

# Métodos de avaliação da efetividade de instituições participativas: um balanço do debate<sup>1</sup>

Guilherme de Sá Nunes<sup>2</sup>  
Paulo Edgar R. Resende<sup>3</sup>

128

**Resumo:** Estudos sobre as instituições participativas têm apontado significados, resultados e efeitos divergentes sobre os indivíduos, a sociedade, os movimentos sociais, as instituições políticas, as políticas públicas e o processo político democrático. Isso ocorre tanto porque há grandes variações nos formatos e nos objetivos dessas instituições, como também nos métodos utilizados para avaliá-las. Visando colaborar com a análise sobre a participação direta dos cidadãos nas instituições políticas, apresentamos aqui um balanço da diversidade de procedimentos metodológicos de avaliação desses espaços de deliberação. As avaliações dividem-se entre as que enfocam no processo deliberativo das instituições e aquelas que enfocam em seus resultados. No entanto, verificamos que os métodos de avaliação adotados por pesquisas nesses enfoques variam conforme os objetivos das avaliações.

**Palavras-chave:** instituições participativas; avaliação de políticas; critérios de avaliação; democracia participativa; revisão bibliográfica.

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

"This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001"

<sup>2</sup> Mestre em Sociologia Política pela Universidade Vila Velha (UVV). Graduado em Direito pelo Centro Universitário FAESA. Bolsista da CAPES. Advogado. E-mail: [guilherme\\_sa3@hotmail.com](mailto:guilherme_sa3@hotmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3917-2809>.

<sup>3</sup> Pós-doutorando em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), é Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB). E-mail: [pauloedgar.rresende@gmail.com](mailto:pauloedgar.rresende@gmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2588-2527>.

## 1. Introdução

Desde final da década de 1970 municípios brasileiros como Lages, em Santa Catarina, e Boa Esperança, no Espírito Santo, vêm adotando inovações institucionais que permitem maior influência de seus cidadãos na tomada de decisões do governo local (TRAGTENBERG, 1982). Tal processo foi reconhecido e ampliado com a Constituição Federal de 1988, com novas oportunidades de participação política e descentralização administrativa de todo o Estado brasileiro. As Instituições Participativas (IPs)<sup>4</sup> em tese possibilitam que coletivos de cidadãos apresentem suas demandas diretamente aos gestores estatais e que esses aprimorem as políticas públicas a fim de torná-las mais eficazes e condizentes com as necessidades populares. Uma das primeiras e mais estudadas experiências nesse novo contexto constitucional foi a nível municipal com o Orçamento Participativo em Porto Alegre (RS), a partir do ano de 1989, que colocava sob deliberação popular parte considerável das decisões sobre novos investimentos públicos (GENRO; SOUZA, 1997). Apesar dessa experiência ser replicada por diversos municípios no Brasil e em outros países, foi a partir dos anos 2000 que houve uma grande profusão de experiências participativas, com o estabelecimento de ouvidorias, audiências e consultas públicas, conselhos e conferências de políticas públicas (IPEA, 2012).

129

Ao passo que se avançaram e consolidaram as instituições participativas (IPs) nos níveis municipal, estadual e federal, constituiu-se uma literatura acadêmica nacional a respeito dessas novas instâncias de participação política. Um tema que mais ganhou centralidade nos estudos sobre essas instituições foi em torno de sua efetividade, ou seja, quais seriam de fato seus impactos e resultados. Segundo Avritzer (2011), os estudos sobre a efetividade da participação identificaram nos processos institucionais dois momentos mais cruciais a serem observados e avaliados: o primeiro seria o debate sobre a efetividade deliberativa, que é o processo inicial de deliberação entre atores estatais e

---

<sup>4</sup> Importante registrar que na literatura há algumas oscilações acerca de que tipos de arranjos de participação popular se enquadram no gênero Instituição Participativa. Carlos; Silva; Almeida (2018), por exemplo, concebem as audiências públicas instaladas no Poder Legislativo como IPs. Por outro lado, Almeida (2014) também insere nessa categoria as leis criadas pelo rito da iniciativa popular. Por fim, Cortes (2011) compreende as IPs em quatro grupos, quais sejam: I) mecanismos de participação individual, como as ouvidorias instaladas por alguns órgãos públicos, notadamente nas prefeituras; II) orçamentos participativos; III) conselhos de políticas públicas; IV) conferências de políticas públicas. Apesar dessa pluralidade de concepções, todas se referem a instrumentos de participação dos cidadãos, promovidos por instituições do Estado, em decisões de interesse público. A presente pesquisa contempla todas as concepções acima citadas como tipos de IPs.

sociais no interior de instituições participativas (Conselhos e Orçamentos Participativos), onde ocorre a troca de argumentos divergentes e a busca de convencimento, e o segundo momento seria de estudo acerca da efetividade das instituições o que corresponde à implementação, pelo Estado, das questões decididas nas deliberações.

A literatura sobre o tema pode ser, assim, dividida conforme esses dois momentos apresentados acima. De um lado há uma vertente de pesquisa cujo objetivo é mensurar a qualidade do processo deliberativo, verificando se no plano empírico os princípios teóricos da democracia deliberativa<sup>5</sup> se fazem presentes e em que medida. A agenda desses estudos direciona-se para a análise da própria dinâmica participativa, os debates e o *modus operandi* da deliberação no interior das instituições participativas. Noutra senda, a agenda de pesquisa se concentra na avaliação dos impactos e efeitos da participação, que pode ser observado tanto nos processos de tomada de decisões das instituições estatais, quanto no bem-estar produzido na sociedade a partir do maior engajamento em problemas públicos e em decorrência dos resultados das políticas públicas deliberadas coletivamente e implementadas (AVRITZER, 2011).

130

As duas perspectivas são dotadas de estratégias metodológicas distintas para a aferição da efetividade. Ademais, os estudos em geral sobre a efetividade das IPs têm demonstrado uma pluralidade de concepções a respeito dos efeitos que se espera das instâncias participativas. Em razão da multiplicidade de resultados advindos das IPs, inexistente unanimidade entre os pesquisadores acerca das estratégias metodológicas de mensuração da sua efetividade, muito menos de quais variáveis devem ser operadas quando da análise da qualidade do processo deliberativo (PIRES *et al.*, 2011). Também há amplas possibilidades interpretativas sobre os resultados e efeitos da participação em instituições participativas organizadas por gestores do Estado.

Diante desse contexto de multidimensionalidade de perspectivas analíticas sobre as IPs, o objetivo do presente artigo consiste em realizar um balanço dos principais

---

<sup>5</sup> Essa teoria concebe a democracia não apenas como uma agregação de preferências individuais, mas um processo qualificado de trocas de argumentos divergentes e convencimentos que antecedem a construção das decisões políticas (CUNHA *et al.*, 2011). De acordo com Almeida e Cunha (2011), os teóricos do deliberacionismo advogam a tese de que os processos de tomada de decisões adquirem legitimidade apenas quando são orientados por valores que garantem a pluralidade e inclusão. Dentre esses princípios, sem prejuízo de outros, estão a igualdade de participação; inclusão deliberativa; publicidade; reciprocidade/razoabilidade; liberdade; provisoriedade; conclusividade; não tirania; autonomia e accountability. Para mais detalhes, *Cf.* Almeida e Cunha (2011).

métodos e critérios de avaliação das IPs que foram adotadas ou propostas por pesquisas acadêmicas até então realizadas e que pudemos acessar. Não se pretende exaurir todos os métodos e critérios que possam ter sido publicados, pois seria uma pretensão impossível de se realizar.

A análise teve como principal alicerce as contribuições sobre a efetividade das instituições participativas reunidas em Pires (2011). Por se constituírem como importantes referências no assunto, decidimos concebê-las como marco temporal de nossas buscas por critérios metodológicos de análise da efetividade das IPs, dispersos na literatura *ad hoc*. Para tanto, realizamos a busca do termo *efetividade das instituições participativas* nas bases de dados mais utilizadas pelos pesquisadores no Brasil, quais sejam Google Acadêmico, Portal de Periódicos da CAPES, Scielo e na Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações, no período que correspondente de 2011 a 2021. Os trabalhos que ao menos continham em seus títulos o termo pesquisado foram selecionados para a nossa análise mais detida.

131

Cumpramos ressaltar que não procuramos por pesquisas anteriores a 2011 pois acreditamos que os artigos publicados em Pires (2011) já sintetizavam as principais ferramentas analíticas até então existentes naquele momento para a avaliação da efetividade. Portanto, o objetivo desta exploração foi identificar demais pesquisas que poderiam complementar o conhecimento já existente e publicado até 2011. Para além dessas buscas, também incorporamos no presente artigo outros trabalhos de referência das fontes consultadas, como por exemplo aqueles desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP).

O artigo está dividido em três sessões. Na primeira sessão que segue contextualizamos os significados e as potencialidades políticas e sociais da participação popular em decisões estatais, de modo que podemos entendê-las como merecedoras de um esforço avaliativo. Na sessão subsequente apresentamos os métodos avaliativos de ambas as perspectivas analíticas indicadas anteriormente, a começar pela vertente de pesquisa que se concentra na qualidade do processo deliberativo no interior das IPs, para em seguida, na última sessão, focar nos métodos avaliativos dos resultados de tais processos.

## 2. Significados político-sociais da participação

132 A desconfiança dos cidadãos em relação à democracia e às instituições políticas representativas é fenômeno global, que há anos tem sido registrado por diversas pesquisas de opinião longitudinais de grande escala, como o Latinobarómetro, o Eurobarometer, World Values Survey, entre outros. O descontentamento e o sentimento de não serem representados pelos atores políticos estatais tem sido crescente em vários lugares do mundo, até mesmo nas democracias mais consolidadas (CASTELLS, 2018). O sistema político brasileiro, por exemplo, demonstra fragilidades mesmo após a redemocratização e não consegue êxito em se colocar como canal efetivo de comunicação entre o Estado e a sociedade. Amplos setores subalternizados e historicamente marginalizados da política estatal ainda não conseguem alçar presença ou serem satisfatoriamente contemplados nas instituições representativas, como partidos políticos, parlamentos e governos, permanecendo ausentes ou esquecidos nas tomadas de decisões. Neste contexto, vislumbra-se nas IPs a capacidade de aproximar esses cidadãos do Estado, de modo a permiti-los servirem voluntariamente aos gestores estatais e, de quebra, influenciarem de forma mais direta o processo de tomada de decisões (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A democracia deliberativa seria uma forma institucional de possibilitar que cidadãos, junto com os representantes políticos, elaborem decisões de interesse público, através de processos em que diferentes atores possam trocar argumentos mutuamente aceitáveis e acessíveis por todos (VIEJO *et al.*, 2009). O objetivo é que, através do diálogo e da cooperação, se chegue a resoluções consensuais que sejam vinculantes para todos os cidadãos (HABERMAS, 2003). Entende-se que tal processo deva ser plural e dinâmico, possibilitando que as resoluções sejam modificadas e renovadas, sempre que necessário, e capaz de contemplar as diferenças entre os atores tanto quanto possível (GUTMAN; THOMPSON, 2004).

Sem substituir a institucionalidade representativa, a participação se viabiliza e se limita nela, em tese complementando-a e aprimorando-a no sentido de propiciar mais igualdade política (YOUNG, 2000). Entretanto, devido às instituições participativas dependerem dos políticos eleitos para serem colocadas em funcionamento, elas acabam se tornando reféns de seus interesses, alianças e estratégias de poder (RESENDE, 2012).

Desse modo, em cada caso ou localidade em que são implementadas, as IPs cumprem funções distintas, almejam objetivos distintos e conseqüentemente obtêm resultados variados. Conforme identificado por diferentes estudos orientados para esta questão (BLANCO *et al.*, 2005; NAVARRO, 1999; RESENDE, 2012), a participação pode ter como objetivo: legitimar decisões já previamente tomadas por líderes e burocratas dos partidos; fortalecer o poder e a influência política do partido no poder, perante eleitores e outros partidos em uma coalizão; contrabalancear o poder de grupos de interesse com acesso privilegiado às instituições; atender demandas e criar alianças com lideranças comunitárias e movimentos sociais; responsabilizar os cidadãos pelas decisões governamentais; aprimorar a distribuição de recursos e serviços públicos entre os distintos grupos da sociedade e/ou aprimorar a eficácia das políticas públicas dando voz aos técnicos e cidadãos receptores.

Neste cenário, cabe questionar: estando subordinada às instituições representativas e à racionalidade de um sistema liberal, estariam as IPs logrando alcançar os objetivos para os quais foram desenvolvidas e atingindo seus potenciais democratizantes identificados na teoria? Considerando que as IPs foram concebidas como suporte à democracia representativa, estariam padecendo de seus mesmos vícios? Movidos por indagações desse tipo, alguns estudos investigaram quais as potencialidades, os resultados, os efeitos adversos e supostos benefícios advindos da participação institucionalizada. O potencial, subordinado a diversos fatores, é a melhoria da identificação das demandas sociais, principalmente dos grupos minoritários, mais carentes de mais e melhores serviços públicos, o aprimoramento da transparência da administração e do desenvolvimento de consciência democrática nos cidadãos (WAMPLER, 2011; YOUNG, 2000).

Para além dos objetivos que os agentes políticos possam ter, há também considerações críticas acerca dos significados das IPs no contexto social e político mais amplos, para os quais os métodos de avaliação que aqui apresentamos também podem ser úteis. Tótorra (2006) e Passetti (2007), por exemplo, a partir do pensamento dos filósofos Michel Foucault e Gilles Deleuze, sugerem que as IPs funcionam como dispositivo de controle adequado à racionalidade neoliberal, que se utiliza do capital humano para aprimorar o sistema político-econômico e capturar o ativismo político para dentro das instituições do Estado. Assim, constroem consensos e incluem minorias radicais nos

limites da cidadania, reduzindo sua combatividade e estreitando suas demandas. Nessa perspectiva de uma “analítica do governo”, a separação Estado-sociedade não é tão evidente, já que ambos se tornam “elemento interno e contingente das práticas de governo” (LEMKE, 2017, p. 54).

A avaliação das IPs pode tanto servir a essa mecânica de aprimoramento contínuo do sistema político, atualizando e readequando as instituições, como também pode servir para construir um conhecimento detalhado e sistematizado dessa mecânica, esmiuçando a verdade sobre essas instituições. Ao se avaliar as práticas participativas seria possível detectar debilidades e efeitos adversos em suas múltiplas formatações institucionais, assim como propiciar informações detalhadas sobre a envergadura social e política das experiências. De acordo com Campos (2011), a relação de causalidade entre avaliação e aperfeiçoamento se deve aos significados produzidos pela atividade avaliativa. Ao se apropriarem dos significados, ou seja, dos conhecimentos e informações produzidas pelo processo avaliativo, os participantes podem convertê-los em proposições para o aprimoramento do funcionamento das IPs.

134

A avaliação da participação também pode possuir uma função informativa, pois através dela é possível tornar mais evidente todo o processo de tomada de decisão, de modo a publicizar a relação entre o Estado e grupos da sociedade, bem como demonstrar de que maneira os recursos públicos foram empregados em todo o processo. Por fim e não menos importante, a avaliação pode ser detentora de um caráter pedagógico pois serviria para que os próprios cidadãos participantes tomem consciência dos obstáculos inerentes ao processo de formação de políticas públicas (JORBA; ANDUIZA, 2009; JORBA; MARTÍ; PARÉS, 2007). É sempre necessário considerar que, a depender do desenho institucional, há a possibilidade de se prevalecer interesses de segmentos mais influentes, que detém capacidade comunicativa e organizacional de se estruturarem dentro das IPs, direcionarem as decisões do órgão e influenciarem as elites políticas (NOGUEIRA, 2011).

A avaliação da governança participativa, portanto, possibilita um desenvolvimento das capacidades políticas da democracia na interação das instituições com os cidadãos. Estudos que se orientam pela avaliação tendem a demonstrar não apenas os alegados benefícios advindos da democracia participativa, mas indicam também os empecilhos que a inibem e seus efeitos adversos, conjunturais ou estruturais. Uma vez apresentados os significados políticos e sociais das variações nas oportunidades institucionais de

participação para além da representação, passemos agora a discorrer sobre a particularidade objetiva dos critérios metodológicos mais adotados por pesquisadores para mensurar a qualidade e os resultados das IPs.

### **3. Efetividade deliberativa: métodos avaliativos da qualidade participativa**

Para uma adequada compreensão das IPs e seus efeitos, Silva (2011) propõe organizá-las a partir de tipologias. O processo de redemocratização no Brasil foi responsável por inserir diversificados espaços institucionalizados de participação popular com características distintas, o que exige do pesquisador contextualizar as avaliações das IPs a partir de determinados aspectos que levem em consideração o grupo populacional envolvido, as diversidades regionais, a esfera de governo, assim como o tipo de programa e a temática política. Silva (2011) justifica da seguinte forma a adoção de um formato analítico em tipologias:

135

Através da construção de tipologias teoricamente orientadas e empiricamente fundamentadas é possível, de um lado, apreender de forma sistemática a variação qualitativa tanto das IPs quanto de seus resultados [...] A construção de tipologias permite conciliar a atenção às variações qualitativas com a agregação de casos similares em tipos ou famílias, evitando a fragmentação no tratamento de tais casos. A análise de casos particulares não mais como isolados, mas como exemplares de determinados tipos ou famílias de IPs possibilita um processo mais cumulativo de produção de conhecimento, com uma identificação sistemática de especificidades e, especialmente, de padrões recorrentes de correlações entre determinadas características das IPs e de seus contextos e resultados (SILVA, 2011, p. 236).

Para a concepção das tipologias seria necessário estabelecer previamente dimensões analíticas que considerem as peculiaridades das relações das IPs com seus membros internos e agentes externos. Para tanto, Silva (2011) indica que as análises devem ser permeadas por condicionantes político-institucionais, de forma que as IPs sejam situadas e destacadas conforme as características que lhe são próprias. A sugestão é catalogar as experiências participativas a partir da aferição dos seguintes elementos: a) situar as IPs no âmbito mais geral das estratégias, dos repertórios e das capacidades de atuação dos diversos atores; b) situar as IPs nos ciclos de produção e implementação de políticas públicas; c) diferenciar as IPs a partir das características definidas nas

legislações e nos regramentos que as implementaram e que regulam seu funcionamento;  
d) volume/tipo de recursos controlados pelas IPs.

Além da definição de tipologias, segundo Silva (2011), para que haja uma avaliação robusta dos efeitos das IPs, é necessário ainda delimitar, da forma mais precisa possível, os focos da investigação, ou seja, o pesquisador necessita especificar qual resultado está sendo avaliado. Em síntese, de acordo com o autor, haveria três focos de análise, quais sejam: a) avaliar os diferentes tipos de decisões e/ou ações produzidas pelas IPs ao longo das variadas etapas dos ciclos de produção das políticas públicas. Esse foco considera que as IPs, dada suas características múltiplas, possuem a capacidade de produzir diversos tipos de ações e decisões, que variam, por exemplo, desde o planejamento de políticas públicas até a fiscalização na execução das mesmas; b) avaliar os resultados produzidos pelas decisões e ações das IPs nas políticas públicas. Aqui o objeto de avaliação se concentra nos impactos gerais causados pelas instituições e seus efeitos diretos na vida dos cidadãos; c) avaliar os processos de produção e implementação de políticas públicas. O objetivo desse último foco seria avaliar a forma pela qual as instituições formulam, debatem e decidem as políticas públicas. Por tratar-se de um dos principais aspectos estudados pela literatura, não há consenso quanto às melhores técnicas e parâmetros de avaliação.

136

Nessa esteira, Silva (2011) dispõe que o *modus operandi* das IPs na elaboração de políticas públicas pode ser avaliada por duas dimensões, sendo que a primeira corresponde à identificação de quais atores possuem acesso aos espaços participativos bem como a maneira pela qual são selecionados. A segunda refere-se à participação desses atores, de suas capacidades de efetivamente influenciarem o processo de tomada de decisões que permeia os fóruns participativos. Almeida e Cunha (2011) advertem que a deliberação é a principal ferramenta que as IPs se valem para a consecução de seus objetivos, que vão desde a identificação de problemas públicos até a implementação e fiscalização das políticas públicas. Segundo as pesquisadoras, investigar a deliberação praticada no interior das instituições permite a elucidação de questões cruciais para a avaliação da efetividade participativa, na medida em que importa discernir a forma com que a deliberação é praticada, o que é objeto de debate, quem são os participantes, assim como a maneira de inserção dos atores nas discussões.

A observação atenta desses elementos permite ao avaliador das IPs um diagnóstico das condições em que se operam as deliberações e se realmente as instituições estão alcançando ou não suas metas. Ademais, a avaliação da efetividade dos espaços participativos pode ser realizada por intermédio da ação de verificar se nos processos de produção de políticas públicas os princípios da democracia deliberativa se fazem presentes, e em que grau de intensidade. Um dos princípios de destaque seria a igualdade deliberativa que dispõe acerca da necessidade de todos os participantes possuírem as mesmas oportunidades de apresentar temas a serem debatidos, iniciar o debate, participar e propor decisões. Noutro lado, o princípio da publicidade seria de relevante importância ao passo que as reuniões e debates devem ser marcados pela transparência, concedendo à população meios de terem conhecimento do que é debatido (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

137

Por fim, o terceiro princípio destacado por Almeida e Cunha (2011) para análise da efetividade das IPs é o da pluralidade. Ele denota que o processo de obtenção de consensos deve pressupor o reconhecimento das diferenças entre os participantes do diálogo. Em suma, aludido princípio reuniria em si os significados de um processo discursivo que agrega a inclusão deliberativa, a reciprocidade e a liberdade entre os atores envolvidos.

Diante da multiplicidade de dimensões passíveis de exame para a avaliação das deliberações, Almeida e Cunha (2011) empregam uma metodologia fundada na observação documental, notadamente a análise das atas das reuniões plenárias dos conselhos, na medida em que nelas restam registradas as falas e discursos dos participantes do processo deliberativo. As atas permitiriam, assim, detectar “quem delibera”, “como se delibera” bem como “o que é deliberado” (CUNHA *et al.*, 2011).

Noutro giro, Faria e Ribeiro (2011) observam o desenho institucional como uma perspectiva analítica capaz de mensurar a efetividade dos espaços deliberativos. Para elas, quanto maior a regulação, maior será o grau de institucionalização. O regimento interno desses espaços, os atos normativos que regem o processo de tomada de decisão, seriam outros instrumentos de avaliação do potencial democratizante das IPs. A partir deles seria possível aferir, por exemplo, questões como: distribuição, concentração/alternância de poder quanto à definição de temas a serem debatidos, formação da pauta, assim como a composição do órgão, aspecto fundamental, que merece

destaque. Por intermédio da observação das normas que regem a composição dos órgãos deliberativos, é possível verificar a proporcionalidade entre membros representantes do governo e da sociedade civil organizada. Ademais, é possível constatar as condições e requisitos necessários para assumir a presidência da instituição, quais poderes esse cargo detém comparado aos demais componentes e detectar quem possui condições de alterar o regimento interno (FARIA; RIBEIRO, 2011).

A dinâmica do processo deliberativo também pode ser estudada a partir da constatação da presença de elementos que evidenciem a capacitação de seus membros. Investigar se nos conselhos existem grupos ou comissões com objetivo de qualificar os membros do órgão por meio de trocas de informações entre diferentes atores pode ser considerado indicativo de capacitação da política pública debatida e, portanto, demonstrar a qualidade do processo deliberativo (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Diante do exposto, pode-se inferir que as fontes materiais de avaliação do processo deliberativo se constituem das observações em campo, das normas e regimentos internos que formatam as IPs, das atas e resoluções que elencam as decisões tomadas, dos acolhimentos oficiais dessas decisões pelo legislativo e/ou executivo e, por último, sua execução orçamentária ou programática. Com essas fontes empíricas, o pesquisador possui condições de utilizar as inúmeras variáveis dependentes sugeridas pela literatura *ad hoc* para avaliar a qualidade da participação e seu impacto sobre a sociedade e o Estado. É evidente, que essas fontes mencionadas são fundamentais, mas não são as únicas. Almeida, Carlos e Silva (2016) utilizaram o Censo SUAS para avaliar conselhos municipais de assistência social:

A fonte dos dados foi o Censo Suas 2012, base que aglutina o resultado de um questionário auto aplicado, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que inquiriu sobre o funcionamento dos conselhos gestores de 5.178 municípios, o que equivale a 93% do universo de municípios existentes no país. A primeira ressalva a ser feita é no tocante à base de dados utilizada, o Censo Suas 2012. A finalidade desse censo é construir uma base de dados, via preenchimento de formulário eletrônico, com informações dos diversos órgãos e instituições da política de assistência social, de gestão, execução e controle, nos dois níveis federativos menores, estados e municípios. Esse instrumento possibilita a obtenção de um panorama geral sobre o funcionamento dos conselhos, nos aspectos burocráticos, infraestruturais e de pessoal. As perguntas que o estruturam atendem às preocupações dos gestores do MDS, e não às estritamente acadêmicas, de quem estuda os mecanismos de controle social. Logo, levantamos os principais argumentos da literatura naquilo que tange o bom funcionamento dos espaços participativos de controle social, como os conselhos gestores, e, em seguida, buscamos nos questionários do Censo

quais desses aspectos estavam presentes ou serviriam como proxies (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, pp. 259 e 260).

Para estruturar a análise, os pesquisadores elaboraram o “Índice de Efetividade da Participação (IEP)”, que se constitui de três indicadores: a) Institucionalização; b) Deliberação; c) Representação. O primeiro é composto por múltiplas variáveis, tais como: I) o grau de formalização das regras de funcionamento dos conselhos; II) os recursos que os conselhos possuem para responder às exigências burocráticas do processo de gestão de políticas públicas; III) o grau em que os conselhos são reconhecidos formalmente como integrais da rede estadual de produção e controle de políticas públicas (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016).

A deliberação, por seu turno, é analisada a partir de indicadores como: I) grau de deliberação a partir dos procedimentos ou condições que orientam a tomada de decisão; II) incidência concreta dos conselhos na política de assistência social; III) conexões ativas que os conselhos mantêm com o seu entorno institucional. A presença de rotinas e planejamento prévio para os debates, assim como o estabelecimento de regras prévias seriam preditores de que as deliberações não são ocasionais, mas fruto de consenso prévio (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016).

139

Por derradeiro, o terceiro indicador (representação) é formado pelas seguintes variáveis: I) o grau de igualdade entre a representação governamental e a sociedade civil; II) o quanto a representação da sociedade civil está sob controle de suas próprias organizações; III) o quanto os conselhos estão enraizados na sociedade civil e o quanto o conselho presta contas de seus atos públicos mais amplos (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016).

Partindo do conceito habermasiano de democracia deliberativa, no sentido de que as decisões políticas adquirem legitimidade na medida em que são tomadas em processos de discussão inclusivos, plurais e autônomos (HABERMAS, 1997), Tenório *et al.* (2008) elaboraram alguns critérios avaliativos da participação nos espaços de deliberação de políticas públicas. Para tanto, aproveitaram e se inspiraram nas contribuições dos trabalhos desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP), Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007), Parés e Castellà (2008), conforme se verifica na tabela abaixo.

Tabela 1 – Categorias e critérios de avaliação

Categorias	Critérios
<p><b>Processo de discussão:</b> discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p><b>Canais de difusão:</b> existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes;</p> <p><b>Qualidade da informação:</b> diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos;</p> <p><b>Espaços de transversalidade:</b> espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista;</p> <p><b>Pluralidade do grupo promotor:</b> compartilhamento da liderança afim de reunir diferentes potenciais atores;</p> <p><b>Órgãos existentes:</b> uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas;</p> <p><b>Órgãos de acompanhamento:</b> existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa;</p> <p><b>Relação com outros processos participativos:</b> interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</p>
<p><b>Inclusão:</b> incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p><b>Abertura dos espaços de decisão:</b> processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão;</p> <p><b>Aceitação social, política e técnica:</b> reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico;</p> <p><b>Valorização cidadã:</b> valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.</p>
<p><b>Pluralismo:</b> multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p><b>Participação de diferentes atores:</b> atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo;</p> <p><b>Perfil dos atores:</b> características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.</p>
<p><b>Igualdade participativa:</b> isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p><b>Forma de escolha de representantes:</b> métodos utilizados para a escolha de representantes;</p> <p><b>Discursos dos representantes:</b> valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes;</p>

	<b>Avaliação participativa:</b> intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
<b>Autonomia:</b> apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	<b>Origem das proposições:</b> identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas; <b>Alçada dos atores:</b> intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada; <b>Perfil da liderança:</b> características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução; <b>Possibilidade de exercer a própria vontade:</b> instituições, normas e procedimentos que permitem o exercício da vontade política individual ou coletiva.
<b>Bem comum:</b> bem-estar social alcançado através da prática republicana.	<b>Objetivos alcançados:</b> relação entre os objetivos planejados e os realizados; <b>Aprovação cidadã dos resultados:</b> avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: Tenório *et al.* (2008)<sup>6</sup>

141

Jorba, Martí e Parés (2007) asseveram que os critérios avaliativos devem servir apenas como ponto de partida da avaliação, sendo necessário moldá-los conforme as particularidades do caso específico que se busca analisar. Alguns podem ser pertinentes na avaliação de determinadas experiências participativas, porém em outras podem não se revelarem adequados ou até mesmo necessários. Tudo dependeria da estruturação do órgão deliberativo e seus objetivos.

Parés e Castellà (2009), ao também constatarem a extensão dos indicadores avaliativos, afirmam que antes de se proceder à avaliação é fundamental que se faça a seleção dos critérios de acordo com o contexto que se pretende investigar. Ademais, dizem que os parâmetros da avaliação servem mais como uma “caixa de ferramentas”, sendo necessário selecionar aqueles mais úteis e compatíveis com o objeto a ser avaliado. Para os referidos autores, um dos maiores desafios no processo de avaliação da participação é a coleta de dados. De alguma forma, a sistematização de estratégias metodológicas pode servir para atenuar essa dificuldade.

<sup>6</sup> Tradução própria.

Por fim, não se poderia deixar de falar sobre as constatações feitas por Parés e March (2014) após avaliarem uma experiência participativa concreta, notadamente o processo participativo sobre a gestão florestal na *Muntanya de Sant Miguel* em Setcases, na Catalunha. Uma questão levada em consideração em seus estudos foi acerca da temperatura das deliberações, seguindo o modelo de análise proposto por Fung (2003). As deliberações de temperatura quente se caracterizam quando os agentes participantes vão ao debate com predefinições, interesses fortes e posição pré-estabelecida. Por seu turno, a deliberação fria seria exatamente o contrário, ou seja, os participantes iriam ao debate sem concepções prévias.

Segundo Parés e March (2014), essas temperaturas são elementos fundamentais para a compreensão dos espaços participativos atuais, principalmente no atual contexto de crises e de insatisfação popular quanto aos representantes políticos. Para eles, quanto mais fria a deliberação maior seria a possibilidade do predomínio do interesse coletivo em detrimento do interesse particular dos grupos que participam da deliberação. Noutro lado, a deliberação quente acentuaria as desigualdades dos participantes e proporcionaria o predomínio dos interesses particulares. A conclusão deles é que a temperatura ideal seria intermediária. Seria necessário, assim, buscar um equilíbrio entre os dois tipos de deliberação a fim de que sejam produzidos interesses mais satisfatórios, ou seja, preservar o interesse particular sem deteriorar em demasiado o interesse coletivo de todos os segmentos sociais participantes. A busca por essa ponderação é, na visão deles, um desafio que ainda não se sabe ao certo até que ponto é possível alcançá-la.

Ao longo da presente sessão, buscou-se fazer um breve balanço das principais técnicas avaliativas da participação de forma a evidenciar os principais parâmetros que a literatura sobre o tema tem utilizado para aferir a qualidade de deliberação. O estudo do tema é amplo, sendo que foram expostos, ao nosso entender, os principais pontos abordados pelos pesquisadores.

Após esse breve balanço das estratégias metodológicas de avaliação do processo deliberativo, resta discorrer sobre os métodos avaliativos dos resultados produzidos pelas IPs, o que faremos a seguir. Por mais positiva que seja para a ampliação da democracia e a aproximação a uma poliarquia (DAHL, 2015), a participação não se realiza plenamente se limitando a ser o fim em si mesma. Há mais potenciais de transformação

política e social quando a participação é o meio, o método para a obtenção de resultados políticos mais satisfatórios para a sociedade.

#### **4. Efetividade das instituições participativas: técnicas de avaliação dos resultados, impactos e efeitos distributivos**

Após a emergência de experiências institucionalizadas de democracia participativa que se sucederam à promulgação da Constituição de 1988, os pesquisadores começaram a investigar os possíveis efeitos produzidos por essas instituições, principalmente no que concerne à acessibilidade a bens e serviços nos municípios brasileiros (CORTES, 2011). Os entes federativos locais são o nível governamental onde mais têm se instalado, mundialmente, espaços institucionalizados de governança participativa (LOPES; PIRES, 2010).

Cortes (2011) propôs algumas importantes dimensões analíticas capazes de aferir os resultados das IPs. A pesquisadora assevera ser necessário obter algumas informações cruciais acerca do acesso a bens e serviços públicos nos municípios (dados que podem ser obtidos pelo IBGE ou pelos ministérios que ofertam tais serviços), e, uma vez obtidos, relacioná-los com o funcionamento das IPs.

143

Para que se possa verificar o impacto das IPs sobre bens e serviços públicos, as informações devem: i) ser apresentadas como proporções sobre a totalidade da população que deveria ter acesso; ii) abranger de forma sistemática cada um dos municípios do país; iii) se referir aos períodos de tempo anterior e posterior ao funcionamento das IPs; e iv) se referir àqueles bens e serviços que são oferecidos em todo o país (CORTES, 2011, p. 80).

A proposta seria comparar municípios que possuem alguns fatores semelhantes, como tamanho do PIB (Produto Interno Bruto), da população, valor de arrecadação e nível de escolaridade e estabelecer uma associação entre as informações obtidas, com relação aos bens e serviços neles ofertados, e a existência das IPs. Em síntese, a tentativa é de firmar uma relação entre o funcionamento das IPs e a acessibilidade de bens e serviços públicos nos municípios (CORTES, 2011).

Outra técnica de mensuração dos resultados das IPs, muito semelhante com a anterior, é a chamada análise de pares contrafactuais, usada para aferir os efeitos e resultados produzidos pelas IPs. O aludido mecanismo surgiu como uma tentativa de

verificar se realmente existem diferenças nas políticas públicas implementadas nos municípios que adotam espaços participativos institucionalizados na gestão pública comparadas com aquelas de municípios nos quais essas instituições não se fazem presentes (VAZ; PIRES, 2011).

Primordialmente, para realizar a análise comparativa é fundamental ter cautela na seleção das variáveis, ou seja, das características dos municípios que serão objeto de comparação. Antes de tudo, seria preciso traçar alguns critérios de seleção dos municípios a serem confrontados. Vaz e Pires (2011), sugerem que os pesquisadores podem se valer de índices de caráter sociodemográfico e socioeconômicos, tal como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), PIB *per capita*, índice de Gini e nível de associativismo, sem prejuízo de outros.

Um estudo feito nesse sentido foi o desenvolvido por Zamboni (2007) que inicialmente selecionou municípios semelhantes em alguns aspectos, como PIB *per capita*, e utilizou relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) como fonte de dados sobre corrupção nos serviços públicos municipais. Ao realizar uma comparação entre os municípios selecionados, verificou que aqueles onde havia orçamento participativo foram os que menos apresentaram práticas de corrupção.

144

Por outro lado, Carlos (2015), com o intuito de avaliar os efeitos distributivos do orçamento participativo no município de Vitória (ES), realizou uma comparação dos impactos proporcionados nos bairros da capital capixaba em diferentes gestões, uma que compreende o período de 1989 até 1992, no qual o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve na gestão e outro, entre 1993 e 2003, quando o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) governava a municipalidade. A avaliação teve como parâmetro os investimentos *per capita* nas regiões da cidade. O resultado obtido demonstrou que na gestão petista as regiões de maior taxa de analfabetismo de pessoas entre 15 e 19 anos, com rede de esgoto inadequada e com a menor renda média mensal entre os chefes de domicílio receberam maior redistribuição de recursos (CARLOS, 2015).

Vale mencionar ainda o instrumento metodológico adotado por Clemente (2016). Para ele, a efetividade foi concebida como a capacidade das conferências nacionais de saúde produzirem efeitos diretos nas políticas públicas no período entre 1996 e 2011. O objetivo foi verificar se existiria algum tipo de congruência entre o que foi deliberado e decidido pelas conferências, e os atos administrativos do governo. O nível de

responsividade foi, assim, analisado a partir de um método que se subdividiu em duas partes. A primeira buscou identificar e analisar o conteúdo das decisões tomadas pelas conferências estudadas. A segunda objetivou detectar alguma congruência entre o que foi decidido nas conferências e as decisões tomadas pela administração federal, ou seja, pretendeu-se investigar se existiria algum tipo de correspondência direta entre o que foi decidido pelas conferências e os atos administrativos proferidos no âmbito do governo federal. Em sentido muito semelhante foi a pesquisa realizada por Simione (2018). Apesar dessa metodologia ter o potencial de demonstrar a incorporação das matérias decididas nas IPs nos atos de governo, ela padece de um vício eis que de certa forma não consegue, sozinha, explicar os elementos que dão causa para essa receptividade. No entanto, percebemos a emergência de algumas pesquisas que de alguma maneira têm colaborado para a superação de tal déficit.

145

Em geral, os estudos sobre os resultados e implementações das matérias deliberadas pelas IPs ainda é incipiente e encontram diversos obstáculos analíticos a serem superados. Muitos deles decorrem justamente da dificuldade de se estabelecer uma precisa relação de causalidade entre a concretização de políticas e serviços públicos com a existência de determinada experiência institucionalizada de participação social numa determinada comunidade. Nesse sentido, Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) apontam que a literatura ainda carece de um modelo tanto teórico como metodológico para compreender as implicações concretas que as IPs produzem diretamente nas políticas.

Apesar disso, percebemos que recentemente algumas pesquisas têm indicado para uma mesma perspectiva analítica e, ao fazerem isso, talvez possam abrir caminhos para a superação dos entraves então existentes. Exemplo disso pode ser extraído da pesquisa de Vick e Lavallo (2020) cujo objetivo foi identificar quais foram os mecanismos causais determinantes para que as diretrizes da Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, fosse incorporada na legislação pelo Congresso Nacional. Em síntese, os autores concluíram que para além do desenho institucional das IPs e da participação que nela ocorre, existem outros mecanismos causais responsáveis pela sua efetividade. Para eles, são os mecanismos ativados por atores políticos que acabam por determinar se uma proposta da conferência será convertida em lei ou não.

O primeiro mecanismo político apontado foi a existência de deputados aliados, muitos deles professores e que por possuírem afinidades com os temas tratados na

conferência atuaram em favor das propostas delas oriundas. O segundo fator consistiu na expertise técnica e procedimental do rito do processo legislativo. O conhecimento do regimento interno foi uma forma de potencializar o avanço da matéria e driblar os opositores. Por fim, o último mecanismo foi a persuasão dos deputados federais por intermédio da disponibilização de informações importantes sobre o tema abordado. Ao identificarem esses fatores, Vick e Lavalle (2020) chegaram à conclusão de que a efetividade das IPs não deve ser explicada tão somente a partir de seus elementos internos de funcionamento, como até então tem sido salientado pela literatura, mas pelo contrário. Para eles, as IPs estão inseridas num processo decisório mais amplo no qual também estão presentes as demais instituições políticas tradicionais. Sendo assim, o pesquisador que analisa a efetividade das IPs deve necessariamente levar em consideração que elas não estão desvinculadas dos atores da política institucional, seus interesses, estratégias e objetivos.

146

Resultado muito semelhante ao mostrado acima foi o obtido pela pesquisa de Zorzal e Carlos (2017) que investigou a efetividade das audiências públicas sobre a legislação orçamentária promovidas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo no período entre 2007 e 2014. As pesquisadoras estudaram a efetividade na perspectiva interna, ou seja, da deliberação das reuniões e sua capacidade de inclusão, assim como as potencialidades das demandas sociais apresentadas nas audiências serem contempladas na lei orçamentária por intermédio de emendas parlamentares. Através das emendas, os deputados estaduais podem interferir no projeto de lei e orientar a destinação de verbas públicas para determinadas regiões do Estado ou necessidades específicas da população, como educação, segurança e saúde. Esse processo, no entanto, costuma ser utilizado pelos parlamentares para atender seus redutos eleitorais em troca de apoio ao executivo<sup>7</sup>.

A partir de análise documental e entrevistas semiestruturadas, Zorzal e Carlos (2017) concluíram que as audiências públicas estudadas não foram muito efetivas sobre o orçamento, restando claro que poucas demandas sociais lá apresentadas foram incorporadas por meio das emendas dos deputados. As reivindicações apresentadas nas audiências públicas ficaram em segundo plano, eis que o interesse primário dos deputados era muito mais de caráter eleitoral do que propriamente atender às demandas

---

<sup>7</sup> A esse respeito, ver: LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005 e ABRANCHES, 2018.

sociais. Isso seria uma explicação para a baixa incorporação, pela lei orçamentária, dos clamores sociais manifestados nas audiências públicas. Em outras palavras, um fator exógeno, mais exatamente a relação institucional clientelista entre Executivo e Legislativo, seria um fator responsável pela baixa efetividade da IP estudada.

A pesquisa de Rodrigues (2017) foi outra a concluir que fatores externos às IPs são determinantes para a sua efetividade. O objetivo do estudo foi analisar sob quais condições os conselhos municipais de habitação produzem efeitos sobre a política pública habitacional. O autor identificou que a relação de causalidade entre as decisões tomadas nos conselhos e a produção de efeitos concretos nas políticas públicas está atrelada a basicamente dois mecanismos. O primeiro, de ordem legal-orçamentária, sinaliza que para uma decisão produzir efeitos é necessário que ela esteja em harmonia com a legislação orçamentária municipal. Caso haja algum tipo de divergência, será muito improvável que a decisão venha a produzir algum efeito concreto nas políticas. Em linhas gerais, nesse aspecto, as decisões dos conselhos estariam vinculadas a outras arenas de poder, como aquelas existentes entre o Executivo e o Legislativo na criação das leis orçamentárias. O segundo mecanismo está relacionado à distribuição de poderes entre os entes federativos. A política habitacional, mais exatamente o programa Minha Casa Minha Vida, está concentrada no plano federal. Por isso, os conselhos municipais não teriam tanta gerência sobre eles, o que talvez pode ser uma explicação para uma baixa efetividade. Mais uma vez aqui resta evidente que a efetividade das IPs está condicionada à elementos exógenos, notadamente o contexto político e social no qual elas estão inseridas.

147

O resultado obtido por Zorzal e Carlos (2017), bem como por Vick e Lavallo (2020), apontam para um mesmo sentido, ou seja, de que os estudos em geral sobre as IPs, e aqui se incluem os que buscam avaliar a sua efetividade, devem levar em consideração o contexto do processo decisório em que estão inseridas, notadamente as relações delas com os atores das demais instituições políticas envolvidas no processo de tomada de decisão, como os partidos políticos e os três poderes constituídos. Tal conclusão se alinha aos apontamentos feitos por Cortes (2011) e Silva (2011) de que fatores externos às IPs devem ser observados nos estudos que se orientam pela avaliação dos resultados proporcionados por esses arranjos participativos na implementação das políticas.

Ante aos casos pesquisados e citados até então, é imperioso esclarecer que atribuir uma relação de causa e efeito nas ciências sociais em geral é uma tarefa extremamente difícil e que está permeada de problemas (VAZ; PIRES, 2011). Afirmar que a presença de IPs é o único fator determinante para a qualidade dos serviços públicos e para a redistribuição de renda seria bastante precipitado e impreciso.

Diante da fragilidade da tentativa de estabelecer causas e efeitos, os estudos sobre os resultados produzidos pelas IPs revelam-se instigantes cada vez mais, eis que os pesquisadores sempre terão à sua disposição dados, referenciais e dimensões analíticas que desafiarão os resultados obtidos a partir de suas pesquisas. Isso nos permite dizer que as limitações das pesquisas, antes de representarem imperfeições, significam uma riqueza de possibilidades de estudos, orientados a partir de diversas perspectivas metodológicas, o que demonstra a quão auspiciosa é a agenda de pesquisa da efetividade das IPs e suas consequências para a qualidade de vida das pessoas.

## 5. Considerações finais

148

A implementação de fóruns deliberativos no Brasil a partir da década de 1990, e sua expansão pelos municípios brasileiros durante o início dos anos 2000, despertaram entusiasmo nos pesquisadores que viam nesses ambientes uma grande oportunidade de amadurecimento democrático e de aproximação das camadas populares ao processo de gestão da coisa pública. Com o passar dos anos, paralelamente à consolidação das IPs pelo território nacional, notadamente no plano municipal, os estudiosos começaram a questionar-se quais seriam, de fato, a qualidade desses canais participativos. Adquiriu centralidade, assim, vertentes de pesquisa que almejavam avaliar os impactos e resultados proporcionados pela institucionalização da participação na administração pública.

Diante da pluralidade de critérios e técnicas de avaliação da efetividade das IPs, chega-se à conclusão de que os pesquisadores devem selecionar aquelas que mais se adequam aos seus objetivos de pesquisa, e ao contexto em que está inserida a experiência institucionalizada de participação que pretendem avaliar. Ainda que sejam adotados diversos parâmetros de avaliação, isso é insuficiente para realizar uma investigação completa da efetividade. As estratégias aqui apresentadas demonstram que há muitas

limitações na tarefa avaliativa, sendo ainda necessário que os pesquisadores desenvolvam outras ferramentas metodológicas que possam complementar umas às outras, sem perder de vista que não haverá um modelo de avaliação ideal e acabado.

Avaliar os resultados da participação e mobilizar esforços em aprimorar as estratégias metodológicas dessa avaliação são atividades essenciais para o ciclo de políticas públicas, pois torna possível evidenciar se as IPs estão sendo manejadas para a consecução de seus objetivos pré-definidos, as dificuldades enfrentadas e seus efeitos adversos. A mera existência de instituições participativas não induz, por si só, uma relação mais democrática entre Estado e sociedade. Os órgãos e processos participativos são passíveis de serem deturpados e instrumentalizados para a consecução de interesses de grupos privilegiados e fabricação de falsos consensos, o que denota a potencialidade das IPs gerarem efeitos antidemocráticos, beneficiando grupos mais influentes e melhor adaptados às formas de interação com o Estado.

Considerando, portanto, a ampla possibilidade das IPs serem manejadas como instrumentos legitimadores de interesses e decisões tomadas em ambientes externos aos fóruns participativos, e tendo em vista que a disputa por influência entre os segmentos sociais nas instituições políticas não é equânime, afinal, certos grupos possuem melhores condições de se organizar e captar recursos do que outros, ainda é preciso investigar mais os significados produzidos pela participação institucional. Os estudos até então realizados fizeram grandes contribuições para a compreensão dessa modalidade de relação entre instituições políticas e sociedade, no entanto, é necessário avançar de forma a indicar as fragilidades existentes e, com isso, criar as condições para que sejam superadas. Mais que isso, os processos políticos participativos integrados aos representativos precisam ser esmiuçados para que sua mecânica seja apropriadamente compreendida e seus possíveis efeitos negativos sobre as lutas políticas sejam minimizados. Esse conhecimento pode, por fim, servir para militantes e ativistas avaliarem se devem ou não, e como, participar das oportunidades institucionais de endereçamento de suas demandas ao Estado.

149

## 6. Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALMEIDA, C. CARLOS, E. SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 250-285, 27 out. 2016.

ALMEIDA, C. CAYRES, D. C. TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, D. CUNHA, E. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes In: PIRES, R. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

ALMEIDA, D. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 20, nº 1, p. 96-117, abril, 2014.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate In: PIRES, R. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

BLANCO, I. *et al.* Els polítics i la participació In: FONT, J. (org.). **La Política i la Participació: politics, partits i eleccions**. Barcelona: Editorial Mediterrània, 2005.

CAMPOS, G. Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas In: PIRES, R. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2015.

CARLOS, E. SILVA, R. ALMEIDA, C. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 67, p. 67-90, 2018.

CASTELLÀ, C; JORBA, L. **Evaluación de la participación en Cataluña: potencialidades y amenazas de las experiencias participativas**. Barcelona: IGOP/UAB, 2005.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Zahar, 1ª edição, 2018.

CLEMENTE, R. F. **Efetividade das Conferências Nacionais de Saúde com base na responsividade do governo federal**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CORTES, S. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros In: PIRES, R. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

CUNHA, E. ALMEIDA, D. FARIA, C. RIBEIRO, U. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos In: PIRES, R. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 2015.

FARIA, C. F. RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo In: PIRES, R. R. C. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

FUNG, A. Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight institutional design choices and their consequences. **The Journal of Political Philosophy**, v. 11, n. 3, p.338-367, 2003.

GUTMAN, A. THOMPSON, D. **Why Deliberative Democracy?** Princeton: Princeton University Press, 2004.

GENRO, T; SOUZA, U. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1997.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. vol. 1 e 2.

151 HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: IPEA – Comunicado n.132, 2012.

JORBA, L. ANDUIZA, E. Por qué y cómo evaluar la participación In: PARÉS, M. (Org) **Participación y calidad democrática**. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ariel, 2009.

JORBA, L. MARTÍ, J. PARÉS, M. **La Qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada**. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2007.

LEMKE, T. **Foucault, governamentalidade e crítica**. São Paulo: Editora Politéia, 2017.

LIMONGI, F. FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LOPES, F. PIRES, R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas In: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Org). Brasília: Ipea, 2010.

NAVARRO, C. J. **El Sesgo Participativo**. Madrid: CSIC, 1999.

NOGUEIRA, M. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. – 3. Ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

PARÉS, M. CASTELLÀ, C. **Criteris, metodologies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana**. Barcelona: EPSU/IGOP/UAB, 2008.

PARÉS, M. CASTELLÀ, C. Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos In PARÉS, M. (org) **Participación y calidad democrática**. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Editorial Ariel, 2009.

PARÉS, M. MARCH, H. Evaluando la participación institucional: la “temperatura” de la deliberación y sus consecuencias. **Política y Sociedad**, vol 51, n. 02, p. 565-594, 2014.

PASSETTI, E. Poder e Anarquia: apontamentos libertários sobre o atual conservadorismo moderado. **Verve**, n. 12, pp. 11-43, 2007.

PIRES, R. R. C. *et al.* Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas In: PIRES, R. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

152

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

RESENDE, P. E. R. **Cartografías de la Participación: entre los límites del liberalismo y de la democracia em Barcelona y São Paulo**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Transformação Social) - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2012.

RODRIGUES, F. P. **A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SANTOS, B; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático In: SANTOS, B. **Democratizar a democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, M. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas In: PIRES, R. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

SIMIONE, A. A. N. S. **Participação social e efetividade da deliberação em conselhos locais em Moçambique**. Tese (Doutorado em Administração) – Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

TENÓRIO, F *et al.* Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPAG)**, Salvador, 2008.

TÓTORA, S. Democracia e Sociedade de Controle. **Verve**, n. 10, pp. 237-261, 2006.

TRAGTENBERG, M. Administración participativa en Brasil: Lages y Boa Esperança. **Revista Interamericana de Planificación**, n. 63/64, p. 245-258, sep./dic. 1982.

VAZ, A. PIRES, R. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais In: PIRES, R. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

VICK, F. LAVALLE, A. G. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. **Opinião Pública**, v. 26, n. 3, p. 556-586, 2020.

VIEJO, R. MARTÍ-COSTA, M. PARÉS, M. RESENDE, P. VILAREGUT, R. La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia. In PARÉS, M. (org). **Participación y calidad democrática**. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Editorial Ariel, 2009.

153

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. (org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

YOUNG, I. M. **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2000.

ZAMBONI, Y. **Participatory budgeting and local governance: an evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil**. Working Paper, May 28, 2007. Disponível em: <<https://pria-academy.org/pdf/3-Zamboni.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2019.

ZORZAL, G. CARLOS, E. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 23-46, 2017.

## Evaluative methods of the effectivity of participatory institutions: an overview of the debate

Guilherme de Sá Nunes  
Paulo Edgar R. Resende

**Abstract:** Studies on participatory institutions have pointed out divergent meanings, results and effects on individuals, society, social movements, political institutions, public policies and the democratic political process. This occurs both because there are great variations in the formats and objectives of these institutions, as well as in the methods used to evaluate them. In order to collaborate with the analysis on the direct participation of citizens in political institutions, we present here a balance of the diversity of methodological procedures for the evaluation of these spaces of deliberation. Evaluations are divided between those that focus on the institutions of deliberative process and those that focus on their results. However, we found that the evaluative method adopted by researchers in these approaches, vary according to the objectives of the evaluation performed.

**Keywords:** deliberative institutions; political evaluation; evaluation criteria; deliberative democracy; literature review.

## Métodos de evaluación de la eficacia de las instituciones participativas: un balance del debate

Guilherme de Sá Nunes  
Paulo Edgar R. Resende

**Resumen:** Los estudios sobre instituciones participativas han señalado significados, resultados y efectos divergentes sobre las personas, la sociedad, los movimientos sociales, las instituciones políticas, las políticas públicas y el proceso político democrático. Esto ocurre tanto porque existen grandes variaciones en los formatos y objetivos de estas instituciones, como en los métodos utilizados para evaluarlas. Para colaborar con el análisis sobre la participación directa de la ciudadanía en las instituciones políticas, presentamos aquí un balance de la diversidad de procedimientos metodológicos para la evaluación de estos espacios de deliberación. Las evaluaciones se dividen entre aquellas que se enfocan en el proceso deliberativo de las instituciones y aquellas que se enfocan en sus resultados. Sin embargo, encontramos que los métodos de evaluación adoptados por investigaciones en estos enfoques varían según los objetivos de las evaluaciones.

**Palabras-clave:** instituciones participativas; evaluación de políticas; criterios de evaluación; democracia participativa; revisión bibliográfica.