

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: FUNDAMENTOS E PERSPECTIVAS

Edilson Correia Alves Lima¹
Antônia Jesuíta de Lima²

Introdução

A tentativa de instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) por ato do Poder Executivo Federal, Decreto n. 8.243/2014 (BRASIL, 2014), provocou um debate acalorado no cenário político brasileiro, embora seu conteúdo não tenha revelado muito das questões de fundo que alimentam as discussões sobre participação social. Esse fato, no entanto, é compreensível, haja vista a complexidade e os meandros que envolvem o tema. No âmbito da construção de políticas públicas, por exemplo, participação tem sido apresentada como solução de problemas tão diversos quantas são as orientações teóricas e ideológicas adotadas como referências, transitando em paradigmas progressistas e neoliberais, fundamentadas, na maioria das vezes, pela mesma ótica: o aprofundamento da democracia e a revalorização da sociedade civil. Participação, nesse sentido, orientou a construção de uma agenda que, de um lado, propõe a ampliação da ação direta dos

¹ Graduado em Ciências Sociais. Mestre em Políticas Públicas na UFPI. Doutorando em Políticas Públicas na UFPI. Servidor Público Federal. Email: edilsoncalima@gmail.com

² Ph.D em Serviço Social. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Email: a.je.l@uol.com.br

cidadãos, e, de outro, recomenda a privatização e a descentralização das ações do Estado. Essa contradição aparente torna imprescindível que se questione sua natureza e pressupostos.

O propósito desse artigo, assim, visa tornar o debate menos opaco, buscando elucidar as questões de fundo que possam orientar a formulação de políticas públicas de participação, contribuindo para sua elaboração sob bases mais realistas e efetivas. De forma exploratória, portanto, procede-se à revisão de publicações, visando à compreensão dos fundamentos que inauguram as reflexões sobre o tema: conceitos, questões principais, campos de investigação, referenciais teóricos, prosseguindo-se com o exame das discussões que orientam as perspectivas a serem consideradas no campo de políticas públicas. O tópico 2 apresenta um conceito geral e introduz as discussões preliminares sobre o tema, constituindo, metodologicamente, referência a conduzir a reflexão subsequente. Os tópicos seguintes exploram o caráter antitético da participação como críticas formuladas à: 3) democracia liberal pluralista; 4) ineficiência do Estado na entrega de bens e serviços; e 4) centralização do processo decisório na formulação e implementação de políticas. Sendo o que se apresenta em seguir.

1. Definição e questões-chave do debate

Em seu sentido corrente, participação significa ato ou efeito de tomar parte, o que pressupõe um ator ativo em processos sociais, políticos, econômicos, culturais, administrativos, que envolvam seus interesses. Constitui um conceito síntese, sendo capturado para expressar ações em quaisquer dessas dimensões, tomadas isoladamente ou não, o que de pronto evidencia diversidade de conteúdo e possibilidade de contradições entre eles.

As primeiras manifestações de defesa da participação social como instrumento de radicalização da democracia são encontradas já a partir dos anos pós-guerra, trazendo em seu bojo a ideia de aprofundamento democrático mediante a criação de espaços e mecanismos que viabilizassem a construção da cidadania e o

empoderamento do cidadão perante o Estado. O termo, no entanto, remeteu a significados diferenciados, na medida em que fundamentou projetos políticos alternativos de reestruturação da sociedade, ainda que compartilhando a mesma matriz originada na crítica abrigada sob a teoria democrática. Dois sentidos tipificam esse movimento: o de democratização propriamente dito, situado no final dos anos 1960, reivindicando a abertura de áreas de participação e a implementação de direitos (PATEMAM, 1992); e o que expressou uma estratégia de radicalização da participação cuja referência e finalidade seriam a concretização do socialismo (MIGUEL, 2011; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Na perspectiva de Patemam (1992), as primeiras utilizações do termo os empregam como sinônimo de democratização. Foram exemplos, na reflexão da autora, os casos dos estudantes e outros grupos sociais que reivindicaram a abertura de áreas de participação e a implementação de direitos. Em países como a França, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, participação tornou-se não apenas palavra de ordem, mas experiência concreta em questões como planejamento e implementação de políticas. Essas ideias, ainda, estão relacionadas aos processos de ressignificação da representação e sua pluralização, como são os casos dos espaços públicos de participação, tendo inaugurado experiências deliberativas procedimentais importantes adotadas nas democracias modernas: plebiscito, referendo, iniciativa popular. É possível, nesse sentido, encontrá-lo ora referido como afetando os campos de formulação de políticas públicas, ação legislativa e prestação de serviços públicos (CUNILL GRAU, 1998), ora especificamente como inserido numa discussão da crise de representação instaurada a partir da II Guerra Mundial (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

No âmbito dos objetivos perseguidos na reflexão tratada neste artigo, reconfigurou-se a discussão distinguindo-se analiticamente três questões principais sobre o tema: crítica à democracia liberal-pluralista e seus desdobramentos: crise de representação política e impossibilidade de acesso aos espaços públicos; ineficiência na entrega de bens e serviços pelo Estado; e centralização do processo

de tomada de decisão, vinculados, respectivamente, aos estudos relativos às democracias representativa, participativa e deliberativa; ao papel do Estado na alocação de recursos; e à formulação e implementação de políticas públicas. Os campos gerais de investigação estão relacionados à filosofia política, à economia política e à administração pública (o que contempla disciplinas afins como ciência política, sociologia, políticas públicas, governança pública, etc.). As bases teóricas das discussões se encontram, respectivamente, nas teorias da democracia, da escolha racional e do neoinstitucionalismo. Vejamos as questões principais do debate.

2. Crítica à Democracia Liberal-Pluralista

Entende-se, a despeito dessa discussão introdutória, que o fundo da crítica político-filosófica pode ser atribuído à democracia liberal-pluralista. A teoria democrática, nesse sentido, fornece os instrumentos analíticos para a compreensão do debate atual sobre democracia, cristalizando uma crítica que a contestaria como um mero processo de escolha e de isolamento da esfera política em relação ao restante do mundo social (MIGUEL, 2011). As teorias alternativas construídas a partir dos anos 1960 se abrigharam sob um conjunto de tipologias elencadas pelo autor como apontando para cinco modelos de democracia representativa: liberal-pluralista, deliberativa, republicanismo cívico, participativa e multiculturalismo, cada uma expressando um conjunto de pressupostos próprios que contemplariam estratégias republicanistas, voltadas para o empoderamento do cidadão, e deliberacionistas, preocupadas com os processos de discussão desses cidadãos numa esfera pública.

O alvo da crítica, no entanto, mira, objetivamente, dois fenômenos derivados da crítica principal. O primeiro refere-se à crise de representação política ou representatividade, manifesta, segundo Sartori e Pitkin (apud GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), na impossibilidade de

atendimento das demandas e interesses dos cidadãos, e, de acordo com Gurza Lavalle; Isunza Vera (2011), nas perdas de centralidade dos partidos de massa e de polaridade com relação à participação cujos efeitos se fizeram sentir nas mudanças de hábitos políticos dos eleitores, na erosão das grandes categorias sociais atreladas ao mundo do trabalho e na crescente expansão das funções de comunicação política desempenhadas pela mídia. O segundo, diz respeito à restrição ou impossibilidade de acesso aos espaços de discussão política, *misrepresentation*, consoante definido por Nancy Fraser, de acordo com Lima (2010).

2.1 Crise de representação política: a impossibilidade de atendimento das demandas e interesses dos cidadãos

O conteúdo essencial da crítica à representação, na teoria democrática no que concerne à impossibilidade de atendimento das demandas e interesses dos cidadãos, refere-se à “dualidade constitutiva entre representação e representatividade, entre representante e representado” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.56), que se desdobra nos seguintes binômios:

[...] autonomia do representante *versus* mandato dos representados; componente institucional legal formal da representação *versus* componente substantivo ou de formação de vontade; peso da delegação ou elemento fiduciário *versus* peso da autorização ou elemento do consentimento; soberania nacional ou primazia simbólica e política do todo *versus* soberania popular ou primazia dos reclamos e exigências dos eleitores; posturas majoritárias quanto à composição do parlamento *versus* posturas proporcionais; legalidade ou facticidade *versus* legitimidade ou validade. (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.56).

Representação política, assim, diferentemente do que ocorre no direito privado, não garantiria a representatividade ou

correspondência de interesses entre representantes e representados. Enquanto no modelo de representação que prevalece no direito civil, seu caráter é imperativo e sujeito à imputabilidade do representante quando de seu descumprimento ou afastamento em relação ao interesse do representado, na representação política o representante responderia a um mandato apenas delegativo ou representativo que “garante a autonomia do representante para agir em função de seu juízo e raciocínio, priorizando o todo sobre as partes, ou o interesse da nação sobre o interesse particular dos eleitores” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.54).

A julgar a complexa rede de interesses que caracteriza a sociedade contemporânea – como de fato já começara a ocorrer desde o final do século XVIII – esse modelo parece perfeitamente lógico, originando arranjos institucionais de fundo pluralista, teoricamente mais apto a organizar e coordenar os processos de cooperação e disputa do que aqueles modelos assentados em uma perspectiva de classe. Além de o interesse da nação (como distinguiam pensadores tão diferentes quanto Burke e Rousseau) sobrepor-se aos interesses individuais, o que pressuporia instâncias – espaços públicos – de discussão, a ideia de que algum mecanismo de democracia direta corrigiria essa dualidade, pareceria completamente impossível, promovendo potencialmente mais injustiças do que aperfeiçoando deficiências. Admitindo-se ser esse pressuposto verdadeiro, a ideia de controle e responsabilização do representante perante o representado só poderia ocorrer na representação política mediante critérios de “prestação de contas” e de “responsabilidade”, este aferido na verificação do grau de sensibilidade às demandas e necessidades dos representados. As eleições, portanto, segundo os autores, constituiriam os mecanismos de sanção sobre os representantes, daí o caráter procedimental, minimalista, conferido à democracia na crítica que se instaurou a partir da segunda metade do século XX. Modelos alternativos, como o de *accountability* social, defendido pelo Banco Mundial (2006), propõem a adoção de mecanismos contínuos de prestação de contas por políticos e gestores públicos.

Essa, portanto, parece uma questão central no debate, já que tal configuração prevaleceu hegemonicamente dos séculos XVIII ao XX, só sendo objeto de reflexão no sentido de promoção da defesa do modelo ou da realização de críticas como decorrência das mudanças econômicas e políticas ocorridas a partir dos anos 1960, no contexto das crises de financiamento do Estado (o fim dos “trinta anos gloriosos”). Embora a literatura seja omissa quanto às causas originárias da crise econômica, social e política, os processos de reestruturação econômica e política que se seguiram estiveram associados à crise da representação política, mas também do Estado de Bem-Estar Social, do trabalho e das ideologias.

2.1.1 Fundamentos da crítica à representação: perda de centralidade

No que concerne à perda de centralidade dos partidos de massas, seus efeitos se fizeram sentir, conforme Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011), nas mudanças de hábitos políticos dos eleitores, na erosão das grandes categorias sociais atreladas ao mundo do trabalho e na crescente expansão das funções de comunicação política desempenhadas pela mídia, o que evidenciam seu caráter histórico. Esse processo ensejou a reconfiguração e a pluralização da representação política, manifesta na diversificação do *locus*, das funções e dos atores da representação. Um ponto menos explorado, no entanto, e que constitui lacuna a ser explorada pelos autores, diz respeito ao papel desempenhado pelo Estado (sua burocracia civil e militar), enquanto ator protagonista, detentor de recursos e de capacidades suficientes para contornar pressões de classe e de grupos de interesse a partir de arranjos que emergiram após a II Guerra, fenômeno captado a partir dos anos 1980 (SKOCPOL, 2002). A matriz da crítica à perda de centralidade dos partidos, nesse sentido, pode não ter dado relevância a fatores importantes nesse processo.

2.2 Impossibilidade de acesso aos espaços públicos

No que concerne à impossibilidade de acesso aos espaços de discussão política, a crítica de Nancy Fraser e seu conceito de *misrepresentation*, constitui a melhor expressão. Esse conceito, na interpretação de Lima (2010), contemplaria dois níveis de injustiça:

[...] a injustiça de *misrepresentation* pode se dar pelo menos em dois níveis. Se as regras de decisão política negam a alguns dos incluídos a participação como iguais, tem-se *misrepresentation* política ordinária. Nesse caso, a questão é a representação intraestrutura (*intraframe*) – o familiar terreno dos debates entre cientistas políticos acerca dos méritos relativos de sistemas eleitorais alternativos. Aqui seriam levantados, por exemplo, os problemas relativos a sistemas eleitorais do tipo “o vencedor leva tudo” e a paridade de participação das minorias numéricas, bem como os efeitos das regras de decisão cegas às diferenças sobre a representação política de grupos submetidos a *maldistributione*/ou a *misrecognition*.

Outro nível de *misrepresentation*, menos óbvio, diz respeito ao estabelecimento de fronteiras. Com efeito, o estabelecimento de uma estrutura está entre as decisões políticas mais relevantes, pois de um só golpe constitui os membros e não-membros, afastando os últimos do universo daqueles que têm o direito de ser considerados dentro da comunidade em matéria de distribuição, reconhecimento e representação política ordinária. A injustiça pode surgir precisamente quando “as fronteiras da comunidade são desenhadas de tal forma a erroneamente excluírem algumas pessoas da chance de participarem *de qualquer modo* em seus debates legitimados sobre justiça” (FRASER, 2005b, p. 76; FRASER, 2007c, p. 22; FRASER, 2008a, p. 19). Fraser considera isso uma forma mais profunda de *misrepresentation*, uma espécie de meta-injustiça que impede alguém de fazer reivindicações de primeira-ordem em uma determinada comunidade política, e a chama de *misframing*. Essa injustiça permanece mesmo quando aqueles excluídos de uma comunidade política são incluídos como sujeitos em outra, vez que o resultado dessa divisão política é colocar alguns aspectos da justiça além de seu alcance. (LIMA, p. 77-78).

O problema é que qualquer fórum de discussão hipoteticamente considerado traz sempre em si um problema de representatividade como decorrência da possibilidade de ausência ou baixa representação de atores sociais ou temáticas importantes que podem culminar com algum tipo de injustiça na tomada de decisão. Essa possibilidade seria tanto material – como se advoga – quanto estratégica no impedimento proposital da participação, a maior preocupação da autora, o que sempre constituirá um risco, notadamente se o parlamento, espaço público por excelência de deliberação do interesse comum, fragiliza-se como arranjo institucional de promoção de justiça. Tem sido por isso que as soluções teóricas tenham se dado no contexto da reconfiguração e da pluralização do conceito, conforme já assinalado. A novidade é que participação adquire nesse processo um novo *status* e se torna, ela mesma, objeto de análise quanto aos aspectos aqui mencionados.

Questões tanto teóricas, quanto históricas, orientaram a crítica à representação e, posteriormente, inauguraram e alçaram a ideia de participação como superposta com valores fundamentais da democracia – autodeterminação e igualdade política, segundo Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011). No debate, no entanto, não se tocou a questão de até que ponto a participação social, de forma geral ou na forma como empiricamente vem sendo adotada, corrigiria os efeitos de *misrepresentations* de que nos fala Nancy Fraser, ou de externalidades, segundo a economia do bem-estar, à medida que não contemplaria a totalidade dos atores nos espaços de deliberação institucionalmente constituídos ou não consideraria os reflexos (ou custos) imputados a terceiros.

Se se retroage mais no tempo na busca de referências, o “homem político” de Aristóteles é seu marco inicial, compreendendo, segundo Arendt (2010), a noção de ação, de vida em comum e deliberação dos interesses também comuns que compõem uma esfera pública distinta e à custa de uma esfera privada, responsável pela garantia da sobrevivência. A cidade-estado antiga, portanto, define não apenas os contornos iniciais da participação, mas inaugura o que parece ser uma impossibilidade

real na política: a incorporação do contingente de indivíduos que não dispõe das condições (discursos, autonomia material e tempo) para tomar parte na política. As transformações que se dão nessa esfera pública, mediante a ascensão das questões restritas à manutenção da vida antes a solapa, de acordo com a autora, do que aperfeiçoa o processo político de participação, perspectiva que torna a ideia de esfera pública de Habermas mais simpática. Foi também de Aristóteles, as primeiras reflexões sobre o problema da participação, ao alertar sobre o risco de corrupção da democracia em demagogia, expressão da manipulação da maioria ante argumentos irracionais e racionais. Em Arendt, essas características compuseram uma esfera pública que anunciava os problemas da democracia representativa que ainda estava por se apresentar, o da exclusão da seara de discussão de atores e questões que só emergiram para a esfera pública a partir de mudanças na própria estrutura da sociedade.

No florescer da idade moderna, o “contrato social”, consoante definidos pelos clássicos da filosofia política, introduziu a ideia de participação como autorização, uma vez que, em face do direito natural do indivíduo à vida, à liberdade e à propriedade, delegaram-se prerrogativas ao soberano como contrapartida da proteção e da garantia de seus direitos. A continuidade do processo de mudança social com delimitação do poder do soberano como consequência da criação de parlamentos e a emergência de novas forças políticas (os burgueses e os operários) ensejaram, por sua vez, a reivindicação de mudanças no parlamento e o surgimento de uma renovada ideia de democracia, num primeiro momento, e de representação, num segundo.

Na teoria democrática, ainda, participação contempla expressões que não se vinculam estritamente aos espaços públicos institucionais. Nesse sentido, o conceito de democracia deliberativa de Habermas propugna a existência de esferas públicas de interação e trocas argumentativas, podendo, eventualmente, empregar procedimentos formais de debates ou mesmo serem produzidas pelas *media* de massa. Essa esfera pública seria de tipo episódica, de presença organizada e abstrata (ROUSILEY, 2007), mas não se

integraria aos espaços institucionais de participação social, como os conselhos gestores e de controle social, ou mesmo oficiais, como o Parlamento. O modelo de democracia deliberativa preserva, nessa perspectiva, a estrutura liberal-democrática favorável à sociedade capitalista e seu sistema de organização e coordenação de conflitos. Ante esse contexto, participação social aspirou materializar um caráter político emancipatório, consoante análises republicanistas (MIGUEL, 2011), propiciando, aos cidadãos, serem atores de mudança. O conceito, nessa perspectiva, alcançou mesmo um novo *status*, o de “valor em si”, trazendo em seu bojo a ideia de aprofundamento democrático mediante a criação de espaços e mecanismos que viabilizem a construção da cidadania e o empoderamento do cidadão.

3. Crítica à Ineficiência do Estado na Entrega de Bens e Serviços

Fora do âmbito da teoria democrática, o conceito de participação social se insere na estratégia geral de contestação da eficiência e do papel do Estado na alocação de recursos e na entrega de bens e serviços. A crítica se dirige ao esgotamento do modelo Estado-centrista de promoção do desenvolvimento econômico e social ou, mais especificamente, de manutenção da taxa de crescimento econômico e do *welfare states*. No núcleo desse processo, encontra-se a crise econômica mundial do final dos anos 1970, refletida em altos índices de endividamento dos Estados nacionais, os quais puseram em xeque a capacidade de atendimento de demandas crescentes originadas de mudanças do perfil demográfico da população, sobretudo menor taxa de natalidade relacionada ao ingresso das mulheres no mercado de trabalho e às mudanças comportamentais de cunho emancipatório e ao envelhecimento da população, promovendo um inusitado aumento de gastos sociais, com reflexos fiscais nos níveis de endividamento dos países desenvolvidos em razão da necessidade de financiamento, exercendo cada vez maior pressão fiscal sobre as

empresas e influenciando, por sua vez, seus níveis de competitividade já agravados pela entrada de países em desenvolvimento no comércio internacional (ESPING-ANDERSEN, 1991, 1995). A causa da crise, portanto, foi interpretada como eminentemente endógena, tendo na incapacidade de financiamento do Estado (a crise fiscal) seu núcleo principal, expressa, conforme já assinalado, nos níveis de endividamento e na desaceleração do crescimento dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, não necessariamente capitalistas, visto que também os Estados comunistas atravessaram esse processo (BRESSER-PEREIRA; CUNILL GRAU, 1999).

Essa crise repercutiu diretamente na qualidade e quantidade dos serviços públicos prestados, o que ensejou reflexões acerca da redefinição do papel e das funções do Estado em favor de uma suposta revalorização da sociedade civil (CUNILL GRAU, 1998) e da adoção de políticas de transferência e/ou de cogestão da provisão de bens e serviços pela sociedade civil. As bases teóricas dessa reflexão se assentaram na teoria da escolha racional, orientando a defesa da redefinição de regras de racionalidades que contemplassem, consoante exposto por Osborne (2010), mecanismos de alocação de recursos como competição, preços e contratos. Na perspectiva liberal, o inchaço do Estado, seus gastos exorbitantes e baixa qualidade dos serviços resultaram em pressão por mudanças na reorganização administrativa do Estado. Sob essa perspectiva, políticas de redução de seu tamanho, designadas de Estado mínimo, alcançaram seu apogeu ainda nos anos 1980, tendo sido complementadas por iniciativas de reforma do Estado burocrático, a partir dos anos 1990 (BRESSER-PEREIRA; CUNILL GRAU, 1999), fenômeno com larga implementação na América Latina.

Essa reorganização administrativa passou a ser orientada por nova racionalidade econômica (o projeto neoliberal), em que participação expressa, inicialmente, o deslocamento da entrega de bens e serviços para o mercado e, posteriormente, para o emergente “terceiro setor” – o público não estatal – e mesmo para as famílias e cidadãos que se responsabilizariam pelo controle social

(BRESSER-PEREIRA; CUNILL GRAU, 1999). Modelos de gestão orientados para resultados passaram a ser as referências a serem seguidos, os quais engendraram arranjos abrigados sob os paradigmas da Nova Administração Pública (NAP) (FERLIE, 1996) e da Nova Governança Pública (NGP) (OSBORNE, 2010), ambos contemplando mudanças profundas nos processos de coordenação e tomada de decisão na formulação e na implementação de políticas públicas, conforme abordado a seguir.

4. Crítica à Centralização do Processo Decisório

Na perspectiva do processo decisório, a organização burocrática constituiu o paradigma hegemônico na emergência da sociedade industrial e do Estado moderno. Recompensada pelo mercado e adotada em larga escala pelos governos como melhor modelo de coordenação e controle da produção de bens e serviços (POWELL; DIMAGGIO, 2001), a burocracia fundamentou-se em sólidos princípios de neutralidade, impessoalidade das funções, convertendo-se em correia de transmissão dos projetos de construção do *welfare state* e promoção da equidade e justiça social na entrega de bens e serviços públicos. Expressou, assim, o ideal de universalismo de procedimento necessário ao desenvolvimento do capitalismo e fortalecimento do Estado, complementando a teia democrática ao se posicionar como arranjo institucional sob controle do parlamento, a quem devia prestar contas.

Os sinais de esgotamento do Estado social-burocrático, no entanto, tornaram-se visíveis, também, ainda nos anos de 1970. A crítica formulada adotou duas variantes principais: a) a que focou o “burocratismo” como sinônimo de ineficiência, e o corporativismo como expressão de sua captura pelos interesses privados; e b) a que se concentrou em seus mecanismos de coordenação e controle e de tomada de decisão: hierarquia e centralização (BRESSER-PEREIRA; CUNILL GRAU, 1999). A primeira variante resultou nas propostas de mudanças estruturais comentadas no tópico anterior: privatização, desregulamentação, descentralização, terceiro setor, ideia de “público não estatal” localizado entre modelos de

propriedade privada e pública. A segunda variante, no entanto, a que diz respeito aos mecanismos de coordenação e controle e de tomada de decisão, concentrou-se sobre a rígida estrutura hierárquica e a centralização do processo decisório como instrumentos a serem combatidos. As alternativas que se apresentaram convergiram para a construção de novos mecanismos de coordenação e de tomada de decisão que constituíssem oportunidades, para a intervenção de interesses particulares na formulação e implementação de políticas públicas. O paradigma do novo serviço público, ou como teoricamente vem sendo denominado, a Nova Governança Pública (NGP), fundamentou, sob pressupostos neoinstitucionais, a introdução de novos instrumentos de coordenação e de tomada de decisão: redes (*network*) e participação.

Os arranjos institucionais que, nessa perspectiva, foram implementados em muitos países, vieram na forma de abertura político-administrativa com descentralização de competências para estados e municípios e criação de estratégias e espaços públicos de participação no processo de tomada de decisão. Os conselhos gestores, os orçamentos populares e instrumentos de controle social foram paulatinamente introduzidos na agenda governamental (NOGUEIRA, 2005), sendo acompanhados por iniciativas governamentais de promoção da participação (conferências, congressos, seminários, capacitação, etc.). Uma nova concepção de Estado emerge nesse processo. Um Estado ao mesmo tempo plural, onde múltiplos atores interagem na entrega de bens e serviços, e pluralista, caracterizado por múltiplos processos, orientando o sistema de formulação de políticas. O Estado perde o *status* de ator isolado na *policy-making* e passa a dividir essa responsabilidade com sujeitos que também se fortaleceram no processo de aprofundamento da democracia (PETERS, 2010; OSBORDE, 2010).

Conclusão

No contexto da bibliografia examina, portanto, o que absolutamente não esgota a discussão, participação constitui um conceito síntese que expressa e fundamenta soluções de fenômenos sociais, políticos, econômicos e administrativos das mais diversas matrizes ideológicas, revestindo-se em um “valor em si” a legitimar arranjos e políticas que pretendem contestar o *status quo*. É nesse sentido que tem orientado tanto os progressistas que almejam transformar os fundamentos da democracia-liberal por intermédio da democracia direta, passando pelos republicanistas que perseguem a emancipação dos cidadãos, via criação de espaços de participação, quanto os deliberacionistas, que o defendem pela via do debate em esferas públicas. Fica evidente tratar-se, também, de um movimento que é histórico, assentado sobre problemas reais que são particulares em cada época e para os quais a *policy analysis* provê soluções específicas. Aos formuladores de políticas públicas cabem tornar esses pressupostos transparentes e demonstrar a eficácia e efetividade dos modelos propostos. Nesse sentido, todos têm contribuições importantes a fazer.

Referências

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARISTÓTELES. **Coleção os Pensadores**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Social Accountability in Public Sector**: a conceptual discussion and learning module. Washington, DC: 2005.

BRASIL. **Decreto 8.243**, de 23/05/2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 13 mar. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Núria. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: _____ (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CUNILL GRAU, Núria. **Repensando o público através da sociedade** – novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 1998.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2006.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451995000100004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 18 mar. 2015.

_____. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, 1991. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006>. Acesso em: 23 fev. 2015.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: UnB, 1996.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da Crítica Democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.

_____; HOUTZAGER Peter. P., CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIMA, A. M. D. **Justiça em Nancy Fraser**. 2010. 151 f. Dissertação (Mestrado em Ética e Epistemologia) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2010.

MAIA, R. C. M. Política Deliberativa e Tipologia de Esfera Pública. **BIB**, São Paulo, n° 63, 1º semestre de 2007, p. 89-114.

MIGUEL, L. F. Representação Democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 25-63, 2011.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 117-166.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**, 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; Brasília, DF; ENAP, 1997.

OSBORNE, Stephen P. **The New Public Governance: emerginprspectivesontheoryandpractice os publicgovernance**. Routledge. Taylor & Francis e-Library. New York, 2010.

PATEMAM, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETERS, Guy. **MetaGovernance in The New Public Governance**: emergin prspctives on theory and practice os public governance. Routledge. Taylor & Francis e-Library. New York, 2010.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p.154-190.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back. In: Strategies of Analysis in Corrente Research. In: EVANS, B. Peter; DIETRICH, Rueschemeyer; SKOCPOL, Theda. **Bringing The State Back In**. Eletronic Edition. Cambridge Unversity Press, 2002.

Recebido em 02/03/2016 e
aceito em 29/04/2016

Resumo: *Tendo em vista a reação negativa no parlamento brasileiro à tentativa de instituição da Política Nacional de Participação Social (PNSP), Decreto 8.243/2014 (BRASIL, 2014), o que motivou um debate acalorado, porém pouco revelador das questões de fundo e pressupostos que orientam a construção de políticas públicas de participação no Brasil, este artigo examina as publicações, campos de estudos e referenciais teóricos sobre o tema em busca de respostas que possam identificar e elucidar referidas questões e fundamentos. Busca contribuir com as reflexões que auxiliem na formulação de políticas mais realistas e efetivas que atendam aos interesses de amplos setores da sociedade. Mostra, nesse percurso, que participação constitui um conceito que transita em campos conservadores e progressistas, questionando contradições relacionadas à crise de representação, à ineficiência do Estado e ao seu processo de formulação e implementação de políticas.*

Palavras-chave: *Participação, Políticas Públicas.*

Title: *Social Participation and Public Policy: responses to the crises of liberal democracy, state inefficiency and the centralization of decision-making*

Abstract - *Given the negative reaction of the Brazilian parliament to the implementation of the National Policy for Social Participation (PNSP) (Decree 8243/2014, BRAZIL, 2014) — which led to a heated debate, one that nonetheless revealed little of the issues and assumptions guiding the development of public policies on participation in Brazil — this article conducts an exploratory study of publications, research fields and theoretical perspectives on participation. The aim is to identify and clarify the aforementioned issues and foundations so as to contribute to reflections that will aid the formulation of more effective policies in meeting the interests of broad sectors of society. In doing so, the paper shows that the concept of participation is found in conservative and progressive spheres, questioning contradictions regarding the crisis of representation in liberal democracy, the inefficiency of the state in its role and its relationship with society, and the decision-making process involved in the formulation and implementation of public policies.*

Keywords: *Participation, Public Policy, Society.*
