

**ARTIGO ORIGINAL**

**DA DEMOCRACIA AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO DA ARTE DA LITERATURA SOBRE EFETIVIDADE DOS CONSELHOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

**ORIGINAL ARTICLE**

**FROM DEMOCRACY TO PARTICIPATORY INSTITUTIONS: CONSIDERATIONS ABOUT THE STATE OF THE ART IN THE LITERATURE ON THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICY COUNCILS**

**Rhadson Rezende Monteiro<sup>1</sup>**

Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC, Ilhéus/BA- Brasil

**Euzeneia Carlos do Nascimento<sup>2</sup>**

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, Vitória/ES- Brasil

**RESUMO**

Na história do ocidente, a democracia como sistema político hegemônico tem pouco mais de um século. A supremacia do modelo constitucional como garantidoras de normas universais de direito e principalmente a hegemonia democrática pós “mundo bipolar” no final dos anos de 1980 e início de 1990, assim como o fim dos regimes autoritários na América Latina, reforçaram esse cenário. Agora, trata-se de criar “novos espaços” dentro da ordem democrática, aprimorar os mecanismos e instituições do jogo democrático proporcionando maior participação da sociedade civil. Nessa perspectiva, uma nova agenda de pesquisa buscou analisar o aprimoramento dessa democracia, com destaque para o campo de análise das instituições participativas. Trata-se agora de compreender os indicadores capazes de mensurar a efetividade da deliberação e dos resultados nas novas arenas de participação buscando refinar seus mecanismos. Ainda mais, trata-se de compreender como analisar as interações entre sociedade civil e o Estado nas fronteiras em que há permeabilidade. O presente trabalho trata de expor o estado da arte desse campo de pesquisa, com enfoque na efetividade de um tipo de instituição participativa – os conselhos paritários de política pública sobre o enfoque dos estudos de efetividade. Tal empreitada será realizada sob o foco da historicidade, expondo em ordem cronológica como ocorreu a construção do campo e suas principais inovações teóricas.

**Palavras-chave:** Democracia; Sociedade Civil; Instituições Participativas; Políticas Públicas.

**ABSTRACT**

In the history of the West, democracy as a hegemonic political system is little more than a century old. The supremacy of the constitutional model as guarantors of universal norms of law and mainly the democratic hegemony after the “bipolar world” in the late 1980s and early 1990s, as well as the end of authoritarian regimes in Latin America, reinforced this scenario. Now, it is a question of creating “new spaces” within the democratic order, improving the mechanisms and institutions of the democratic game, providing greater participation by civil society. In this perspective, a new research agenda

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz e Mestre em Ciências Sociais pela UFES; Graduado em direito e graduado em história pela Universidade Federal de Ouro Preto; especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Candido Mendes. E-mail: rhrmonteiro@uesc.br

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo mestre em Planejamento urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e graduada em Ciências Sociais, Professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo.

sought to analyze the improvement of this democracy, with emphasis on the field of analysis of participatory institutions. It is now a question of understanding the indicators capable of measuring the effectiveness of deliberation and results in the new arenas of participation, seeking to refine their mechanisms. Even more, it is about understanding how to analyze the interactions between civil society and the State at the borders where there is permeability. The present work tries to expose the state of the art of this field of research, focusing on the effectiveness of a type of participatory institution - the joint public policy councils on the focus of effectiveness studies. Such an undertaking will be carried out under the focus of historicity, exposing in chronological order how the construction of the field and its main theoretical innovations occurred.

**Keywords:** Democracy; Civil society; Participatory Institutions; Public policy.

## 1 INTRODUÇÃO

A democracia como sistema político dominante foi proclamada o agente do “fim da história”, hegemônica na organização das nações ocidentais e baluarte da normativa constitucional do Estado Democrático de Direito. O historiador Fukuyama (1989), desenvolveu no contexto do fim da Guerra Fria, uma teoria analítica histórica no qual afirmava que, o capitalismo e a democracia aos “moldes americanos” são o ápice dos sistemas político econômico da humanidade. Na sua ótica, após a derrota do fascismo no pós-guerra e do socialismo soviético pós cortina de ferro, a sociedade humana teria atingido o ponto culminante com o triunfo da democracia constitucional sobre todos os demais sistemas e ideologias concorrentes. Desse modo, diante da derrocada do socialismo, o autor concluiu que a “democracia liberal ocidental”, firmou-se como a “solução final do governo humano”, significando, nesse sentido, o “fim da história”.

Entretanto, a dinâmica das sociedades democráticas nas nações do ocidente, pós a queda do muro do Berlim, mostra-se incompatível com esse “ponto final” proclamado ao final do século XX. Se por um lado a democracia constitucional tornou-se, de fato, um sistema hegemônico, por outro, suas formas de sufrágio e representação, seus espaços e mecanismo são distintos e mutáveis em cada país. Trata-se agora não mais de alterar o sistema político, mas de como aprimorar os mecanismos democráticos e expandir seus espaços para participação.

Assim, observa-se que o debate sobre o sistema de governo foi se deslocando nas últimas três décadas, dos debates sobre a alteração do regime político para como avaliar a qualidade das democracias existentes, “é nesse contexto que as “inovações democráticas”, também conhecidas como “inovações institucionais” e “instituições participativas” tornaram-se um critério para a comparação e a avaliação das democracias contemporâneas” (ALMEIDA; CARLOS e SILVA, 2016). Essas terminologias têm sido utilizadas para designar um número plural de espaços políticos de participação, formulados nas últimas décadas, em vários países, que buscam ampliar os canais entre os cidadãos e o governo, promovendo a inclusão de atores coletivos nos ciclos das políticas públicas (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016).

Pensando o Estado Democrático de Direito como um projeto em aberto, em permanente construção, é possível considerar o potencial de transformações nos mecanismos e processos normativos dentro da própria democracia, com a formulação de novos espaços políticos, novas formas de participação, dando destaque à atuação da sociedade civil e dos movimentos sociais contemporâneos.

Nesse aspecto, os movimentos sociais e os processos coletivos que têm emergido da sociedade civil, são marcados pelo declínio das agendas que buscavam grandes projetos revolucionários e de alterações no regime político, contudo, ainda são compreendidos como uma aposta capaz de ampliar a construção de direitos por dentro do modelo de democrático, através da participação política dos diferentes atores e grupos sociais, na busca de causar transformações na cultura, no direito e influenciar nas políticas públicas.

O Brasil, no período de transição democrática, ao longo da década de 1980, capitaneado por movimentos populares da sociedade civil, rompeu, a certo modo, com o postulado histórico de um Estado totalitário que subjugava os cidadãos impondo-os uma posição passiva frente às instituições políticas, impedindo as formas de manifestação da opinião da sociedade, das reivindicações perante o Poder Público (SAMPAIO, 2004).

Reflexo deste debate, o processo da constituinte de 1988 resguardou no texto de nossa Carta Magna os princípios de uma soberania popular, ou seja, todo poder emana do povo, tal princípio deve ser à base da legitimidade do governo. Normativamente isso se refletiu na garantia de direitos, dentre os quais: 1) o exercício livre da cidadania plena e da dignidade da pessoa humana resguardar em seus princípios; 2) a liberdade de pensamento e a livre associação civil; 3) as garantias de uma democracia representativa através do sufrágio universal e da liberdade partidária e; 4) institutos jurídicos e normas que previram a constituição de espaços e mecanismo de democracia participativa.

Progressivamente, e no contexto da crise do sistema representativo, ocorreu a promulgação de leis complementares que criaram espaços de participação paritária, visando aproximar sociedade civil e o Estado, no processo deliberativo, em alguns setores da gestão pública. Trata-se de instrumentalizar processos que buscam dar efetividade ao princípio da soberania popular e garantir a própria legitimidade do processo político. Desta forma, pode-se caracterizar em teoria esse conjunto normativo como:

Um modelo democratizante de descentralização, que busca a garantia dos direitos de cidadania numa perspectiva ampla, pretendendo a superação da pobreza econômica e política, instituindo um novo cidadão, participe das políticas públicas, apontando um modelo de democracia participativa potencialmente capaz de enfrentar a alienação política a que sempre esteve submetida à sociedade brasileira (SOUZA SILVA, 2010).

Sobre o princípio da soberania popular, toma por base que cada cidadão deve contribuir de forma decisória sobre o poder constituído para o Estado, seja através do sufrágio na democracia representativa, seja de forma direta em instituições de democracia participativa, para que exista a circulação do próprio poder, corrobora, portanto, a concepção de poder político no qual:

Uma democracia deve fomentar procedimentos para a abertura do discurso entre os indivíduos, de maneira tal que o que for deliberado através do consenso produzido pela força do melhor argumento seja uma decisão legitimada e aceita perante os seus signatários (a própria comunidade afetada a que diz respeito) (HABERMAS, 1997, 27).

Logo, conceitualmente, pode-se dizer que a concepção de ascensão do poder do povo é marca característica do Estado Democrático de Direito, como pressuposto fundamental de sua legitimidade, mas, essa forma de legitimidade só se constrói na medida em que há participação. Normativamente, nossa democracia se expressa por uma via dúplice: o exercício decorrente da representação e aquele praticado de maneira direta pelo próprio povo (AZEVEDO, 2014), assim, sobre o prisma do campo jurídico:

Esse modelo de democracia e a democracia representativa admitem a possibilidade de duas formas de combinação: coexistência e complementaridade [...] tal tendência da democracia como uma crítica à teoria pluralista da democracia (processo de formação da vontade democrática por grupos definidos), funciona como alternativa ao impasse do sistema político representativo, insuficiente para garantir a efetivação do Estado Democrático de Direito” (CANOTILHO, 1994).

Esses espaços da democracia participativa se dão de forma coexistente e complementar aos institutos da democracia representativa, criando arenas permeáveis entre o Estado e Sociedade Civil permitindo a aproximação do cidadão no processo decisório.

Como forma de instrumentalização para esse modelo de democracia, no Brasil, surgiram ao longo das últimas três décadas as ditas Instituições Participativas, trata-se de espaços institucionais criados e regidos por mecanismos normativos tais como os orçamentos participativos, as audiências públicas, os fóruns e os conselhos gestores no qual há a participação concomitante de atores estatais e atores da sociedade civil e de seus movimentos sociais.

Nesse ponto, a fim de elucidar os termos utilizados na literatura é necessário destacar, *grosso modo*, a diferença entre democracia participativa e deliberativa. O primeiro refere-se ao acesso de participação no espaço institucional, ou seja, a possibilidade de ascensão de atores por outra via que não há do sistema eleitoral, já o processo decisório se dar através da votação, ou seja, a prevalência do voto da maioria. O segundo refere-se especificamente ao processo decisório, ou seja, como as decisões são tomadas, nesse caso, por ação de um consenso entre os pares.

Nos estudos sobre a democracia, apesar da participação e da deliberação serem conceitos diferentes, na lógica das instituições participativas, acabam tornando-se um fim em si mesmo. Portanto, é relevante compreender como esse processo dialógico ocorre no espaço das instituições participativas e é capaz de produzir efeitos e apontar soluções para as políticas públicas em sociedade.

A análise dos espaços institucionalizados na democracia participativa, sobre a ótica da sua efetividade é o foco sobre a qual o presente trabalho se debruçará. Tem-se por objetivo apresentar o “estado da arte” no qual a literatura acadêmica atual se encontra no Brasil, para tal, se fará um percurso desde a construção das teorias democráticas e da análise dos novos movimentos sociais, passando aos autores que trouxeram inovações à abordagem empírica do campo, aperfeiçoando a análise das instituições participativas, especificamente sobre o tema de sua efetividade nos conselhos paritários de política pública.

O presente artigo se divide da seguinte maneira, o primeiro tópico tratará de definir instituição participativa e a função dos conselhos paritários a fim de esclarecer o leitor sobre o principal objeto em debate e definir os principais conceitos. Após se fará um regressão histórica, evidenciando a construção do campo de estudos sobre instituições participativas desde os estudos sobre democracia, destacando a perspectiva habermasiana da ação comunicativa até os novos movimentos sociais. O terceiro tópico fará uma breve exposição dos novos movimentos sociais à política de conflito, evidenciando as inovações teóricas de autores nacionais para a abordagem dos estudos empíricos sobre instituições participativas na fronteira entre sociedade civil e Estado, por fim será apresentada uma breve conclusão.

## **2 MAIS AFINAL, O QUE SÃO OS CONSELHOS DE POLÍTICA PÚBLICA?**

Na última década no Brasil, os conselhos paritários de política pública se expandiram para quase totalidade das áreas de políticas públicas, nos três níveis de

governo, desde os precursores Conselhos de Saúde no município de São Paulo, ainda durante a ditadura militar, aos Conselhos de Assistência Social, e da Criança e Adolescente fortalecido já no início da década 1990 e, posteriormente, os conselhos de educação, segurança, direitos humanos, turismo, idoso, etc.. Esses espaços se tornaram canais de debate de políticas, que aproximaram o gestor estatal e a organizações da sociedade civil, na medida em que permite a participação, a deliberação e subsidiam políticas em especial nos municípios brasileiros. Mas, o que seriam e qual é a função desses conselhos?

Por definição os conselhos são espaços, arenas de debate, normativamente instituídas pelo Estado que têm por finalidade servir como canais de vocalização entre os movimentos da sociedade civil e os atores estatais por intermédio da denominada “ação comunicativa” (HABERMAS, 1997). Os conselhos são uma forma de instituição participativa, estabelecida por lei, no qual um grupo de atores (conselheiros) escolhido igualitariamente entre membros do poder público e da sociedade civil organizada deliberam sobre dado setor de política pública.

No Brasil, de forma geral, a atuação desses conselhos pode ser descrita através de três principais ações: 1) o debate entre os pares com a emissão de um juízo sobre determinada formulação de política; 2) a execução direta de políticas públicas com controle autônomo e; 3) o fomento e o financiamento de dada ação, voltada à sociedade, que é executada por uma entidade da sociedade civil formalmente constituída.

O primeiro trata-se da deliberação na esfera de ação comunicativa dos conselhos, refere-se ao debate retórico entre os atores ora convergentes ora divergentes que buscam a formulação de propostas de política pública. O espaço dessa deliberação são as reuniões e as conferências, seu objetivo é influenciar o Estado através das decisões tomadas em coletivo para acatar as formulações da política pública deliberada. Nota-se que as formulações deliberadas não são obrigatoriamente incorporadas pelo poder executivo ou legislativo, mas, via de regra, comporia uma decisão de foro popular e, portanto, imbuída de legitimidade que deve ser seguida pelo agente público.

O segundo trata-se do controle direto que o conselho tem sobre as ações de uma política pública, em outras palavras, é aquilo que é normativamente competência primária dos conselhos, e o caso da autonomia originária para promoção das conferências, a fiscalização das políticas a qual o conselho está vinculado dentre outros atos de competência executiva<sup>3</sup>.

Há ainda alguns conselhos capazes de subsidiar políticas públicas, amparados pela existência dos Fundos Orçamentários. Esses fundos autônomos são alimentados por recurso da União, do Estado do Município, também podem recolher doações de pessoas físicas e jurídicas – com a possibilidade de dedução sobre o imposto de renda – e podem receber valores oriundos de multas e sentenças por designação do judiciário.

O terceiro aspecto, portanto, é ação só possível aos conselhos que possuem fundo orçamentário. Trata-se do fomento financeiro, após um processo deliberativo no qual, movimentos sociais e associações civis que executam ações concomitantes ou complementares em políticas públicas e possuam vínculo com o conselho, podem apresentar projeto executivo para receber recursos.

Cabe destacar que as definições aqui apresentadas são genéricas, havendo variações de acordo com a especificidade da legislação que estabelece os conselhos e o seu regimento interno. A ausência de uma lei federal que especifique os mecanismos desses espaços tem por efeito, teoricamente, que o desenho institucional dos conselhos torna-se variável, isso significa dizer que, no caso dos conselhos municipais, de acordo com a legislação vigente na cidade, o espaço pode ser mais ou menos participativo, suas ações mais ou menos efetivas e sua deliberação apenas opinativa ou com força vinculante a ser seguida pelo gestor do executivo.

---

<sup>3</sup> Como exemplo podemos citar o caso dos Conselhos Tutelares que tem todo o seu funcionamento, do processo eletivo ao acompanhamento do desempenho dos selecionados, de competência exclusiva dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Ao longo das últimas décadas os pesquisadores desse campo analítico destacam que os estudos sobre as Instituições Participativas se aprimoraram a partir de mudanças importantes na abordagem do objeto pela literatura. Segundo Avritzer, uma importante mudança ocorre em virtude da pluralização da participação em função do advento de uma legislação sobre os conselhos surgidos entre os anos de 1990 e 2000 tendo por marco regulatório a promulgação do Estatuto das Cidades (AVRITZER, 2010; BRASIL, 2004). Para o autor, esse marco jurídico é um dos responsáveis pela difusão desses espaços institucionais participativos aos diversos campos das políticas públicas, assim:

Diversas novas dimensões foram adicionadas à participação com a proliferação dos conselhos tais como a variação temática, uma vez que foram implantados conselhos em diversas áreas de política pública (...) além da variação temática, a questão regional adquiriu outra relevância com a expansão dos conselhos para médias e pequenas cidades do Brasil. O problema da escala adquiriu maior importância (AVRITZER, 2010, p.14).

Outro aspecto já citado e de suma importância para a literatura, diz respeito ao **formato institucional** que, por definição, diz respeito ao conjunto de regras que ordenam o funcionamento de dada instituição participativa (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012). Esta variável infere efeitos na efetividade tanto para deliberação quanto para o resultado dos temas suscitados no espaço de democracia participativa. Desta forma, tal como propõem Faria (2007), uma avaliação da normativa participativa, que considere o regimento dos conselhos, as formas de eleição dos seus pares e do corpo administrativo e a presença ou ausência de câmeras técnicas, cuja presença permitiria uma participação mais qualificada dos atores (FARIA, 2007).

Sobre o conceito de efetividade, define-se como a capacidade de se influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública (CUNHA, 2009). Contudo, pode-se complementar o conceito propondo que a efetividade diz respeito à capacidade dos mecanismos e processos dos espaços participativos de promoverem com eficiência a participação, à deliberação e gerando resultados concretos, perceptíveis pela sociedade e pelo Estado. Em outras palavras, efetividade em instituições participativas trata-se de causar, de forma legítima, por intermédio da participação plural e da deliberação, resultados nas ações de políticas públicas.

Aqui cabe ressaltar duas importantes e sucintas ponderações: O primeiro ponto é que, a perspectiva aqui apresentada, não deve ser enviesada por uma teoria procedimentalistas e minimalistas da democracia, que restringe sua dinâmica a um conjunto de regras para a tomada de decisões políticas. Há a compreensão de que a origem do problema da legitimidade no Estado, ainda que democrático, também repousa na ordem econômica e estatal do regime capitalista e em seus reflexos na estrutura de dominação, que as mazelas sociais têm sua origem na desigualdade do mundo do trabalho, da luta de classes e da má distribuição de renda, e que a deliberação nesses institutos participativos pode ser cooptada por forças sistêmicas.

Uma segunda compreensão relevante a ser citada, repousa na perspectiva pela qual as inúmeras experiências analíticas sobre os conselhos gestores têm sido previamente vista como experiências com profunda diferenciação dos mecanismos tradicionais da democracia representativa. Esta perspectiva ofusca o entendimento pelo qual a participação formulada pelos conselhos se concretiza nos moldes da democracia representativa. Ainda que os representantes da sociedade civil que compõem o conselho, sejam escolhidos por seus pares e tenham com os mesmos uma vinculação orgânica, sua escolha não deixa de ser representativa. (FERRAZ, 2005).

Não obstante o destaque e a relevância dessas duas compreensões presente na literatura do tema, o presente trabalho não tem por pretensão dissertar sobre tais debates, almeja-se aqui apenas uma exposição sobre a construção do campo, desde a esfera pública as instituições participativas, com destaque para os estudos que buscam encontrar proposições capazes de analisar a efetividade desse modelo de democracia participativa.

### 3 REGRESSANDO AOS PRIMÓDIOS: DA ESFERA PÚBLICA AOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

A releitura da ordem social a partir da já dissertada “hegemonia democrática” tornou-se uma agenda importante do campo das ciências política nas últimas décadas. Autores como J. Cohen e A. Arato partem da premissa habermasiana para fazer uma reconstrução do **conceito de sociedade civil** nessa nova dinâmica. Para essa abordagem analítica, adotasse uma visão bipartida da ordem social, divida entre o “mundo da vida”, definido como os sentidos dados pela linguagem e pela cultura nas interações sociais de livre comunicação e os “sistemas”, que podem ser entendidos como: estruturas para fora do mundo da vida como o mercado e o Estado que tentariam “colonizar” a ação comunicativa. Os processos de defesa do mundo da vida contra a imposição do sistema seriam os substratos no qual atuam os movimentos da sociedade civil (COHEN e ARATO, 1994).

As instituições e outras formas associativas fazem uso da “ação comunicativa” pelo qual se articulam, demandam, questionam, ponderam desde o núcleo familiar na esfera privada ao espaço da esfera pública onde as ideias seriam difundidas e criticadas pela coletividade. A ação comunicativa, explica Habermas, é "esta classe de interações em que todos os participantes harmonizam entre si seus planos individuais de ação e perseguem, por aí, sem reserva alguma, seus fins ilocucionários" (HABERMAS, 1987), quer dizer, discutem por meio das estratégias de linguagem, com um conteúdo proposicional e com uma intenção comunicativa, sem visar influenciar ou causar algo ao ouvinte (ARAUJO, 2011).

Desta premissa, Cohen e Arato (1994) propõem mudanças no conceito de sociedade civil, ligando-as aos movimentos sociais. Esse por sua vez, busca deter a lógica sistêmica do mercado e do Estado. Essas mudanças se dão a partir de percepções tais como: a criação de novas maneiras de mediação entre os subsistemas e o mundo da vida, novas formas para trazer limitações do mercado e do Estado, adventos de novos direitos e o surgimento de fóruns intermediários entre mercado, Estado e sociedade civil.

Essa associação entre a análise habermasiana e a ideia de sociedade civil transforma a "teoria de Ação Comunicativa" em uma teoria societária da democracia, (sobre o prisma de um tipo ideal e não empírico) compreendida por três variáveis: 1) Liberação da ação comunicativa dos processos administrativos e econômicos; 2) Reforço da arena societária através da conquista de um grupo de direitos, limitando a burocratização e mercantilização; 3) Estabelecimento de arenas reflexivas que conduzam à compatibilização entre a lógica estratégica do sistema e a dinâmica interativa da sociedade (COHEN e ARATO, p. 1994).

Nesse aspecto, podemos localizar na contemporaneidade a formulação de novos espaços de debate, dentre as quais os conselhos paritários de políticas públicas. Contudo antes de entrar nesse meio institucional e necessário discorrer sobre a formação da esfera pública frente os conceitos de legitimidade e de sociedade civil.

Segundo Habermas, o poder legítimo demandado pela sociedade civil produziria fluxos de poder, grosso modo, compreendido na seguinte dinâmica: primeiro surge uma reivindicação, um problema ou demanda; algo na sociedade é problematizado por algum cidadão (em sua esfera privada) e trazido à tona a comunicação da esfera pública. A origem dessa demanda pode ser diversa, como a necessidade de novos direitos ou garantias por parte do Estado, ou ser derivada de uma ação estatal questionada como injusta ou ilegítima, ou ainda resultar dos efeitos das relações econômicas e do trabalho, dentre outras possibilidades (LANÇAS, 2016). Aqui, é necessário definir o que Habermas conceitua por "esfera pública". A esfera pública pode ser compreendida como uma rede para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opinião, em que os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, gerando opiniões públicas sobre temas específicos (LANÇAS, 2016). Pela perspectiva habermasiana esfera pública não deve ser compreendida, sobre a ótica dos conceitos tradicionais, tais como organizações ou instituições, nem se estabelece como um sistema, pois, por mais que delimitados fossem seus limites internos, seus limites externos são permeáveis e deslocáveis

constituindo horizontes em aberto. A esfera pública se desenrola por meio do agir comunicativo, pela linguagem comum, acessível a todos os cidadãos, evitando os problemas decorrentes do diálogo entre os jargões técnicos e herméticos da linguagem, existentes nas muitas esferas das sociedades complexas; isso quer dizer que, mesmo os eruditos e técnicos burocratas, ao expressarem suas opiniões, são obrigados a expressar-se com a simplicidade para o público em geral, que é por definição, leigo. (HABERMAS, 1997, p. 92)

Os cidadãos, atuando comunicativamente, se amparam reciprocamente através de interpretações negociadas, em uma conjuntura distinta da dos atores que agem de forma estratégica dentro das lógicas sistêmicas (do Estado - poder político, e do mercado – poder do lucro). Assim, o espaço público construído por intermédio da ação comunicativa é aberto para potenciais parceiros do diálogo. Várias formulações deram nomes a esse espaço público, onde a esfera pública se manifesta e onde a opinião pública pode se originar, tais como, fóruns, arenas, palcos, espaços. Ocorre que ainda que essas arenas sejam em grande parte responsável pela construção dessa comunicação, por si só não esgotam seu significado e abrangência.

Uma vez que uma questão é trazida à luz da rede comunicacional da esfera pública, ela deve ser vastamente debatida, por intermédio dos meios e canais comunicativos existentes, para que se firme como relevante aos cidadãos. É preciso então uma argumentação, de cunho racional, que proporcione o entendimento, a fim de que a questão suscitada por alguns cidadãos se mostre relevante a todos ou ao menos a maioria de cidadãos que seriam afetados na ordem pública.

Assim, os problemas suscitados na esfera pública transparecem pela pressão formulada diante do sofrimento pessoal das pessoas atingidas em sua esfera privada, e sua comunicação e linguagem se reflete na esfera pública em seus muitos aspectos, tais como o religioso, literário, contudo, principalmente, político. Afirma Habermas:

O limiar entre esfera privada e esfera pública não é definido através de temas ou relações fixas, porém, através de condições de comunicação modificadas. Estas modificam certamente o acesso, assegurando, de um lado, a intimidade e, de outro a publicidade, porém, elas não isolam

simplesmente a esfera privada da esfera pública, pois canalizam o fluxo de temas de uma esfera para outra. A esfera pública retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares (HABERMAS, 1997, p. 98).

Por fim, é possível afirmar que as experiências formadas no âmbito privado nas relações do mundo da vida, emergem na esfera pública por intermédio de interações com vizinhos, amigos e familiares, por exemplo, e se ampliam em esferas complexas pela ação comunicativa. Essas demandas na medida em que ganham adesão e são discutidas e aceitas socialmente, são imbuídas de legitimidade, emergindo na sociedade civil e formando agendas, capazes de forjar movimentos sociais que permeiam as políticas de Estado.

A releitura da sociedade civil, sobre o paradigma da hegemonia democrática, tem por definição um conjunto de associações e movimentos, de motivações e agendas variadas, geradas espontaneamente no mundo da vida, dentro do contexto do Estado Democrático de Direito, desvinculadas das lógicas sistêmicas do Estado e Mercado (COHEN e ARATO, 1999). Seu núcleo é formado pelas organizações e associações livres, não estatais e não econômicas. Cabe a essa nova sociedade civil captar os problemas sociais que ecoam nas esferas privadas e reverberá-lo na esfera pública política. A essa sociedade civil chamamos doravante de movimentos sociais.

Parte-se do princípio que essa sociedade civil e seus movimentos sociais passaram por um processo de “auto compreensão” que os levou em parte a abandonar a meta revolucionária contra o Estado (LANÇAS, 2016). Ainda que as agendas desses novos movimentos sociais versem sobre anseio de mudança da realidade social, se aceita as regras democráticas e se compreende a importância das liberdades já conquistadas, esse fenômeno é chamado pelos autores de “radicalismo autolimitado” (COHEN, 1999).

Essa “utopia autolimitada” da democracia radical, baseada no modelo dualista é capaz de abrir um horizonte utópico para a sociedade civil e suas contendas,

tendo por objetivo a contribuição para a manutenção e aperfeiçoamento do sistema democrático. (COHEN e ARATO, 1994).

As sociedades civis pressupõem uma estrutura jurídica e uma constituição que articula os princípios subjacentes à sua organização interna. Isso porque a expansão do Estado moderno e da economia capitalista tornam as estruturas do mundo da vida instáveis e precárias.

Esse direito que fundamenta as relações da sociedade civil no Estado moderno se subdividiu em três tipos: 1) Reprodução cultural (liberdade de pensamento, imprensa, expressão e comunicação); 2) Integração social (liberdade de associação e reunião); 3) Socialização (proteção da privacidade, intimidade e inviolabilidade dos indivíduos) (COHEN e ARATO 1994).

O êxito dos movimentos sociais se dá com a construção de valores, normas, instituições e identidades sociais, alicerçados doravante no sistema democrático e no constitucionalismo. Desta forma, os direitos conquistados por movimentos sociais não somente estabilizam as fronteiras entre o mundo da vida e os movimentos sociais, o Estado e a economia, eles também constituem condição de possibilidade da emergência de novas associações, fóruns, movimentos e espaços de participação.

Desta forma, todos os tipos de ação comunicativa devem ocorrer no nível das instituições societárias. Portanto, a criação de estados democráticos de direito envolve não somente a criação de direitos de defesa da sociedade contra o Estado, mas também garantias de participação política dos atores sociais.

#### **4 OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS A POLÍTICA DE CONFLITO E AS PERMEABILIDADES DO ESTADO: AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS**

A partir da década de 1960 em um contexto de efervescência cultural e mudanças política, sobretudo na Europa e EUA, os regimes democráticos construídos sobre a eleição de elites reunidas em torno de partidos políticos passaram a ser alvo de críticas (SCHUMPETER, 1976 apud ROMÃO; MARTELLI,

2013). De certa forma, existiria nas democracias representativa considerável “déficit de legitimidade”, principalmente alimentado pela distância entre representantes e representados, escassez de mecanismos do que se convencionou chamar, tempo depois, de *accountability* (TARROW, 1998). A democracia carecia de mais participação dos cidadãos comuns nos assuntos governamentais. Nesse contexto surge no campo político e teórico o conceito de democracia participativa, assim:

A democracia participativa opera, então, com o reconhecimento do processo organizativo de atores sociais coletivos reunidos em movimentos sociais, associações civis, entidades de classe e organizações não governamentais, que mais intensamente a partir dos anos 60 passaram a dar visibilidade e voz à diversidade cultural e social, às demandas por ampliação de direitos e inserção na política destes novos atores e de seus temas (discriminações de diversas ordens, super exploração da força de trabalho, acesso a bens e serviços públicos), denunciando a debilidade das instituições representativas para incorporação desta diversidade. (FERRAZ, 2015, p. 42)

Na década de 1980 foi o período de abertura democrática das ditaduras militares na América do Sul e, no fim da mesma década, caía a Cortina de Ferro no Leste Europeu. Dentro deste contexto histórico o foco do debate acadêmico transferiu-se para a crítica dos processos de transição para os sistemas democráticos. Passam a predominar, então, trabalhos comparativos e analíticos sobre os diversos processos de transição e a ideia de que, nas democracias nascentes ou reestruturadas, o que importava era que as instituições democráticas estivessem em funcionamento (eleições periódicas, parlamento relativamente autônomo, sistema de justiça independente do poder executivo etc.) (ROMÃO; MARTELLI, 2013). Sai de cena, temporariamente, o debate sobre a necessidade de ampliação dos canais de participação e os limites da democracia representativa.

Para além, também nesse contexto histórico surgiram as duas grandes teorias que estruturam os estudos sobre Movimentos Sociais e Sociedade Civil. Dentre as duas teorias deste campo uma pôs o foco no papel de uma multiplicidade de organizações da sociedade civil baseadas em solidariedade – substituindo o termo “movimentos sociais” pelo conceito de sociedade civil – e a outra voltou o olhar para uma ampla gama de processos pautados pelo conflito político

(introduzindo o conceito de *Contentious Politics*, ou a “política do conflito”) (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Especialmente depois da publicação do livro *Civil Society and Political Theory*, por Cohen e Arato (1992), o termo “novos movimentos sociais” foi ganhando força e substituído à noção mais ampla de “sociedade civil”. A Teoria dos Novos Movimentos Sociais “deixou, então, de associar a inovação a um ator, os movimentos, para atrelá-la a um lócus, a sociedade civil” (ALONSO, 2009).

Os autores já não focam mais em movimentos sociais específicos. Em vez disso, falam de uma multiplicidade de atores e organizações, caracterizados não tanto pela sua temática (meio ambiente, juventude, feminismo, etc.), mas sim pela sua luta comum por criar um espaço de liberdade comunicativa. A noção de uma sociedade civil “autolimitada”, muito enfatizada por Cohen e Arato (1992), se refere à ideia de que os atores da sociedade civil constituem um campo separado que precisa manter sua distância tanto do mercado como do Estado, para poder garantir a comunicação livre e o respeito mútuo. A transição de “novo movimento social” para “sociedade civil” envolveu, portanto, uma ampliação da unidade de análise, para incluir uma coleção muito mais diversificada de organizações e grupos.

Já a “abordagem do processo político”, abriu um debate ao longo dos anos 1990, que, se bem também propunha uma ampliação das fronteiras do campo de estudos, procurou enfatizar o conflito, em vez da reciprocidade e da comunicação. Tem por base o livro *Dynamics of Contention* (McAdam, Tarrow, Tilly 2001). Para esta teoria a mudança da lente empírica utilizada não se refere tanto ao tipo de ator envolvido (sindicato, ONG, movimento nacionalista ou associação de moradores, por exemplo), mas sim ao tipo de ação que promovem, ou seja, os meios empregados e o nível de institucionalização dos atores no sistema político. (ALONSO, 2009).

No Brasil, o esforço dos pesquisadores na última década tem se focado na adaptação e adequação dessas teorias para serem aplicadas aos estudos empíricos. Ambas as teorias propõem um distanciamento do Estado e de suas

instituições, a primeira o faz em virtude de sua base na teoria sociológica Habemasiana que separa em esferas distintas e incomunicáveis Estado, Mercado e Sociedade sob a égide de prejudicar a chamada autolimitação característica da esfera da sociedade civil. Já a segunda enfatiza a necessidade de um repertório de conflito, onde haverá sempre uma dualidade oposicionista entre os interesses da sociedade demandada contra o Estado, e outras formas de interação que não o conflito, poderia representar formas de cooptação. (ABERS E VON BULLOW, 2011).

Ao falarmos das Instituições Participativas temos inerentemente de observar que a sociedade civil atua na mesma esfera que atores estatais, em outras palavras os debates e reivindicações de políticas públicas no interior das instituições paritárias pressupõem a interação ora cooperativa ou conflituosa entre os pares na fronteira entre Estado e Sociedade (CARLOS, 2015).

Para desenvolver uma teoria que permita analisar movimentos sociais nessas fronteiras entre Estado e Sociedade, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) adaptam o conceito de repertório forjado pelo autor Charles Tilly. O conceito do autor diz que quando atores de dada sociedade civil decide como organizar uma ação coletiva, eles a escolhem a partir de um portfólio finito de técnicas e práticas já experimentadas e que possuem legitimidade social e política. Segundo o autor, apesar da escolha de como organizar ser profundamente influenciada por experiências passadas e normas sociais, atores constantemente modificam seu repertório de ação coletiva, experimentando e combinando diferentes práticas em novas formas de organizar, mobilizar apoio e expressar demandas (TILLY, 1992; TARROW, 2009; CLEMENS, 2010 *apud* ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). Essas autoras adaptaram o conceito de repertório, originalmente concebido para o estudo dos movimentos sociais sob a chave das dinâmicas contenciosas, para relações que envolvem também dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade.

Desta forma, torna-se possível traçar redes de análise de movimentos sociais que adentram espaços públicos institucionalizados, quando há interações conflituosas ou cooperativas entre a sociedade civil e as esferas paritárias constituídas pelo Estado, tais como ocorrem com os conselhos de política pública.

A legitimação da ação estatal através do aval da sociedade civil, a pluralidade de atores com o surgimento de novos movimentos sociais na busca pela consolidação de direitos no espaço democrático (tais como o movimento negro, o movimento LGBT, movimento feminista), bem como a alteração da agenda de movimentos sociais da “antiga lógica” (reforma agrária, trabalhismo) contra o sistema de governo, pela lógica de uma dialética por direitos dentro do jogo democrático, permitem verificar parte das transformações sofridas pelos movimentos da sociedade civil no Estado Democrático de direito.

No Brasil, houve u crescimento robusto dos espaços participativos, seja através dos orçamentos participativos, dos fóruns, audiências públicas, mais principalmente por intermédio da expansão dos conselhos paritários a nível municipal. Parte desse avanço se explica pela maior permeabilidade dos governos progressistas. O ingresso nos cargos de Estado por ativistas tornou-se a certo modo uma estratégia para a consolidação dos objetivos de determinados movimentos sociais (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). Vale aqui apresentar alguns números:

Desde 2001, existem conselhos de saúde e assistência social em mais de 5.000 municípios (IBGE, 2001). Dados recentes indicam que o número médio de conselhos por municípios (no conjunto das áreas de política pública) vem crescendo nas últimas três gestões de 10, na gestão 1997-2000, para 14, na gestão 2001-2004, e para 19 conselhos, na gestão 2005-2008 (Pesquisa Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil, 2009). A disseminação de experiências de orçamento participativo, desde o início dos anos 1990, alcançou todas as regiões do país, de capitais a municípios de médio e pequeno porte (PIRES, 2014, p. 1).

Em um primeiro momento, as arenas participativas paritárias estavam restritas a grandes municípios como São Paulo e a organizações construídas a nível federal, distante da sociedade municipal onde ocorrem as interações sociais.

Paulatinamente, houve a descentralização político-administrativa das ações para os estados e municípios, como também a participação da população, por meio de organizações representativas foi estabelecida. Esse movimento ocorre em virtude

de instrumentos normativos Constitucionais e de reformulações de políticas públicas, tais como a LOAS (Lei orgânica de Assistência Social) e o ECA (Estatuto da criança e do adolescente).

Nesse prisma, a descentralização pode ser entendida como a partilha de poder entre as três esferas de governo (STEIN, 1997). O processo de descentralização pode ser visto como um avanço, tanto na relação entre os poderes governamentais, como também na relação do Estado com a sociedade civil.

Entretanto é preciso ficar atento às diferentes concepções existentes sobre descentralização. Por um lado, a descentralização pode estar associada a estratégias de democratização e fortalecimento do poder local. Por outro, pode estar associada também à transferência da responsabilidade pública de bens e serviços para os poderes locais e para a sociedade, sem os recursos para o financiamento das ações.

No caso da expansão dos conselhos municipais, ao mesmo tempo em que se criam as arenas para os espaços participativos e a deliberação buscando subsidiar e legitimar as políticas públicas, suas capacidades de ação também são limitadas vez que muitas dessas arenas ainda carecem de fundos públicos independentes, que disponham de recursos para efetivar suas ações tais como os Conselhos Municipais de Assistência Social (FAS) e da Criança e do Adolescente (FIA), por exemplo. Por fim, ressalta que:

Considera-se indiscutível o avanço da participação da sociedade civil no processo de gestão das políticas públicas, o poder deliberativo dos conselhos e o controle popular sobre esse processo. A participação da sociedade civil em instâncias como os conselhos gestores de políticas públicas significa um avanço em termos de conquistas de participação democrática. Entretanto, para que esse processo de democratização avance mais, faz-se necessário que esse segmento qualifique sua intervenção nesses espaços. Para tal, os representantes da sociedade civil precisam ter a capacidade de influir, o que significa ter informações, ter opiniões, condições e instrumentos para se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela (OLIVEIRA, 1999, p. 47).

Há aqui uma dupla via: cabe à sociedade civil representada nesses conselhos a defesa dos interesses coletivos por meio de uma participação crítica e ativa. Caso contrário, a sua participação no conselho pode ser cooptada e colonizada, se transformando em mero meio do executivo e o legislativo forjar legitimidade sobre suas ações e não na efetiva instrumentalização da democracia participativa.

Essas mudanças no cenário político apontam na direção da presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira. No entanto, se tal literatura tem a seu favor a presença de experiências de participação em diversas partes do Brasil, ela também necessita mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia. Essa é a possível origem do assim chamado “problema da efetividade” que tem despertado, crescentemente, a atenção dos estudiosos da área de participação (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007).

Desta forma, torna-se cada vez mais relevante os estudos que possam compreender a efetividade dessas instituições, tanto no seu processo deliberativo tanto nos efeitos e resultados de suas políticas públicas (AVRITZER, 2010).

Traçando o panorama dessa literatura é possível definir gerações de estudos sobre as instituições participativas no Brasil. Segundo Silva (2011), uma primeira geração teria tomado corpo ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000 e se constituiu numa tentativa de defender as instituições participativas como vetor para a obtenção de determinados objetivos político-normativos inerentes ao processo de democratização brasileiro. Teria ocorrido naquele momento, uma “força tarefa” para construção do campo enquanto objeto científico legítimo, demarcando um espaço próprio perante outros temas mais consolidados e reconhecidos academicamente. Nesse contexto, o momento era afirmação e apologia dos mecanismos de participação (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

A segunda geração de estudos remota a meados dos anos 2000, quando se passou a observar uma dissonância entre os objetivos político-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e as suas constatações empíricas (ROMÃO; MARTELLI, 2013). Nesse momento, muitos estudos seriam

categoricos ao buscar mensurar os limites das instituições participativas enquanto ampliadoras do acesso às tomadas de decisão no contexto da democracia participativa.

A terceira e atual geração, por sua vez, altera o lócus do debate das gerações anteriores – em geral centradas na defesa ou na crítica da própria existência das instituições participativas com base em parâmetros normativos – para uma geração de estudos capaz de identificar e analisar de forma sistemática processos e resultados produzidos pela implementação desses espaços de participação em diferentes setores de políticas públicas e de mensurar sua ação através da efetividade da participação, da deliberação e dos resultados (SILVA, 2011, p. 233-4 *apud* ROMÃO; MARTELLI, 2013).

Romão e Martelli (2013) defendem que essa mudança, que traz um novo enfoque na literatura acadêmica sobre as instituições participativas, ocorreu por dois motivos: em primeiro lugar, devido a uma crescente associação entre participação e políticas públicas, uma vez que as instituições de democracia participativa no Brasil foram se disseminando em praticamente todos os setores de políticas públicas principalmente nos últimos anos, de tal modo que as formas institucionais de ampliação da participação foram sendo crescentemente associadas às decisões no que diz respeito à relação entre essas próprias políticas.

O segundo motivo estaria relacionado a uma mudança no próprio campo do debate mais teórico, em nível nacional e internacional, sobre a democracia deliberativa, que passou a discorrer uma crescente preocupação com a efetividade da própria deliberação e de seus resultados (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

## 5 CONCLUSÃO

Em um primeiro momento, buscou a definição do objeto dos conselhos gestores como instituições participativas, bem como definir os principais termos

utilizados. Após retornou-se aos primórdios do campo sobre democracia, refazendo o percurso desde a teoria da ação comunicativa habermasiana, avançando sobre a redefinição da teoria da sociedade civil e dos novos movimentos sociais.

Em seguida, evidenciou-se o debate entre as teorias da Sociedade Civil e a da Política do Conflito frente à realidade empírica da sociedade brasileira, que nos últimos anos verificou uma intensa interação entre atores da sociedade civil e instituições do Estado com a expansão das instituições participativas. Importante ressaltar que as pesquisas apresentadas, ao contrário do que as “teorias clássicas” apresentam, não consideram à interação sociedade x Estado como coabitação ou meramente conflito, ao contrário, essas formas de interação, em especial as que têm como “porta de entrada” as instituições participativas têm servido como caminho frutífero para a inserção de demandas da sociedade civil nas políticas públicas através de interação por vezes cooperativas (CARLOS, 2015; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Nesse aspecto, a literatura tem apontado alternativas teórico-metodológicas tais como, a existência de repertórios de interação conflituoso e/ou cooperativo à metodologia de análises das redes dos movimentos sociais. Tais inovações metodológicas têm se mostrado mais adequadas para compreender e traçar os limites das interações na fronteira entre sociedade e Estado.

Em um segundo momento, principalmente embasado nos textos reunidos por Pires (2011) e em outros trabalhos recentes, buscou-se apresentar os conceitos de democracia deliberativa aplicada a análise das instituições participativas. O que se pretendeu nesse trecho foi apontar os termos do debate atual sobre a efetividade das instituições participativas, objetivando demonstrar a aplicação de abordagens teóricas tais com o conceito de efetividade. Para isso, indicou-se como o debate sobre a participação institucional no Brasil evoluiu do início do final dos anos 1980 até nossos dias, também se fez necessário apresentar o conceito de democracia deliberativa e sua inserção dentro do campo por autores.

Foi possível observar uma mudança nos estudos sobre instituições participativas que parte de: Um primeiro momento mais arraigado na defesa de seu

instituto como mecanismo de democracia participativa, através de exaustiva análise do formato institucional e da norma para; um segundo momento, mais pautado na análise do momento deliberativo e da composição dos atores onde diversos autores vão questionar a efetividade deliberativa desses espaços.

É possível identificar nos estudos mais recentes uma terceira demanda de pesquisa que busca abarcar tanto os processos de efetividade de deliberação nos espaços das instituições participativas como os resultados daí decorrentes. Tais pesquisas teriam o condão de apontar a efetividade dessas instituições e apontar possíveis indicadores que nos auxiliem a aprimorar os mecanismos de participação.

Por fim, fazendo coro ao trabalho de Romão e Martelli (2013) salientam-se os caminhos para análise de conselhos gestores, tem por primado três observações se relevantes ao fim desse trabalho: Primeiro, nem toda influência da sociedade sobre os processos decisórios em políticas públicas se dá pelas instituições participativas. Aliás, aponta os autores que, seja necessário considerá-las em princípio, como elementos marginais evitando sobrevalorização das instituições participativas no atendimento das demandas da sociedade sobre o Estado; Segundo, perceber que as ações das instituições participativas não estão imunes aos mecanismos e influências próprias da democracia representativa tais como os partidos políticos ou o governo; Terceiro, o foco nas instituições participativas já consolidadas – como os conselhos, conferências, audiências públicas, ouvidorias e orçamento participativo – não deve ofuscar outras formas de reação social, tais como movimentos pela modificação de normas, movimentos sociais, protestos espontâneos, manifestações públicas, enfim as demais formas de contestação oriunda da sociedade civil, sob pena de limitar as pesquisas sobre formas alternativas de participação.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca N.; VON BÜLOW, Marisa. 2011. **Movimentos sociais na teoria e na prática**: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias* 13 (28) (dez.), p. 52–84.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. 2014. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, p. 325-357.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael. **Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil**. Opinião Pública, Campinas SP, 2016.

\_\_\_\_\_; TATAGIBA, L. . Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, v. 109, p. 68-92, 2012.

ALONSO, Ângela. 2012. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. **Sociologia & Antropologia**, v.02, n.03, p. 21-41.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In:PIRES, Roberto Rocha C.(Org.): **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, p. 25-46, 2000. Acessado em 24/01/2016.

AZEVEDO, Eder Marques de. Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 887, 7dez. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7691>>. Acesso em: 25 set. 2015

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? In: MARQUES, A. C. S. (org. e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas**. BH, Autêntica Editora, 2009.

CLEMENS, Elisabeth. 2010 [1993]. Repertórios organizacionais e mudança institucional: grupos de mulheres e a transformação na política dos Estados Unidos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 3 (jan-julho), p. 161-218.

CANOTILHO, J. J. **Gomes. Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1994 p 830

CARLOS, Euzeneia . Movimentos sociais, engajamento institucional e seus efeitos: estudo de casos no Espírito Santo. **Revista Democracia e Participação**, v. 1, p. 97-132, 2014.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais e instituições participativas:** efeitos organizacionais, relacionais e discursivos, Biblioteca digital USP Ano de obtenção: 2012.

\_\_\_\_\_. Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 19, p. 153-166, 2011.

CARLOS, Euzeneia; PORTO DE OLIVEIRA, O. (Org.); ROMAO, W. M. (Org.) . **Sociedade civil e políticas públicas:** atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2014. 310p .

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Conselhos Nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: Leonardo Avritzer. (Org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2009, v. 1, p. 142-157.

\_\_\_\_\_. Capacidade de deliberação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte. **Pensar BH. Política Social**, v. 24, p. 29-32, 2009.

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

FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.50, p. 47-68, 2000.

FERRAZ, Ana Targina. **Impactos da Experiência Conselhistas sobre as Atividades Políticas e Organizativas dos Movimentos Sociais na Saúde:** o caso do Movimento Popular de Saúde de Campinas/SP, Biblioteca digital UNICAMP Ano de obtenção: 2005.

FUNG, Archon and WRIGTH, Erik O. (eds.). 2003. **Deepening democracy:** institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project). London: Verso, 224 pp.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade, Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I e II. p. 114.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro:** Estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p.39- 54, 1995.

LANÇAS, Vinicius. Sociedade Civil e participação nas democracias contemporâneas: Uma abordagem. **UEL: Anais do XI Seminário de Pesquisa em ciências humanas**. Londrina. 2016.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera Pública e Democracia deliberativa em Habermas: Modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion: Revista de filosofia**, Belo Horizonte, vol 51, n. 121. p. 227 - 258, 2010.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. 2009. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, 76, p. 11-48.

MELUCCI, Alberto. **A Invenção do Presente**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1991 [1982].

MONTEIRO, Rhadson Rezende. Democracia Deliberativa e Efetividade em Instituições Participativas: **Anais do I CONACSO**. Vitória. 2015.

ROMÃO, W. M. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, 84, 219-244, 2011.

SANTANA, Wagner Carneiro. **Participação democrática dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social a partir de 1993**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

SOUZA SILVA, Sheyla Sueli. Contribuição da Gestão descentralizada e Participativa da Política de Assistencial Social na Consolidação da Esfera Pública. **Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luiz, 2010.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Um conto sobre a aventura dos direitos no Brasil**. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, Parte II, Cap. 1, p. 311-312.

SHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar editores, Parte IV, cap. XXII, p. 336-353, 1984.

TARROW, Sidney. 2009 [1998]. **O Poder em Movimento: Movimentos Sociais e confronto político**. Petrópolis, RJ, Vozes. Capítulo 5, p. 99-121.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, v.25, p.209-213, 2005.

TILLY, Charles. 2010. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, Nº 3, p. 133-160.

PIRES, Roberto RC; VAZ, Alexander Cambrais N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da

participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

ZORZAL, Gabriela. **Efetividade da Participação no Legislativo Capixaba: Um Estudo sobre as audiências publicação do orçamento (2007-2014)**. Vitória: UFES, 2015.