantes aprenderam a negociar, deliberar e desenvolver críticas específicas sobre as políticas do Estado e das desigualdades nas relações sociais existentes. 2. Introdução de novas práticas – servem como um espaço alternativo que permite a inovação em termos de novas instituições democráticas. As instituições do governo local poderiam ser renovadas para acomodar demandas para a participação de cidadãos ativos no processo de produção de políticas públicas. 3. Desenvolvimento de novas instituições de produção de políticas públicas. – implementação de instituições que permitam que deliberações vinculantes sejam produzidas por cidadãos., é o momento de OSC e cidadãos proporem formatos institucionais juntamente com a administração municipal eleita

O debate sobre análise de políticas públicas é recente no Brasil. Os estudos realizados deram ênfase, ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, sendo essencialmente de natureza descritiva. (Frey,1999). Tais estudos enfocam a empiria e a prática política, faltando assim uma teorização consistente. Carece assim, de uma teoria que enfatize o papel da participação na análise da *Politics* e *Policy*, de que forma a participação entra no processo de negociação política, na definição do conteúdo da política pública como

também sobre os resultados materiais concretos. Souza (2007) define política pública “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. (p.69). Afirma também que a formulação de políticas públicas é o estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Essa definição é básica, mas o suficiente para evidenciar o papel da participação no processo de análise das políticas pública. Assim como concepção de Policy networks, entendida como interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade, na gênese e na implementação de uma determinada policy (FREY APUD HECLLO,1999), que evidencia esse papel no processo decisório.

O fundamental não é analisar a participação de forma essencialista ou maniqueísta, mas entendê-la como um processo complexo, mas que influenciam significativamente os processos políticos, e especificamente no Brasil, que tem uma diversidade de experiência participativa concretas, necessitam de uma análise diferenciada da que comum é feita.

AVRITZER, Leonardo (Org) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BENEVIDES, M. Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BORGE, André. “Democracia vs. eficiência: reflexões sobre a teoria da escolha pública”. Lua Nova, 53, 2001.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (Org). São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina (Org). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política. São Paulo: Ed. Loyalo, 2004

HALL, Peter. A. & TAYLOR, Rosemary C. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 58, 2003.

LAISNER, Regina. **Visões da democracia: o debate entre tradições e o caminho para um novo modelo**. São Paulo: II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2000.

NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução**. In: COELHO, V. S. e NOBRE, M. (Org). Participação e Deliberação:

teoria democrática e experiência institucional no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

RAWLS, John. **A Justiça como Equidade**. In.: RAWLS, John. Uma Teoria da Justiça. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

SARTORI, G. **A Teoria de Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. v I.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In. HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. e MARQUES, E. (org.) Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

WAMPLER, B. ABRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. e NOBRE, M. (Org). Participação e Deliberação: teoria democrática e experiência institucional no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.