



Artigo

Modelos Teóricos Explicativos Para Instituições Participativas: Construção de um Quadro Conceitual

Explanatory Theoretical Models to Participatory Institutions: Building a Conceptual Framework

Los modelos teóricos explicativos de las instituciones participativas: La construcción de un marco conceptual

André Galindo da Costa¹, Ursula Dias Peres².

¹ Filiação institucional. Possui graduação em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2009). Licenciado em Administração pela Faculdade de Tecnologia de São Paulo (2011). Mestre em Ciências no Programa de pós-graduação em Mudança Social e Participação Política da Universidade de São Paulo. Atualmente é assessor de gabinete, professor e pesquisador da Escola Superior de Contas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Correspondência: E-mail: andregalindo@usp.br

² Filiação institucional. Possui graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas - SP (1993), mestrado e doutorado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas - SP (2007). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em gestão pública e controladoria do setor público. Atualmente é Professora Doutora da EACH/USP no Curso de Gestão de Políticas Públicas e nos Programas de Mestrado - Mudança Social e Participação Política e Gestão de Políticas Públicas.

Correspondência: E-mail: Uperes@usp.br

Resumo

Na década de 1980, junto ao processo de redemocratização, o Brasil desenvolveu diversos arranjos participativos. Estes arranjos se tornariam ainda mais marcantes no cenário político nacional entre as décadas de 1990 e 2000, passando a compor parte da estrutura da administração pública brasileira. Orçamentos participativos, conselhos

de políticas públicas, planos diretores e audiências públicas são alguns exemplos de instâncias participativas nas diferentes esferas de governo. Cada um desses arranjos possui certa relevância para determinado processo político, sendo inovações criadas em governos para atender à crescente necessidade de abertura política da redemocratização. O artigo tem dois objetivos: O primeiro é apresentar a dinâmica histórico-social que influenciou o cenário de surgimento desses espaços participativos. Em segundo lugar, apresentar as teorias mais influentes na explicação dos fenômenos envolvidos nesse tipo de inovação democrática. Para tanto, o artigo destaca três modelos teóricos com potencial explicativo sobre as instituições participativas, os quais são: Teoria da Aprendizagem Social, Teoria da Estrutura de Oportunidade Política e Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil.

Palavras-chaves: Instituições Participativas; Gestão Pública Participativa; Democracia Participativa; Teorias Explicativas; Sociedade Civil.

Abstract

During the 1980s, with the democratization process, Brazil has developed several participatory arrangements. These arrangements would become even more pronounced in the national political scene between 1990 and 2000, giving rise to part of the structure of the Brazilian public administration. Participatory budgets, public policy councils, master plans, and public hearings are a few examples of participatory models in the different spheres of government. Each of these arrangements has some relevance to a particular political process, and innovations were created by governments to meet the growing need for political opening of democratization. The aim of this paper is twofold: first, presenting the historical and social dynamics that influenced the emergence of these participatory settings, and, second, introducing the influential theories that explain the phenomena involved in such democratic innovation. In order to do so, the paper highlights three theoretical models with potential impact on participatory institutions, namely: Social Learning Theory,

Theory of Opportunity Policy Framework, and Critical Normative Theory of Civil Society.

Keywords: Participatory Institutions; Participatory Public Management; Participatory Democracy; Explanatory Theories; Civil Society.

Resumen

En la década de 1980, con el proceso de democratización, Brasil ha desarrollado varios mecanismos participativos. Estos mecanismos se harían aún más marcados en el escenario político nacional entre los años 1990 y 2000, dando lugar a una parte de la estructura del gobierno brasileño. Presupuestos participativos, los consejos de políticas públicas, planes maestros y audiencias públicas son algunos ejemplos de modelos participativos en las diferentes esferas de gobierno. Cada uno de estos acuerdos tiene alguna relevancia a lo particular proceso político, y las innovaciones creadas por los gobiernos para satisfacer la creciente necesidad de la apertura política de democratización. El artículo tiene dos objetivos: El primero es presentar las dinámicas históricas y sociales que influyeron en el escenario de la aparición de estos espacios. En segundo lugar, la introducción de las teorías influyentes que explican los fenómenos involucrados en este tipo de innovación democrática. Para este artículo destaca tres modelos teóricos con potencial impacto en las instituciones participativas, que son: Teoría del Aprendizaje Social, Teoría del Marco de Políticas de Oportunidades y crítico teoría normativa de la Sociedad Civil.

Palabras Clave: Instituciones participativas; Gestión Pública Participativa; Democracia Participativa; Teorías explicativas; La sociedad civil.

Introdução

Esse trabalho tem como principal objetivo traçar os caminhos recentes da democracia participativa no Brasil apontando quais foram os arranjos participativos consolidados na interface sócio-estatal e realizando uma síntese de alguns dos principais modelos teóricos explicativos do fenômeno participativo no Brasil contemporâneo.

Para colocar a cabo tal meta foi feita uma pesquisa bibliográfica abrangente sobre diversas obras de autores brasileiros e estrangeiros que durante os últimos anos destacaram-se na compreensão da sociedade civil, da participação política e das instituições participativas. Essas obras são compostas principalmente por livros, trabalhos acadêmicos e artigos científicos, que foram organizados em função dos objetivos da pesquisa.

O material utilizado para o desenvolvimento da revisão bibliográfica e produção deste artigo foi composto por dezessete livros, trinta e três artigos, três legislações, um documentário e uma tese. O critério de escolha do material deu-se através do método conhecido como *snowball* ou bola de neve (BALDIN & MUNHOZ, 2011). Este método, quando utilizado para a produção de pesquisa bibliográfica, baseia-se no levantamento de novo material de pesquisa através das leituras realizadas e levando em conta os objetivos da pesquisa.

O presente trabalho está dividido em três seções, além das considerações finais. A primeira seção deste trabalho leva o nome de *A ascensão da democracia no Brasil contemporâneo*. Ela apresenta como os processos de oposição ao regime militar autoritário e de redemocratização na década de 1980 influenciaram no surgimento dos arranjos participativos. A redemocratização, em especial, foi consequência das conjunturas sociais e políticas, nas quais houve grande influência a ação, organização e mobilização de diversos movimentos sociais dentre os quais destaca-se o Diretas Já. Isso trouxe um efeito direto na formulação de políticas públicas e na legislação nacional, sobretudo na Constituição Federal (CF) de 1988. Além da possibilidade de inovação de diversos mecanismos de democracia direta para a estrutura do Estado que na ocasião ficaram conhecidos como arranjos participativos.

A segunda seção é denominada como *As instituições participativas como instrumentos da construção de um novo modelo de gestão estatal*. Aqui é demonstrada a influência dos princípios e institutos da CF de 1988 na ampliação e popularização dos arranjos participativos pelos diversos entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal) do Brasil. Dada a institucionalização e consolidação desses espaços, eles passam a ser considerados como instituições participativas por diversos autores. É destaque nessa seção a apresentação de algumas das principais instituições participativas garantidas legalmente ou não, mas que promovem a articulação entre Estado e sociedade na gestão pública.

A terceira e última seção tem o título de *Teorias explicativas das instituições participativas*. Nela é apresentada um conjunto de teorias explicativas sobre participação política. Essas não são consideradas como tal pela sua consolidação e importância nas ciências sociais e sim pela sua capacidade de dar direções e arcabouço teórico e analítico a pesquisadores e estudiosos de

instituições participativas. As teorias não são deliberadamente expostas como tal por todos os autores estudados, porém foi considerado como critério para o seu estabelecimento e enquadramento dos autores a proximidade que esses tinham com determinadas abordagens ao tratar de participação política. As teorias aqui apresentadas levam o nome de: *Teoria da Aprendizagem Social*, *Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil* e *Teoria da Estrutura de Oportunidade Política*.

A Ascensão da Democracia no Brasil Contemporâneo

Para Dagnino (1999), a construção da democracia no Brasil depende do acesso da população a um conjunto de direitos para além dos direitos civis, políticos e sociais. Também seria necessário o acesso aos direitos de convivência social e de participação, esses teriam capacidade de condução para uma sociedade mais igualitária. Através disso, seria possível também vivenciar a construção de espaços públicos que promovam a discussão de temas muitas vezes excluídos da agenda pública e o aprofundamento da democratização da gestão estatal.

Apesar da cultura política brasileira ser marcada por experiências autoritárias ao longo da história, a década de 1970 foi um momento onde transpareceu importante atuação de movimentos sociais que teriam significativa importância no processo de construção democrática. (Telles, 1994)

A partir da segunda metade da década de 1970 e durante a década de 1980 o Brasil foi marcado por um conjunto de movimentos sociais e de experiências participativas desenvolvidas conjuntamente entre Estado e sociedade. Em diversos momentos esses modelos de organização e mobilização social realizaram ações que expunham claramente sua oposição ao regime militar. O Regime militar, também conhecido como ditadura militar, no Brasil teve início em abril de 1964 e teve duração até março de 1985. Caracterizou-se por ser autoritário e iniciou-se a partir de um golpe de Estado contra o presidente democraticamente eleito João Goulart. Foi marcado pela alternância de militares no cargo de Presidente da República e por momentos de maior e menor repressão e pela redução de garantias de liberdades e de direitos civis. O fim do regime aconteceu em um contexto de crise econômica, mas também de grandes mobilizações sociais, onde destaca-se o movimento Diretas Já. (Políticas, 2006)

O ápice das manifestações de insatisfação com o regime político da época deu-se com o movimento Diretas Já, que entre 1983 e 1984 viria a reivindicar eleições diretas para Presidente da República. Essas atividades de mobilização influenciaram diretamente as instituições políticas e a agenda de formulação de políticas públicas. (Avritzer, 1997)

Um dos movimentos sociais marcantes durante década de 1980 que teria uma grande influência nas políticas públicas e na própria legislação nacional nos anos seguintes foi o movimento pela reforma sanitária. Esse movimento que teve importante participação na VIII Conferência Nacional de Saúde também foi capaz de contribuir para o estabelecimento da saúde enquanto direito universal na CF de 1988 e no surgimento do Sistema Único de Saúde (SUS). (Políticas, 2006)

Nesse contexto o país é marcado por diversas ações participativas que surgem na maior parte das vezes da oposição ao sistema político autoritário e por iniciativa de governos municipais. Essas experiências são caracterizadas pela atuação conjunta entre governos e sociedade seja por meio de espaços de comunicação ou de consulta. Autores como Pires (2000) e Souza (2001) destacam algumas dessas experiências como as que ocorreram nos municípios de Boa Esperança (ES), Diadema (SP), Lajes (SC), Piracicaba (SP) e Vila Velha (ES) entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980.

Avritzer (1994) acentua como as diversas práticas de mobilização social nas décadas de 1970 e 1980 geraram também um novo modelo de sociedade civil no Brasil com práticas próprias de ação e que reivindicam mudanças políticas. Essa nova sociedade civil seria contra as instituições e práticas autoritárias propagadas durante o regime autoritário, mas ao mesmo tempo também realizou certa oposição às estruturas democráticas dos países desenvolvidos, as quais apresentavam estruturas de democracia representativa.

Além dos avanços rumo à redemocratização fruto da conjuntura social e das ações do movimento Diretas Já, um dos principais marcos institucionais foi a promulgação da CF de 1988. Conhecida como “Constituição Cidadã”, esta foi resultado da Assembleia Nacional Constituinte que se formou em 1986. Ela reproduziu no seu conteúdo muitas das demandas que serviram como parte das reivindicações de diversos movimentos sociais até então. Diversos direitos sociais são tidos na CF de 1988 como garantias universais e como dever do Estado. Além disso, a partir de diversos institutos legais a CF de 1988 avança na retomada a um Estado democrático de direito (Brasil, 2005). A CF de 1988 também apresenta diversos princípios e institutos participativos e de democracia direta.

Entre as várias inovações geradas com o processo de redemocratização destacam-se os diversos arranjos participativos que popularizaram-se pelo país. Esses são pautados em ações e organizações que envolvem atores representantes tanto do Estado quanto da sociedade civil. Tem-se como exemplos deles o orçamento participativo, os conselhos, as conferências, entre outros.

A ascensão em termos de importância e de quantidade desses modelos de ação conjunta do poder público e da sociedade geram também uma via dupla de importância para a sua compreensão. Essa via envolve ao mesmo tempo entender os fatores conjunturais e institucionais que possibilitaram o seu surgimento assim como quais são os principais arranjos e as características específicas que os diferenciam ou geram semelhanças.

As Instituições Participativas como Instrumentos da Construção de um novo Modelo de Gestão Estatal

Dagnino (1999) vê a CF de 1988 como um marco institucional que trouxe de volta princípios e instituições democráticas como eleições regulares, imprensa livre, liberdade de organização partidária, entre outros. Isso gera uma fase que abre também a possibilidade de encontros entre a

sociedade civil e o Estado a partir de parcerias e práticas colaborativas no formato de arranjos participativos.

Um dos pontos mais relevantes da CF de 1988 é que ela prevê alguns instrumentos de democracia participativa. Os mesmos parecem se dar com o interesse de superar a tradição de regimes centralizadores ou até mesmo autoritários que sempre pautaram, sobretudo no poder executivo, a tomada de decisão com pouca ou nenhuma participação da sociedade civil. A participação apresenta-se na Constituição como um princípio e abrange áreas como a da saúde, educação, assistência social, cultura e planejamento urbano, entre outros.

Isso favoreceu o surgimento de diversos espaços participativos no Brasil que se dão em atuação conjunta entre Estado e sociedade. Conforme Peres et al. (2014, p.24):

Desde o final dos anos 1980, no Brasil, têm-se apresentado vários arranjos participativos nas instâncias de tomada de decisão política que se aproximam bastante de modelos de democracia participativa. Esses trazem também uma necessidade de adaptação do Estado e da gestão pública para se adequar aos novos modos de relacionamento gerados.

Os arranjos participativos passam a ser diversos, com características, objetivos, forma de composição e nível de institucionalização diferentes. Uma das características mais marcantes se dá em função do maior ou menor nível de composição de representantes governamentais ou da sociedade. Gurza Lavalle (2011) salienta que conforme o grau de garantia legal e de continuidade esses arranjos podem receber o status de instituições. Para Avritzer (2008), o processo de redemocratização teria sido fundamental para aumentar a relação de transparência entre Estado e sociedade civil e estimular o surgimento das instituições participativas.

Entre os modelos de arranjos participativos existentes no Brasil hoje destacam-se:

- **Audiências Públicas:** As audiências públicas são um meio de troca de informação entre sociedade e administração pública, onde não se cria como regra uma obrigação entre as partes. Serve como uma forma de o gestor público se comunicar com os interessados e afetados por suas decisões e também ouvi-los. Apesar de na maior parte das vezes elas se darem em função da vontade da administração pública, existem casos em que se fazem obrigatórias por lei. A CF de 1988 previu que assim como o poder executivo, o legislativo também pode realizar audiências públicas, por meio das comissões do Congresso Nacional, assim como os tribunais federais e regionais (arts. 58, 106 e 125 da CF de 1988). Em período mais recente a Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, determinou a exigência de realização de audiências públicas durante o processo de tramitação legislativa das leis orçamentárias.
- **Autogestão:** A ideia de autogestão remete-se na gestão de meios de produção ou de organizações sociais desde que indivíduos ou mesmo grupos tenham direito a participação. Organizações de economia solidária e cooperativas autogestionárias são citadas normalmente como tipos de organizações que se aproximam do modelo de autogestão. A autogestão aproxima-se de premissas teóricas anarquistas e teve alguns exemplos

internacionais bastante conhecidos em países como a França (comuna de Paris), Rússia (antes e depois da revolução de 1917), Emília Romagna (Itália), Iugoslávia, Espanha, Argélia, Polônia e Tchecoslováquia. No Brasil existem exemplos de ações de autogestão desenvolvidas e estimuladas pelo Estado em diversas áreas. Uma área que recebe destaque no desenvolvimento dessa prática é a da habitação, que a partir de um modelo de mutirões, bastante parecido a um tradicionalmente existente no Uruguai, foi possível realizar diversas atividades relacionadas ao direito de moradia. Movimentos de luta por moradia sempre foram bastante atuantes nesse modelo e é possível observar um conjunto de iniciativas do poder público para a construção de moradias populares. (Klechen, Barreto & Paula, 2011; França e Garibe, 2010).

- Comitês de Bacias Hidrográficas: Existem desde 1988 e são organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Os comitês prezam pelo envolvimento dos setores da sociedade que tenham interesse sobre a água da bacia em representação. Eles possuem poder de gestão sobre a bacia. Entre as competências do comitê destacam-se as de sugerir os valores de cobrança pelo uso da água, arbitrar conflitos sobre o uso da água e aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia. (CBH, 2014).
- Conferências: As conferências são instâncias participativas criadas pelo poder público para que haja a participação da sociedade em atividades de planejamento, controle e gestão de um conjunto de políticas públicas ou mesmo de uma determinada política específica. As conferências acontecem em níveis municipal, estadual e federal. Entre as conferências de maior destaque realizadas no Brasil estão as de saúde, educação, juventude, assistência social, cultura e comunicação. (Consocial, 2014).
- Conselhos de Políticas Públicas: São resultados das conquistas alcançadas pelas Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social, nas quais previa-se a constituição de conselhos de políticas públicas com representação paritária entre estado e sociedade civil, assim como previsto no Estatuto da Criança e Adolescente – ECA de 1990. Os conselhos expandiram-se para diversas áreas e temáticas, sendo que em alguns casos sua existência e seu funcionamento são condicionantes para repasses em forma de transferências orçamentárias. Baseiam-se em um espaço consultivo e muitas vezes deliberativo para discussão em determinadas áreas de políticas públicas congregando representantes tanto do Estado quanto da sociedade civil. Hoje é possível observar inúmeros conselhos nacionais, estaduais, distritais e municipais que tratam de diversos temas como educação, saúde, segurança, assistência social, criança e adolescente, transporte e meio ambiente, entre outros (Tatagiba, 2005).
- Orçamento Participativo: O orçamento participativo (OP) é uma experiência brasileira inovadora, que teve sua origem ainda no período do regime militar e que tem como caso mais emblemático o de Porto Alegre (RS). Estudos apontam que tenha existido mais de 200 casos de OP pelo Brasil e pelo mundo (Pires, 2000). O OP se dá normalmente com a organização de plenárias regionais e temáticas para debater e decidir onde vão ser feitos investimentos em bens e serviços a partir de parte dos recursos do orçamento público.

- Plano Diretor Municipal: O plano diretor em si não tem como principal objetivo servir de arranjo participativo e sim ser uma forma de planejamento predominantemente técnico que orienta a ocupação do solo urbano por um período futuro de 10 anos. O estatuto da cidade (Lei 10.257/ 01), em seu art. 40 define que o Plano diretor deve ter ampla publicidade e acesso de suas informações e documentos, e que durante a sua elaboração e posteriormente a ela é necessário realizar debates e audiências públicas com a população e com associações representativas da comunidade. A participação no plano diretor deve ocorrer através de audiências, plenárias e oficinas e contando com representantes do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil (Avritzer, 2008).
- Plebiscitos: Plebiscitos são uma forma de consulta à população que acontece anteriormente à formulação de uma lei e que a o art. 14 da CF de 1988 afirma ser condição da soberania popular. Rabat (2010) diz que o uso desse instrumento para tomada de decisões diferentes daquelas previstas pela constituição foi extremamente raro. A lei nº 9709/98 regulamentou o plebiscito em instâncias municipais, estaduais e distritais, desde que previstas as condições em suas leis orgânicas, no caso de municípios, e constituições estaduais, no caso de estados.
- Referendos: Os referendos muitas vezes são vistos com se fossem algo completamente semelhante aos plebiscitos; no entanto, diferenciam-se já que tratam da capacidade da população ratificar uma lei depois de pronta. Assim como o plebiscito, o referendo é garantido pelo art. 14 da CF de 1988.

Essa gama de canais participativos trouxe também um conjunto de preocupações e de pressupostos teórico-metodológicas necessários para a sua compreensão. Toda a década de 1990 e de 2000 foi marcada por um alto número de trabalhos científicos teóricos e empíricos que foram realizados com o intuito de entendê-los. Durante essa caminhada, diversas tendências da literatura foram destaque. Nesse estudo busca-se diferenciar e apontar algumas correntes teóricas que apresentam capacidade explicativa sobre o fenômeno da participação no Brasil contemporâneo. Cabe salientar que o grupo de teorias aqui apresentado não é exaustivo, reconhecendo-se a existência de outras teorias que aqui não foram contempladas.

Teorias Explicativas das Instituições Participativas

O esforço no sentido de compreender as instituições participativas foi capaz também de gerar modelos teóricos explicativos ou mesmo grupos de autores que trazem entre si certa proximidade no modo de trato com o tema. Nesse trabalho considera-se como teoria a definição do termo estabelecida por Yin (2010). Para esse autor um modelo teórico não precisa ser necessariamente considerado uma grande teoria das ciências sociais e nem os teóricos estudados precisam ser magistrais em suas construções. No caso, os modelos têm um objetivo muitas vezes mais simples que é o de criar mapas ou direcionadores que sejam suficientes à realização de estudos. Assim esses modelos, conforme Yin (2010), através de proposições sobre o porquê ocorrem atos,

eventos, estruturas e pensamentos seriam capazes de auxiliar os pesquisadores a visualizar circunstâncias que não seriam possíveis sem o uso do mesmo.

Em meio a uma grande diversidade de trabalhos que são formados por inúmeras pesquisas teóricas e empíricas, nessa pesquisa foi dado destaque a pelo menos três abordagens específicas. Entre os três teóricos trabalhados aqui a *Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil* é a única que não recebe deliberadamente por nenhum de seus autores esse nome. Assim a nomenclatura passa a ser usada nessa pesquisa por uma questão de conveniência diante das ideias dos autores que nela foram enquadrados. As sínteses apresentadas das mesmas são fruto da pesquisa bibliográfica relatada na introdução deste artigo.

Outro aspecto relevante sobre as teorias que serão apresentadas é que nem sempre elas são consideradas como tal de forma deliberada pelos autores que aqui são considerados seus representantes. Elas são, na maior parte, construções realizadas a partir de uma gama diversificada de autores que de certo modo aproximam-se pela semelhança de foco e abordagem dada ao tema, o que gera agrupamentos relacionados ao interesse de estudo sobre participação política e instituições participativas.

Os três modelos teóricos que serão apresentados recebem o nome nesse artigo de: *Teoria da Aprendizagem Social*, *Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil* e *Teoria da Estrutura de Oportunidade Política*. É importante salientar que as teorias aqui estudadas existem conjuntamente a outras, não se limitando, obviamente, a três teorias que tratam de instituições participativas. Antes de tratar especificamente de cada uma será dada atenção a questões gerais que as envolvem.

Como foi exposto anteriormente, a partir da metade da década de 1970, um conjunto de governos municipais que realizavam certa oposição ao regime autoritário iniciaram diferentes experiências participativas. Essas experiências viriam a se intensificar durante a década de 1980, já que de certo modo o país vivia uma efervescência conduzida pela intensificação da atuação de movimentos sociais, ações para a redemocratização e a discussão de uma nova constituição (Avritzer, 1994). Na década de 1990 as experiências participativas vão se popularizando numericamente seja por exigências legais, caso de alguns conselhos, seja pela iniciativa de projetos políticos de governos, principalmente aqueles considerados como de esquerda (Souza, 2001).

Além de explicar questões concretas que estiveram e de certo modo ainda estão ocorrendo na vida política brasileira os três grupos teóricos aqui trabalhados chamam a atenção em um ponto de convergência. Elas parecem assumir que não apenas o Brasil, mas de certo modo outros países do mundo e a sociedade como um todo passam por mudanças conjunturais, as quais criam a necessidade de novas formas de organização e de novos paradigmas políticos. (Pontual, 2000); (Santos; Avritzer, 2002)

Apesar de algumas pequenas diferenças de enfoque para justificar essas mudanças parece consensual entre as três teorias aqui apresentadas que o mundo como um todo deixa para trás um modo de produção industrial tradicional e um Estado com o papel intervencionista e passa a ter modelos mais flexíveis que compactuam com o acelerado desenvolvimento tecnológico e com a intensa complexidade das relações sociais.

Entre os pontos que expressam essa tendência pode-se destacar do ponto de vista econômico, as duas crises do petróleo, as crises e mudanças nos modelos produtivos (ascensão do modelo toyotista/flexível ante o fordista/keynesiano) que se dão em conjunto com a intensificação da economia de mercado globalizada e do capitalismo monopolista, o que de certa maneira, desestrutura o poder intervencionista do Estado e põe em crise o modelo de Estado de Bem-Estar Social. O reflexo social diante dessa crise econômica e fiscal se deu no maior questionamento político sobre a participação da sociedade nas políticas públicas, com o surgimento de novos movimentos sociais, o que na América Latina e Europa oriental vai possibilitar um processo de redemocratização, e a ascensão de certa oposição ideológica ao liberalismo em países em desenvolvimento. (Montaño; Duriguetto, 2010); (Giambiagi & Além, 2008); (Santos; Avritzer, 2002) ; (Avritzer, 1994 ; 1997) ; (Frey, 2003)

É nesse contexto de mudanças drásticas de paradigmas que a participação política se intensifica no Brasil. E apesar das três teorias serem quase que consensuais em assumirem a existência dessas mudanças e a influência delas sobre a participação política elas se distinguem na forma como enxergam e abordam as instituições. Será apresentada uma síntese de cada uma das teorias separadamente e logo após terá um quadro explicativo resumindo a ideia central de cada uma das três.

- **Teoria da Aprendizagem Social:**

Essa corrente entende que a conjuntura de crise do aparelho do Estado proporciona três tipos de reformas antagônicas e ao mesmo tempo complementares. São elas: as privatizações, o terceiro setor e a participação da sociedade civil. A terceira dessas opções seria capaz de criar um modelo de democracia participativa que além de se opor a modelos de enxugamento do Estado aos moldes neoliberais também seria capaz de construir uma nova cidadania popular (Pontual, 2000).

Para Frey (2004), abordagens de reforma do Estado democrático-participativas, diferentemente das abordagens gerenciais que buscam o enxugamento do Estado, seriam capazes de:

[...] estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e na implementação de políticas públicas.” (Frey, 1996 *apud* Frey, 2004, p.125)

O modelo de democracia participativa seria capaz de incentivar a cultura política democrática visto que: “... *lo que hace a los buenos líderes también hace a los buenos ciudadanos: la participación activa en el gobernar y en el ser gobernado (es decir, en el ejercicio del poder) y también en la formación de la voluntad y opinión públicas*”. (Cohen; Arato, p.26, 2006).

Pateman (1992) desenvolvendo as bases de uma teoria da democracia participativa via a educação dos envolvidos no processo participativo como um dos fatores mais importantes dessa prática. Analisando Davis (1964), a autora mostra que a ideia de democracia participativa tem um

propósito importante que é “... a educação de todo um povo até o ponto em que suas capacidades intelectuais, emocionais e morais tivessem atingido o auge de suas potencialidades e ele tivesse se agrupado ativa e livremente, numa comunidade genuína”. (Davis, 1964 *apud* Pateman, 1992, p.33).

Pontual (2000) enfatiza o processo educativo e a aprendizagem dos atores da sociedade civil e do Estado envolvidos nos modelos de Orçamento Participativo. Ele aponta que as instâncias participativas realizam a mediação educativa necessária para gerar o aprendizado dos atores e que isso é capaz de criar a eles novos significados. O processo educativo é fator fundamental para a construção da cidadania através do modelo de educação popular.

O processo educativo gerado pelos arranjos participativos envolveria políticos, burocratas, população e movimentos sociais e a aprendizagem social compreenderia valores coletivos, civismo, organização social e cidadania (Souza, 2001). Uma nova cultura política surgiria a partir da conscientização e proporcionaria uma melhoria na qualidade de vida das pessoas envolvidas, sendo o maior ganho da democracia participativa a educação popular. Dessa forma, os arranjos devem buscar o fortalecimento dos movimentos sociais, de atores sociais e atores políticos por meio da educação social extracurricular.

A concepção de aprendizagem social tem por pressuposto que as organizações são espaços de transmissão do saber e que o desenvolvimento da cidadania depende do ato da população participar em organizações da sociedade civil e exercer o associativismo, o controle sobre o governo e a capacidade em resolver pacificamente os conflitos. Essas ideias partem, segundo Pontual (2000), da teoria de Habermas a qual considera que a complexidade gera a necessidade de sujeitos autônomos e criativos com competências comunicativas e julgamento crítico.

A prática pedagógica explícita, intencional e planejada torna-se uma necessidade das instituições participativas na tentativa de capacitar os diversos atores envolvidos. Entre os principais expoentes dessa teoria encontram-se: Avritzer (1994, 1997), Cohen e Arato (2000), Frey (2004), Lacher (1995), Pateman (1992), Pontual (2000), Santos e Avritzer (2002), Souza (2001) e Villas-Boas (1994).

- **Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil:**

Nessa abordagem a ideia de vitalidade da sociedade civil está ligada à tradição marxista, mas afasta-se de ideais clássicos da teoria política (Gurza Lavalle, 1999). Essa concepção teria criado uma separação maniqueísta entre sociedade civil, esfera pública e esfera econômica. A produção científica sobre participação da década de 1990 no Brasil criou uma concepção idealizada, romantizada e normativa sobre a sociedade civil, colocando-a numa condição superior ao Estado e ao mercado na condução e implantação do projeto democrático. As concepções de que uma sociedade civil ativa e vibrante garantiriam as instituições democráticas seriam estilizadas e idealizadas. (Gurza Lavalle, 2003)

Conforme essa corrente, a compatibilização entre cultura política e o desenho institucional seria um mito sobre a continuidade e o fortalecimento do novo associativismo que tem origem nas

teorias de Putnam (1998; 2000; 2002). Assim a sociedade civil sofre com uma inflação normativa que a caracteriza como responsável pelo projeto democrático, diversa, ubíqua, virtuosa, separada do Estado e defensora do interesse geral.

A visão habermasiana da sociedade civil seria capaz de ofuscar a sua ação política e além do mais a história mostra como sociedades civis fortes e bem organizadas também foram capazes de realizar ações contra valores democráticos e humanitários. A defesa exacerbada da sociedade civil seria capaz de criar um sentimento de antiestatismo em prol do localismo da comunidade sem considerar que na sociedade civil também há vícios como jogos políticos, barganhas, chantagens, arranjos e fraudes. (Gurza Lavallo; Houtzager; Castello, 2011a).

Para Maia (2010) em diversos momentos da história a sociedade civil foi responsável por práticas antidemocráticas e violentas, como por exemplo, através do Ku Klux Klan nos Estados Unidos e da República de Weimar na Alemanha. Ainda destaca que um dos principais efeitos negativos de considerar a sociedade civil como esfera completamente autônoma do Estado e do mercado e dotada de valores moralmente “puros”, é a defesa do antiestatismo em prol do localismo da comunidade.

Sobre as instituições participativas do Brasil contemporâneo Romão (2009, p. 206) levanta as seguintes questões: “... quem é a “sociedade civil” que participa dessas experiências? E em que medida seus “representantes” podem ser considerados como tal, uma vez que, numa visão mais acurada, mantêm vínculos tão fortes com a sociedade política?”. Silva (2006) é ainda mais crítico quando afirma que instituições participativas como os conselhos e os orçamentos participativos, por exemplo, não conseguem alterar estruturas políticas tradicionais, e que a tão aclamada sociedade civil muitas vezes acaba reproduzindo desigualdades sociais, econômicas e políticas.

Segundo essa crítica o enfoque normativo contribuiria para a falta de estudos empíricos sobre arranjos participativos e seria caracterizado por teorias simplificadoras que vão ao encontro de tendências conservadoras que defendem a retração do Estado, favorece o desprezo por instituições do sistema político e é base teórica para a multiplicação de organizações não governamentais (ONG's) enquanto setor de serviços. (Gurza Lavallo, 1999).

Um dos maiores ganhos dessa corrente parece ser que ela levanta um conjunto de possibilidades de estudos empíricos sobre o que chama de instituições participativas. Entre os seus principais expoentes destacam-se: Avritzer (2011), Costa Sobrinho (2011), Franzese e Pedrotti (2006), Gurza Lavallo (1999, 2003, 2011a, 2011b), Gurza Lavallo et al. (2011), Maia (2010), Oxhorn (1995), Romão (2009), Silva (2006, 2011), Souza (2011), Tatagiba (2005, 2008), Vaz e Pires (2011) e Wampler (2011).

- **Teoria da Estrutura de Oportunidade Política:**

Essa teoria surge e se estrutura da crítica e adaptação de uma outra teoria que é a do capital social. Durante a década de 1990 o conceito de capital social foi algo muito propagado por instituições internacionais enquanto meio para solucionar problemas sociais. Naquele instante ele

parecia mais uma panaceia diante de uma suposta inefetividade do Estado e do mercado para resolver problemas sociais (Araujo, 2010). Capital social foi um termo que adquiriu diversas conotações durante todo o século XX e que representa uma das várias formas de capitais existentes: capital econômico, cultural, humano e social (Bonamino, et al. 2010).

O capital social trata basicamente da inserção do indivíduo em redes estáveis de relações sociais que através de laços de confiança interpessoal e redes de cooperação inerentes a estrutura dessas relações é possível gerar benefícios e externalidades positivas (Fernandes, 2002). Essa estrutura seria formada por canais de informação, normas, sanções efetivas, obrigações, expectativas e confiabilidade. A teoria do capital social eternizou-se através das obras de Putnam que com seus estudos justificava o associativismo como responsável pelo desenvolvimento do norte da Itália em contrapartida ao Sul da Itália que carecia de desenvolvimento econômico e também de estoque de capital social (Araujo, 2010).

Surgiram ainda na década de 1990 e acentuaram-se na década de 2000 as críticas à teoria do capital social. Conforme diversos autores o conceito foi pensado para os países desenvolvidos tendo dificuldade de adaptação aos países em desenvolvimento (Baquero, 2003). Outro aspecto que geraria críticas foi o caráter fatalista e neotoquevilliano dado por Putnam (1998) ao conceito já que a cultura cívica parece ser o único elemento capaz de gerar uma cultura política democrática (Tarrow, 1996a).

Houve então a necessidade de adaptação a diferentes realidades e a superação da visão reducionista da teoria de Putnam. A partir disso emergem estudos alternativos que consideram o ambiente político uma variável com potencial para influenciar o engajamento cívico e o associativismo, já que organizações, instituições políticas e a ação do governo por meio de políticas democráticas inclusivas seriam capazes de construir redes de capital social. Conforme Skocpol (1999), Putnam (1998) parece ignorar o papel do Estado na formação associativista.

Nesse contexto, surge e ganha importância a teoria da estrutura de oportunidade política. Essa entendia que o desenho institucional de organizações públicas poderia estimular a vitalidade cívica de uma comunidade (Rennó, 2003). Segundo Lowndes e Wilson (2001) características do governo como relações com associações, oportunidade para a participação, capacidade em dar respostas aos cidadãos e um governo democrático e aberto à inclusão seriam determinantes para a formação de uma estrutura de oportunidade política.

A estrutura de oportunidade política geraria uma influência substancial na atividade associativista, com isso Estado e sociedade produziram civismo juntos, sendo que nenhuma das partes poderia prescindir da outra (Fernandes, 2002). Para que isso ocorresse dependeria então da estrutura institucional formal, de procedimentos informais e estratégias vigentes e de um determinado contexto político para que o governo pudesse estimular um possível associativismo (Maloney, et al. 2002).

São autores que se destacam nesse pensamento: Araujo (2010), Fernandes (2002), Baquero (2003), Tarrow (1996a, 1996b), Skocpol (1999), Maloney, Smith e Stoker (2002), Monasterio (2000), Lowndes e Wilson (2001) e Rennó (2003).

Quadro 1: Síntese das teorias explicativas das instituições participativas

Modelos Teóricos	Características	Autores
Teoria da Aprendizagem Social	As instituições participativas seriam capazes de gerar um processo educativo a todos os atores envolvidos. A aprendizagem compreenderia valores cívicos, coletivos e de cidadania. Esse seria um dos seus maiores ganhos e portanto, deve ser planejado e incentivado. O caráter pedagógico das instituições participativas criaria certo empoderamento de grupos marginalizados.	Avritzer (1994, 1997), Cohen e Arato (2000), Frey (2004), Lacher (1995), Pateman (1992), Pontual (2000), Santos e Avritzer (2002), Souza (2001) e Villas-Boas (1994).
Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil	As instituições participativas, assim como qualquer agrupamento da sociedade civil, não apresentam uma separação maniqueísta do Estado e da economia. Este modelo entende que essas instituições também têm vícios característicos do jogo político. Dessa forma, não apresentam apenas virtudes e seu papel como responsáveis exclusivos pelo projeto democrático, como se habituou a pensar, deve ser revisto.	Avritzer (2011), Costa Sobrinho (2011), Franzese e Pedrotti (2006), Gurza Lavalle (1999, 2003, 2011a, 2011b), Gurza Lavalle et al. (2011), Maia (2010), Oxhorn (1995), Romão (2009), Silva (2006, 2011), Souza (2011), Tatagiba (2005, 2008), Vaz e Pires (2011) e Wampler (2011).
Teoria da Estrutura de Oportunidade Política	As instituições políticas e as ações governamentais teriam potencial para estimular o associativismo. As características das relações entre o governo e a sociedade civil, além de estrutura institucional formal, os procedimentos informais, as	Araújo (2010), Baquero (2003), Fernandes (2002), Lowndes e Wilson (2001), Maloney, Smith e Stoker (2002), Monasterio (2000), Rennó (2003), Skocpol (1999), e Tarrow (1996a, 1996b).

	estratégias vigentes e o contexto político seriam determinantes para esse incentivo.	
--	--	--

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Como já mencionado os três modelos teóricos apresentados coexistem na explicação dos fenômenos ligados à participação política, sendo sua compreensão isolada e conjunta fundamental na construção de um arcabouço abrangente sobre a temática.

Considerações Finais

A participação tornou-se uma realidade na administração pública brasileira. Ela é consequência de um conjunto de mobilizações e mudanças que ocorreram com o processo de redemocratização e têm respaldo legal na CF de 1988. Devido à incorporação de diversos espaços participativos na estrutura formal do estado passa-se a enxergá-los como instituições participativas.

A prática tem demonstrado que muitos têm sido os desafios dessas instâncias e também que nem todas as expectativas colocadas nelas, em seus anos iniciais, ocorreram de fato. É possível observar que as pesquisas recentes que têm a participação por objeto de estudo têm sido cada vez mais críticas e criteriosas, optando-se por trabalhos empíricos e desconstruindo o ideário, muitas vezes utópico, de que as instituições participativas seriam capazes de sozinhas implementar um novo projeto democrático e superar os vícios e problemas da cultura política do país.

Orçamentos participativos, conselhos, audiências públicas, conferências e outros meios de participação política são hoje objetos de pesquisas que tentam analisar seus reais potenciais e avaliar quais são seus resultados de fato da atuação nesses espaços e se os resultados alcançados por eles são os mesmos que deles foram esperados. Nesse contexto, entra em pauta a questão da efetividade das instituições participativas.

O artigo buscou mostrar que existem diversas instituições que possibilitam a participação de representantes da sociedade junto ao Estado. Essas diferenciam-se em determinados aspectos, como por exemplo, obrigatoriedade legal ou não, ações contínuas ou pontuais, espaços consultivos ou deliberativos, maior ou menor dependência do Estado para sua existência, entre outros. Muitas podem ser as formas de se enxergar esses espaços, que podem levar a diferentes resultados.

Esse trabalho objetivou apresentar três modelos teóricos que apresentam com certo potencial explicativo sobre as instituições participativas. Isso não significa a existência de apenas três modelos, ou mesmo que não haja certa inter-relação e talvez até mesmo uma dependência entre eles.

Esses modelos teóricos servem como mapas conceituais que orientam os pesquisadores no momento de observar a realidade. Então aqui foram colocados três modos de se tentar enxergar as

instituições participativas, sendo que nenhuma dessas formas prescinde das outras. Assim a *Teoria da Aprendizagem Social, a Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil e a Teoria da Estrutura de Oportunidade Política* são formas de explicar a realidade de algo que apesar de alcançar a maioria ainda se apresenta com inúmeras questões e desafios.

Espera-se com este trabalho poder contribuir com um aprofundamento da discussão sobre participação a partir da proposta de organização conceitual dos modelos teóricos destacados.

Referências Bibliográficas

Araujo, Maria Celina Soares D'. (2010). *Capital Social*. Rio de Janeiro, ed. Zahar.

Avritzer, Leonardo. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In PIRES, R. (org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p. 13-22.

Avritzer, Leonardo. (2008). *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, p. 43-64 Jun.

Avritzer, Leonardo. (1994). Modelos de sociedade civil: uma análise específica do Caso Brasileiro. In Leonardo Avritzer (coord.), *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte, Del Rey, p. 271-308.

Avritzer, Leonardo. (1997). *Um desenho institucional para o novo associativismo*. Lua Nova, nº 39, p. 149-74.

Baldin, Nelma & Munhoz, Elzira Bagatin. (2011). Snowball (Bola de Neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. *I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação*. Curitiba.

Baquero, Marcello. (2003). Construindo uma outra sociedade: O capital social na estruturação de uma outra cultura política participativa no Brasil. *Revista de sociologia e política*. Curitiba, n. 21 p. 83-108, nov.

Bonamino, Alicia., Alves, Fatima., Franco, Creso & Cazelli, Sibe. (2010). Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo a luz de Bourdieu e de Coleman. *Revista Brasileira de Educação*. v. 15, n. 45, p. 487-594, set./dez.

Brasil. (2005). *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas.

Brasil.(2002). *Estatuto da cidade e legislação correlata. Lei nº10.257, de 10 de Julho de 2001*. 2. ed. Atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas.

Brasil. *Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101, 04 de Maio de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 jul. 2011.

CBH. *O que é um Comitê de Bacia Hidrográfica?* Disponível em: <<http://www.cbh.gov.br/GestaoComites.aspx>> Acesso em 25 de maio de 2014.

Cohen, Jean & Arato, Andrew. (2000). *Sociedade civil y teoria política*. 1.ed. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Consocial. *O que é uma conferência?* Disponível em: <<http://livreconsocialbh.wordpress.com/about/o-que-e-uma-conferencia>> Acesso em 3 de julho de 2013.

Costa Sobrinho, João Elias de Oliveira. (2011). Amortecendo as relações ente Estado e sociedade civil: A secretaria geral da Presidência da República no Governo Lula (2003-2010). Manuscrito, *Apresentado no Seminário intermediário da ABCP*. São Carlos. Julho.

Dagnino, Evelina. (1999). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

Fernandes, Antonio Sérgio Araújo. (2002). O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 36, n.3, p.375-398.

França, Cassio Luiz de & Garibe, Roberto Nami. (2010). Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local, In Dowbor, L. e Pochmann, M. *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 313-336.

Franzese, Cibele & Pedrotti, Paula Maciel. (2005). Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo: para além da retórica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 207-232.

Frey, Klaus. (2003). Capital social, comunidade e democracia. *Política & Sociedade*. Florianópolis, v. 1, n.2, p. 175-187.

Frey, Klaus. (2004). Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública interativa? *Política & Sociedade*, n.5, p.119-138.

Giambiagi, Fábio & Além, Ana C. (2008). *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

Gurza Lavallo, Adrian. (2011). *Após a participação: nota introdutória*. Lua Nova, v. 84, p. 13-24.

Gurza Lavallo, Adrian. (1999). *Crítica ao modelo da nova sociedade civil*. Lua Nova, São Paulo, p. 121-250, nº 47.

Gurza Lavallo, Adrian. (2011). Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In PIRES, R. (org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p. 34-42.

- Gurza Lavallo, Adrian. (2003). Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990, *Novos Estudos*, nº 66, pp. 91-110.
- Gurza Lavallo, Adrian., Houtzager, Peter & Castello, Graziela. (2011). La construcción política de las sociedades civiles. In Gurza Lavallo, Adrian, *El horizonte de la política - Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*. México, Ciesas, p. 207-268.
- Klechen, Cleiton Fabiano., Barreto, Raquel de Oliveira & Paula, Ana Paula Paes de. (2011). Pilares para a compreensão da autogestão: o caso de um programa de habitação da Prefeitura de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública*. vol. 45, nº 3, Rio de Janeiro.
- Lacher, Eduardo R. (1995). Notas sobre a atual problemática do orçamento público no Brasil e o Orçamento Participativo. *Indicadores econômicos FEE*. Porto Alegre, Ano.22, nº 4, p. 219-237.
- Lowndes, Vivien & Wilson, David. (2001). Social Capital and Local Governance: Exploring The Institutional Design Variable. *Political Studies*. Nottingham, Vol. 49, p. 629-647.
- Maia, Rousiley C. M. (2010). O papel democrático da sociedade civil em questão. *Lua Nova*. São Paulo, nº 81, p. 147-174.
- Maloney, William., Smith, Graham & Stoker, Gerry. (2000). Social Capital and urban governance: Adding a more contextualized 'top-down' perspective. *Political Studies*. Nottingham, v.48, n.4, p. 802-820.
- Monasterio, Leonardo. (2000). Capital social e Economia: antecedentes e perspectivas. *V Encontro de Economia Política em Fortaleza*.
- Montaño, Carlos & Durighetto, Maria L. (2010). *Estado, classe e movimento social*. 1.ed. São Paulo: Cortez.
- Oxhorn, Philip. (1995). From Controlled Inclusion to Coerced Marginalization: The Struggle for Civil Society in Latin America. *Civil Society: Theory, History and Comparison*. Cambridge: Polity Press, p. 250-27.
- Pateman, Carole. (1992). *Participação e teoria democrática*. 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Peres, Ursula Dias., Fracalanza, Ana Paula., Costa, André Galindo da & Rizzi, Raquel. (2013). Estruturas de Governança no Setor Público e a Gestão Participativa: Dilemas e Possibilidades no Brasil Contemporâneo. In: Zanirato, Sílvia Helena. (Org.). *Mobilização e mudança social: experiências de participação política na sociedade contemporânea*. 1ªed. São Paulo: Editora Annablume, p. 11-35.
- Pires, Valdemir. *Participação da Sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente, 2000*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PI-RES_Valdemir.pdf> Acesso em: 22 de Julho de 2011.

- Políticas de saúde no Brasil: Um século de luta pelo direito à saúde*. 62'36". Direção: Renato Tapajós, 2006. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=cSwIL_JW8X8>. Acesso em 09 de dezembro de 2013.
- Pontual, Pedro de C. (2000). *O processo educativo no orçamento participativo: Aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado*. 2000. 54 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Putnam, Robert. (1995). Bowling alone: america's declining social capital. *Journal of Democracy* 6, nº 1.
- Putnam, Robert. (2000). *Bowling Alone: The collapse and revival os American Democracy*. Nova York, Simon and Schuster.
- Putnam, Robert. (1998). *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, ed. FGV.
- Rabat, Marcio Nuno. *Representação, participação política e controle social: instituições, atores e história*. Câmara dos deputados, Consultoria Legislativa, Biblioteca virtual da câmara, 2010. Disponível em : < [http:// bd.camara.gov.br/bd/bitstream /handle/bdcamara /3966/representacao_ politica_rabat.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3966/representacao_politica_rabat.pdf?sequence=1)> Acesso em: 30 de Junho de 2013.
- Rennó, Lucio. (2003). Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*, nº 21, p. 71-82.
- Romão, Wagner de Mello. (2009). Entre a sociedade civil e a sociedade política. In Avritzer, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, p. 199-20.
- Santos, Boaventura de Souza & Avritzer, Leonardo. (2002). Introdução: Ampliar o cânone democrático. *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. 1.ed. Civilização Brasileira.
- Silva, Marcelo Kunrath. (2011). Introdução ao número especial de Sociologias. *Sociologias*, vol.13, nº 28, p. 14-16.
- Silva, Marcelo Kunrath. (2006). Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 156-179.
- Skocpol, Theda & Morris, Fiorina. (1999). *Civic engagement in American Democracy*. Nova York, The Brooking Institution Press.
- Souza, Celina. (2001). Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo. Ano 15, nº4, p.84-97.

- Tarrow, Sidney. (1996a). Social movements in contentious politics: *A review article. American Political Science Review*, Vol.90, nº 4.
- Tarrow, Sidney. (1996b). Making social Science work across space and time: A critical reflection on Robert Putnam's making democracy work. *The American Political Science Review*, vol. 90 nº 2, p. 389-397.
- Tatagiba, Luciana. (2005). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 25, p. 209-213.
- Tatagiba, Luciana. (2008). Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo. In: Guilherme O'Donnell & Joseph S. Tulchin; Augusto Varas. (Org.). *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. 1 ed. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, p. 221-273.
- Telles, Vera. (1994). Sociedade Civil e Construção de Espaços Públicos. In: Dagnino, Evelina. (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- Vaz Alexander & Pires, Roberto. (2011). Participação social como método de Governo? Um mapeamento das "interfaces socio-estatais" nos programas desenvolvidos pelo governo federal. *Leituras complementares*. Brasília: IPEA Manuscrito.
- Villas-Bôas, Renata J. A. (1994). Participação popular nos governos locais. *Revista Pólis*. Nº14.
- Souza, Luciana Andressa Martins . (2011). Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. *Lua Nova*, p. 245-285.
- Yin, Robert K. (2010). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 4.ed. Porto Alegre: Bookman.
- Wampler, Brian. (2011). Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In Pires, Roberto. (org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p. 43-50.

Recebido em 25/05/2014
Aceito 20/07/2014