



Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

VICTOR RODRIGUES DE BRITO

**REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO
MÉTODO DE GOVERNO:
um olhar sobre a qualidade da democracia**

Brasília – DF

2014

VICTOR RODRIGUES DE BRITO

**REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO
MÉTODO DE GOVERNO:
um olhar sobre a qualidade da democracia**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Doutora Christiana Soares de Freitas

Brasília, DF
2014

VICTOR RODRIGUES DE BRITO

**REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO
MÉTODO DE GOVERNO:
um olhar sobre a qualidade da democracia**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão
do Curso de Gestão de Políticas Públicas do aluno

Victor Rodrigues de Brito

Doutora, Christiana Soares de Freitas
Professora-Orientadora

Doutora, Magda de Lima Lucio
Professor-examinador

Doutor, Luiz Fernando Macedo Bessa
Professor-examinador

Brasília, 8 de dezembro de 2014.

Aos meus pais, irmãos, familiares e à Isabela.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram direta e indiretamente para a conclusão deste trabalho, principalmente aos meus pais, tios e avós, que souberam me ensinar valores e fundamentos essenciais à minha caminhada. Aos amigos que me acompanharam durante esses quatro anos de UNB, sem os quais certamente as longas noites de aula não seriam as mesmas. Aos professores que tive, que me ensinaram não apenas teoria, mas também honestidade, perseverança e otimismo, tão essenciais aos que pretendem seguir o caminho da gestão de políticas públicas. Agradeço imensamente à professora Christiana, que me orientou durante a produção deste trabalho e me mostrou que o processo de ensino e aprendizagem pode ser diferente do método tradicional. Por fim, agradeço à minha namorada Isabela, que esteve ao meu lado durante toda a minha Graduação, sempre compreensiva e disposta a ajudar nos momentos mais complicados, à ela minha eterna gratidão.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo compreender a proposta apresentada pelo governo federal nos últimos anos denominada “participação social como método de governo”, analisando em que medida esse modo de governar pode minimizar, ou não, os efeitos decorrentes dos problemas relativos à representatividade observados na democracia brasileira. Para auxiliar na análise foram realizadas entrevistas com gestores públicos atuantes na Secretaria Geral da Presidência da República, com o intuito de compreender qual a percepção deles em relação aos problemas observados no sistema representativo brasileiro, bem como em relação ao significado da participação social como método de governo. Trata-se de uma pesquisa exploratória, cuja abordagem utilizada foi de cunho qualitativo. Foram utilizados como instrumentos pesquisa bibliográfica e documental, além de entrevistas semiestruturadas. Com a discussão desenvolvida ao longo do trabalho foi possível concluir que a participação social como método de governo tem um grande potencial em mitigar os déficits democráticos e, conseqüentemente, os problemas do sistema representativo do Brasil. A partir de análise crítica foram observados alguns aspectos que dificultam a sua implementação, podendo tornar esse modo de governar apenas retórico e simbólico. Portanto, observar a efetividade da participação social e institucionalizá-la nos mais diferentes níveis e esferas governamentais, revela-se precípuo para o sucesso dessa proposta.

Palavras-chave: Democracia. Representação. Participação. Método de governo.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	CORPO CONCEITUAL	12
2.1	Democracia e Qualidade.....	12
2.2	Representação Democrática e Responsividade	14
2.3	Crise da Democracia Representativa	16
2.4	Participação Social.....	22
2.5	Participação e Administração Pública	24
2.6	Participação Social como Método de Governo.....	26
2.6.1	Conferências Nacionais	28
2.6.2	Conselhos Gestores de Políticas Públicas	30
2.6.3	Orçamento Participativo	31
3	RECURSOS METODOLÓGICOS	33
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	35
4.1	Percepção dos Gestores quanto à suposta Crise da Democracia Representativa 35	
4.2	Percepção Quanto à Relação entre Modo de Governar e Representação	37
4.3	O Significado da Participação Social como Método De Governo.....	39
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
6	BIBLIOGRAFIA	45
7	APÊNDICE	48
7.1	Roteiro das entrevistas	48

1 INTRODUÇÃO

Desde a retomada da supremacia civil com a queda do regime militar em 1985, instaurou-se no Brasil – e vigora até hoje – um regime democrático, cuja consolidação ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a mais democrática que o país já teve (CARVALHO, 2002). Dentre vários outros assuntos, a Carta Magna contempla, em seu art. 1º, elementos que formalizam a democracia representativa como sistema de governo, pois institui que a República Federativa do Brasil constitui-se Estado Democrático de Direito, e que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (BRASIL, 1988).

Não obstante a expressa instituição da representação, a Constituição Federal adotou mecanismos de participação popular no âmbito dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, através de referendos, plebiscitos, iniciativa popular de leis, garantia de fiscalização do Executivo, ações populares, mandados de segurança coletivos, entre outros (SILVA, 2013).

Isso foi possível devido aos princípios liberais e democráticos que norteiam a Constituição Federal, pois proporcionam de certa forma uma maior abertura a processos de participação social e conseqüentemente viabilizam também a alteração dos padrões históricos de relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil, que em alguns momentos tiveram por característica distanciamento e baixa participação popular, pois, cronologicamente, é a partir de meados da década de 1990 que mecanismos participativos passam a ser institucionalizados no novo regime político delineado pela Constituição (NASCIMENTO, 1997; COSTA, BURSZTYN e NASCIMENTO, 2009). Segundo Carvalho (2005),

Os acontecimentos políticos eram representações em que o povo comum aparecia como espectador ou, no máximo, como figurante. Ele se relacionava com o governo seja pela indiferença aos mecanismos oficiais de participação, seja pelo pragmatismo na busca de empregos e favores, seja, enfim, pela reação violenta quando se julgava atingido em direitos e valores por ele considerados extravasantes da competência do poder (CARVALHO, 2005, p. 163).

A redemocratização e sua consolidação com o advento da Constituição de 1988 alterou profundamente a dinâmica das relações entre Estado e sociedade no Brasil, pois trouxe consigo diversas demandas e a necessidade e possibilidade da participação popular na gestão de políticas públicas no que concerne aos espaços de deliberação, planejamento, execução,

controle e supervisão dos planos, programas e projetos (SILVA, 2013), além de pluralizar o sistema partidário, democratizar o sistema eleitoral e ampliar as responsabilidades do Estado no provimento de direitos sociais.

Diante desse cenário, Carvalho (2002) afirma que a retomada da supremacia civil em 1985 se fez de maneira razoavelmente ordenada e, até agora, sem retrocessos; portanto, o atual contexto brasileiro permite que os esforços sejam no sentido de aprimorar nossa democracia e não mais instaurá-la. Nesse sentido, Moisés (2008), ao analisar a literatura, verifica que mesmo regimes democráticos que utilizam o princípio da soberania popular na escolha de seus representantes, não necessariamente atendem a todos os critérios para a transformação de autoritarismo em democracia, de modo que se faz relevante o debate em torno da definição do termo além da contraposição democracia/ditadura, mas principalmente em torno da qualidade do regime democrático.

Os recentes protestos ocorridos no Brasil nos revelam que a dicotomia entre eleitores e eleitos tem tomado proporções alarmantes no país, seja pelos recorrentes casos de corrupção ou pela incapacidade dos governantes em traduzir as preferências dos cidadãos na forma de políticas públicas até mesmo em áreas básicas como educação, saúde e transporte. Embora muito cedo para analisar o resultado final desses protestos, que seguiram linhas parecidas com os ocorridos pelo mundo após a crise econômica, estrutural e multidimensional de 2008 (CASTELLS, CARDOSO e CARAÇA, 2013), claro que com suas peculiaridades, já se pode verificar qual legado esses movimentos sociais (CASTELLS, 2013) deixaram na cultura brasileira.

O fato é que neste cenário de insatisfação e pouca legitimidade, fica evidente a existência de algum problema no sistema representativo do país, ou mesmo uma crise como alguns autores defendem. Porém, encarar o problema como uma “crise da democracia representativa” exige ponderação e algumas ressalvas, pois se trata de um problema escorregadio, sem fácil dedução, o contrário de uma simples tarefa (ROMAGNOLI e MELO, 2011). Nesse diapasão, Bobbio (1986) chama atenção para as implicações de se usar a palavra “crise”, pois carrega um sentido de colapso iminente; entretanto, o autor sugere a adoção da palavra “transformações” da democracia, pois desta forma o termo assume sentido axiologicamente neutro.

Romagnoli e Melo (2011) argumentam que não se trata de uma crise pontual e específica, mas sim de uma situação complexa, com vários pontos críticos existentes em todo o sistema. Entretanto, para os autores, existiria uma crise específica que permearia e daria acesso ao entendimento de todos os outros pontos críticos da crise da democracia

representativa, que seria a crise do representado, pois este é o ator chave na relação entre eleitores e eleitos pelo fato de estar livre das amarras institucionais e burocratizadas que poderiam causar confusão em uma possível análise. De todo modo, a literatura que trata das democracias contemporâneas tem apontado para uma crise de legitimidade que afeta os sistemas representativos, a qual consiste na falta de responsividade dos governantes em relação à vontade popular, que tem culminado em algumas fórmulas políticas para se superar as deficiências no governo representativo (DIAS, 2004).

Nesse sentido, a introdução de mecanismos de intervenção direta da população sobre a gestão de políticas públicas tem sido vista como solução para a crise de legitimidade da representação no que se refere à ampliação da percepção dos representantes com relação à realidade objetiva dos governados e à instauração de ciclos virtuosos na esfera pública através do efetivo exercício de variadas instâncias de controle social (DIAS, 2004).

É nesse contexto de distanciamento entre Estado e sociedade que, no Brasil, estão ganhando força esses mecanismos de participação social direta, como os orçamentos participativos, conselhos gestores, entre outros ambientes de coprodução de políticas públicas, os quais têm sido incentivados pelo governo federal nos últimos anos no sentido de institucionalizar e desenvolver todos esses tipos de interface socioestatal através da sustentação de uma proposta denominada “participação social como método do governo” (PIRES e VAZ, 2012).

O mais recente esforço na direção de institucionalização deste modo de governar foi o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, o qual pretende instituir Política Nacional de Participação Social, cujos objetivos estão contidos em seu art. 4º. Dentre eles está a consolidação da participação social como método de governo. Apesar dessa tentativa de institucionalizar as instâncias de participação popular, alguns setores reagiram negativamente ao decreto sob um dos argumentos que este implicaria o risco do surgimento de um poder paralelo. No entanto, o decreto não discute o caráter representativo da democracia, mas formaliza um pouco mais os mecanismos pelos quais o governo poderá ouvir melhor as demandas e propostas da sociedade civil (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Avritzer (2014) cita o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal e destaca a definição, pelo legislador constituinte, de um sistema misto entre representação e participação, e faz o questionamento de qual seria o sentido de se instituir um sistema nacional participação social. Como resposta, o autor argumenta que:

A temporalidade da representação está em crise em todos os países do mundo. Por temporalidade, deve se entender a ideia de que a eleição legitima a política dos governos durante um período extenso de tempo, em geral de quatro anos. Hoje vemos, no mundo inteiro, pensando em Obama nos Estados Unidos e Hollande na França, uma enorme mudança na maneira como a opinião pública vê os governos. (AVRITZER, 2014).

O autor ainda expõe, citando o filósofo Pierre Rosavallon, que a legitimidade das eleições não é capaz por si só de dar legitimidade contínua aos governos e que há uma forte crise de duas instituições, dos partidos e da ideia de governo da maioria, o que culmina na incapacidade do sistema representativo em tratar de maneira efetiva as demandas mais complexas, como, por exemplo, o direito das minorias (AVRITZER, 2014). No entanto, apesar dessa incapacidade, cumpre salientar que a retórica da participação social se alicerça no pressuposto de que é sempre positiva e refuta a possibilidade dela ser manipulatória, a depender da ênfase dada no transcurso (COSTA *et al*, 2009).

Diante do exposto, o presente estudo buscará verificar a percepção dos gestores federais da Secretaria Geral da Presidência da República em relação à existência ou não de uma crise da democracia representativa no Brasil, bem como compreender o que significa para eles a proposta da “participação social como método de governo”, para posteriormente, analisar em que medida esse modo de governar pode minimizar, ou não, os efeitos decorrentes dos problemas relativos à representatividade observados na democracia brasileira.

2 CORPO CONCEITUAL

Passadas mais de duas décadas desde a instauração do regime democrático brasileiro e considerando que não houve retrocessos até então que pudessem culminar em rupturas no cenário político, os esforços agora estão voltados para o aprimoramento de nossa recente democracia, que constitucionalmente adota uma espécie de combinação entre representação e participação.

2.1 Democracia e Qualidade

Dahl (2005) propõe que a característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos. Tal pressuposto não significa que não existam outros aspectos necessários para um sistema ser estritamente democrático, porém

aborda a democracia sob a ótica da qualidade a partir da capacidade de “ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsiva a todos os cidadãos” (DAHL, 2005). O autor também defende que, para a manutenção da responsividade, os cidadãos devem ter oportunidades de: formular suas preferências; expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; e ter suas preferências igualmente consideradas na conduta governamental, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Nesse sentido, Moisés (2008), ao analisar a literatura sobre o tema, verifica que mesmo regimes democráticos que utilizam o princípio da soberania popular na escolha de seus representantes, não necessariamente atendem a todos os critérios para a transformação de autoritarismo em democracia, de modo que se faz relevante o debate em torno da definição do termo além da contraposição democracia/ditadura, mas principalmente em torno da qualidade do regime democrático.

É sob essa ótica que Moisés (2008) explana acerca das dimensões propostas por Diamond e Morlino (2004) para o funcionamento da democracia com qualidade, a saber: o primado da lei, a participação e a competição políticas, modalidades de *accountability* (vertical, social e horizontal), o respeito às liberdades civis e aos direitos políticos, a progressiva implementação da igualdade política e de seus correlatos, a igualdade social e econômica e, por fim, a responsividade. Podemos notar que as cinco primeiras são relativas a procedimentos e vêm seguidas de outras duas que variam substantivamente em sua natureza, porém a última aparece como elemento integrador entre as dimensões procedimentais e substantivas, pois é capaz de detectar o quanto os *outputs* governamentais correspondem aos *inputs* advindos dos cidadãos. (MOISÉS, 2008; PEDERIVA, 2012).

Powell (2005) explana que a responsividade ocorre quando há, por parte de um governo democrático, a implementação de políticas públicas de acordo com a vontade dos cidadãos. Rennó *et al.* (2011), ao analisarem tal definição, explicam que sua forma simples exige análise a partir da identificação de alguns fatores-chave. Primeiramente é necessário que se identifique o que querem os cidadãos a partir de suas preferências e como elas passam do nível individual ao agregado (interesses de coletividades). Segundo, é necessário analisar como tais preferências são inseridas nos sistemas políticos e são debatidas no processo decisório, e por último, faz-se importante verificar a semelhança entre o produto final do processo decisório e os interesses originários dos cidadãos, o que pode também ser assegurado através de análises sobre a tendência de votar em candidatos já eleitos, como forma de premiá-los por seu desempenho (RENNÓ *et al.*, 2011). Desta forma, os autores

concluem que para uma análise da democracia representativa é imprescindível tratar de questões de responsividade, pois os debates em torno do assunto se aproximam bastante da discussão sobre representação de interesses.

Em continuação à sua análise, os autores argumentam sobre a importante contribuição teórica do modelo de responsividade proposto por Powell, pois aponta os estágios do processo de transformação de preferências dos cidadãos e políticos em escolhas eleitorais e de políticas públicas, em cada momento do processo decisório democrático. (RENNÓ et al, 2011, p.55). Porém, os autores destacam as dificuldades deste modelo quando se pretende analisar a responsividade do ponto de vista do cidadão, pois ele prioriza as instituições políticas como sendo determinantes mais importantes da responsividade em qualquer sistema político. Nesse sentido, os autores se propõem a avaliar a qualidade da democracia no Brasil sob a ótica da cidadania.

2.2 Representação Democrática e Responsividade

Pederiva (2012), ao analisar a literatura, verifica que a responsividade é um processo complexo, o qual inclui vários elos, além de ser uma das justificações para a democracia, conforme verificado pelo autor, “refere-se à capacidade de resposta dos políticos e sistemas políticos às demandas por distribuição e redistribuição vindas da sociedade” (PEDERIVA, 2012, p.50). Já a representatividade consiste na atuação em prol dos demais, ou seja, em realizar escolhas públicas que sejam melhores para uma maioria de representados.

O autor destaca ainda que existem vários graus de correspondência entre representatividade democrática e responsividade, o que suscita as seguintes perguntas, segundo o autor:

Uma é se os representantes deveriam decidir e agir em harmonia apenas com os que os elegeram no distrito eleitoral ou com todos os que integram a jurisdição da função pública assumida. A outra é se cumpre aos representados atuarem conforme o demandado a cada momento pelos representados ou de modo mais autônomo e confiante na aprovação posterior (PEDERIVA, 2012, p. 47).

O questionamento levantado pelo autor nos remete a uma das questões discutidas por Pitikin (2006), em que aborda a polêmica sobre o mandato e a independência. Acerca desta questão é argumentado que se constitui em um debate teórico infundável, não importando o quanto os pensadores tomem posição. Tal discussão dicotômica surge a partir do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: “tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente” (PITKIN, 2006, p. 30).

Mas, na teoria política, o paradoxo é recoberto por várias preocupações substantivas: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo etc. (PITKIN, 2006, p. 30).

O modelo democrático contemporâneo possui como uma de suas bases o exercício da vontade do povo para o bem comum, o que é viabilizado através da representatividade, ou seja, a escolha dos governantes pelos governados, cujos princípios de ação governamental e obediência cidadã são regulados pela capacidade do representante em traduzir a vontade popular sob a forma de políticas públicas (DIAS, 2004). Entretanto, a autora alerta que democracia e governo representativo não são sinônimos, podem coexistir ou não no mesmo fenômeno, na democracia grega, por exemplo, a participação era realizada de forma direta por aqueles que eram considerados cidadãos, o que é incompatível com o modelo de sociedade que temos atualmente.

Dando prosseguimento a sua argumentação, Dias (2004) remonta a definição do papel do representante dada por *Hobbes*, que seria alguém autorizado a agir por quem possui o direito de agir, portanto a legitimidade das ações do representante está fundada na autorização que estabelece a relação entre ambos. Por outro lado, a autora expõe que para *Rousseau*, a representação não seria um mecanismo sociopolítico válido, pois a vontade não pode ser plenamente representada, portanto, representar de maneira imperfeita é o mesmo que a não representação.

Dias (2004) cita o estudo desenvolvido por Bernard Manin (1995), que buscou compreender o papel da representação como forma de governo nas sociedades ocidentais ao longo da história. Ao percorrer a literatura, Manin encontrou quatro princípios que caracterizam o modelo representativo, são eles: a escolha dos representantes pelos representados; a independência parcial dos representantes com relação à vontade dos representados; a liberdade de opinião pública; e o uso do debate como mecanismo para a tomada de decisões. No terceiro princípio, podemos perceber que há a possibilidade de imposição da vontade popular sobre os representantes, desde que seja de maneira coletiva e organizada, forçando os governantes a negociarem e fornecerem respostas à sociedade mesmo que não seja sua vontade, para que se possa “alterar o curso das decisões políticas na medida em que ameaçam a manutenção do poder pelos governantes” (DIAS, 2004, p. 242).

Urbinati (2006) argumenta que a democracia representativa é uma forma de governo original, que não é idêntica à democracia eleitoral. Em seu trabalho a autora elucida e

questiona “as suposições não questionadas” que sustentam a ideia de que a democracia direta é a forma política mais democrática, colocando a representação como uma segunda melhor alternativa. Baseando-se nos trabalhos de Hanna Pitkin (1967) e Bernard Manin (1997), ela busca demonstrar que a “representação política é um processo circular (suscetível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais” (URBINATI, 2006, p. 192). Desta forma,

A democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar. A soberania popular, entendida como um princípio regulador “como se” guiando a ação e o juízo políticos dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação (URBINATI, 2006, p. 192).

Ainda segundo a autora, embora a autorização eleitoral seja primordial para a determinação dos limites e responsabilidades do poder político, ela não elucida o bastante sobre a verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática, ou seja, “as eleições ‘engendram’ a representação, mas não ‘engendram’ os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo” (URBINATI, 2006, p.192). Desta forma, a representação democrática pressuporia claramente uma revisão das noções tanto de representação quanto de soberania.

2.3 Crise da Democracia Representativa

Em seu estudo, Epstein (1997) expõe que a noção de decisão coletiva surge da distinção entre as decisões advindas de uma coletividade e as decisões individuais, porém se a decisão parte de apenas uma pessoa, como no caso de um ditador, podemos dizer que ocorre uma decisão coletiva, deixando de lado a questão de saber se a decisão desta pessoa afere ou não a soma ou mesmo a maioria das preferências individuais (EPSTEIN, 1997). O autor explana ainda que o voto livre e universal é um dos métodos mais importantes utilizados pelas formas democráticas de governo para a legitimação da alocação do poder através do aval da vontade coletiva, e levanta a questão de como se devem estabelecer regras que devam ser seguidas para se compor as preferências pessoais de cada indivíduo a fim de se aferir adequada e legitimamente a preferência coletiva.

Para Epstein (1997), a legitimidade das decisões coletivas em procedimentos democráticos depende basicamente do conceito da maioria, ou seja, excluindo-se a pouca probabilidade de ocorrer empate, em qualquer escolha dicotômica, um dos lados deverá receber mais da metade dos votos, porém, quando há mais de duas opções, de força

aproximadamente igual, é pouco provável que a apuração indique maioria decisiva. De fato, o estudo desenvolvido pelo autor exige uma maior atenção quanto a suas argumentações em torno do *efeito de Condorcet*¹, de todo modo, para efeitos deste estudo, sua contribuição gira em torno de uma hipótese e um dos questionamentos levantados pelo autor. A hipótese seria que o desengano com o sistema representativo, além de problemas no campo econômico e social, se originaria também de “um sentimento latente de frustração devido à emergência da intransitividade e conseqüente fator de irracionalidade na aferição da vontade coletiva” (EPSTEIN, 1997, p.285) a partir do voto. O questionamento concerne em como viabilizar um sistema representativo que possa se adequar e legitimar a aferição da vontade popular.

Nesse sentido, o autor defende maior racionalização nos processos de verificação e aferição da vontade coletiva para a tentativa de se superar a crise da democracia representativa, pois assim seria possível reduzir algumas tensões geradas pelo fato de os eleitores se sentirem mal representados. Além disso, o autor também sugere que as questões por ele levantadas deveriam ser equacionadas para se pensar num novo código eleitoral, “talvez combinando instâncias de democracia representativa com outras formas, como por exemplo, a de democracia direta”. (EPSTEIN, 1997, p.285).

Bobbio (1986) chama a atenção para a utilização da palavra “crise” para definir um estágio da democracia, então sugere a adoção da palavra “transformações”, assim o termo assume um sentido axiologicamente neutro. Segundo o autor, utilizar a palavra “crise” nos induz a pensar que em qualquer momento pode haver um colapso. Para ele, a transformação é um estado natural da democracia, pois esta é dinâmica, já o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo.

O autor também levanta o questionamento em torno da exigência de maior democracia, que se exprime na reivindicação de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta, exigência esta, já levantada por *Jean-Jacques Rousseau*, para quem, segundo o autor, “a soberania não pode ser representada” (BOBBIO, 1997, p. 41).

Entretanto, Bobbio (1997) explana que a democracia direta (participação de todos os cidadãos em todas as decisões a ele pertinentes) é algo materialmente impossível nas sociedades modernas e também não é desejável, quando se considera o desenvolvimento ético

¹ “Existem, porém, diferenças pragmáticas importantes entre as decisões individuais e as decisões coletivas aferidas a partir das preferências individuais. Uma delas, que é mais conhecida como efeito ou paradoxo de Condorcet (1743-1794) (...). Tal efeito, quando ocorre, questiona a racionalidade da decisão coletiva a partir da exibição de uma intransitividade após o cômputo da preferência coletiva a partir de preferências individuais transitivas (do mesmo modo que a racionalidade do indivíduo é questionada quando este exibe uma intransitividade em suas preferências)” (EPSTEIN, 1997, p. 274).

e intelectual da humanidade. Desta forma, o autor propõe que é um dever da crítica teórica “descobrir e denunciar as soluções meramente verbais, transformar uma fórmula de efeito numa proposta operativa, distinguir a moção dos sentimentos do conteúdo real” (BOBBIO, 1997, p. 43). Ao percorrer alguns pontos conceituais acerca da representação, o autor defende que a situação atual quanto ao desenvolvimento da democracia não deve ser considerada como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas sim entendida como a ocupação, pelos modelos tradicionais de democracia, “de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático” (BOBBIO, 1997, p. 55).

Partindo de tal ponto de vista, ele conclui que talvez as discussões devam girar em torno de uma reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, ou seja, democratização do estado à democratização da sociedade. E ainda sustenta que a democracia moderna:

É o estado no qual a luta contra o abuso do poder é travada paralelamente em dois *fronts*— contra o poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído (...) Onde a democracia direta, em decorrência da vastidão do território, do número de habitantes e da multiplicidade dos problemas que devem ser resolvidos, não é possível e deve-se então recorrer à democracia representativa, a garantia contra o abuso do poder não pode nascer apenas do controle a partir de baixo, que é indireto, mas deve também poder contar com o controle recíproco entre os grupos que representam interesses diversos (BOBBIO, 1997, p. 60-61).

Romagnoli e Melo (2011) discutem a crise da democracia representativa contemporânea, mas, assim como em Bobbio, apontam para a complexidade da questão, pois “crise da democracia trata-se de um problema escorregadio, sem fácil dedução, o contrário de uma simples tarefa” (ROMAGNOLI e MELO, 2011, p. 112). Desta forma, estabelecem seu eixo de análise a partir do representado, diferente do tratado habitualmente na literatura, que associa a “crise” como sendo apenas dos representantes.

Os autores ao discutirem as exposições de Bobbio, explicam que o autor demonstra o distanciamento dos modelos e sua aplicação na prática, e no caso da democracia representativa, o seu modelo ideal estaria destoante em face da complexidade da sociedade atual. Os autores ao levantarem algumas questões, concluem que não se trata de uma “crise pontual, específica e simples, mas sim uma situação complexa e multifacetada” (ROMAGNOLI e MELO, 2011, p. 114), com diversos pontos críticos, encontrados tanto no Estado como na sociedade.

Desta forma, Romagnoli e Melo (2011) ressaltam que certamente poderia se encontrar outros pontos de mal funcionamento do sistema, porém em seu estudo frisam que a crise da

democracia representativa pode ser pensada não apenas como um sistema multifacetado o qual está em crise todas as suas faces ao mesmo tempo, “mas sim como uma única crise que permeia e contamina suas diversas esferas” (ROMAGNOLI; MELO, 2011, p.117). Logo, julgam que a raiz do problema da democracia representativa seria a crise do representado. Para sua argumentação, os autores explicam que quando se pensa em crise do sistema representativo, o que se toma como hipótese é a deficiência dos representantes frente ao ato de representar. Se o problema fosse apenas os representantes que agem em benefício próprio, bastaria apenas trocá-los para que o problema fosse resolvido, portanto, não há como se falar apenas em representante sem lembrar-se do representado, que é ator chave nessa relação social. Para justificar seu ponto de vista, os autores explicam que o recorte dado ao representado se embasa no fato de estar “livre das amarras institucionais e burocratizadas que poderiam confundir a análise” (ROMAGNOLI E MELO, 2011, p.118).

Eis a crise da democracia representativa, que nasce a partir do representado, que surge da transformação de seu pensamento social e civilizacional. Para entendermos a incongruência entre estas duas visões – representante/representado – é necessário fazermos uma reconstituição do processo de construção do pensamento social e político da sociedade moderna e sua passagem para aquilo que chamaríamos, segundo Dallmayr (2001), de pós-moderna (ROMAGNOLI E MELO, 2011, p.119).

Santos e Avritzer (2002) explanam que no século XX o debate democrático foi marcado pelo enfrentamento entre a concepção denominada liberal-democracia e outra concepção de cunho marxista, o qual resultou no surgimento das concepções hegemônicas de democracia vigentes na segunda metade do século XX. Ao analisarem tal teoria hegemônica, os autores discutem acerca de algumas de suas limitações, como representação de agendas e identidades específicas diante do cenário configurado em torno do debate democrático com o fim da guerra fria e o aprofundamento da globalização, onde se deparou com várias questões não resolvidas que “remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 50).

Silva (2013) citando Arendt (1994; 2003) explicita que o poder necessita do apoio e da organização popular para sua manutenção, desta forma, a legitimidade do governo democrático está alicerçada no consentimento da opinião pública. Nesse sentido, a coparticipação de cidadãos livres seria um pressuposto da democracia participativa, “o espaço de participação seria a própria esfera pública, compreendida como o espaço do bem comum, que interessa a todos os indivíduos, ainda que sob perspectivas diferentes” (ARENDRT, 2003 *apud* SILVA 2013).

Silva (2013) explana ainda acerca da chamada democracia radical, que é apresentada como uma nova formulação de democracia participativa. Citando Mouffe (1996; 2005; 2006), a autora explica que essa nova formulação resgata o político pelo estabelecimento de novas instituições para que se dê espaço ao pluralismo, e a política seria o aprofundamento do projeto democrático moderno, “em que é necessário um novo tipo de articulação entre o universal e o particular” (SILVA, 2013).

Nesse sentido, a autora expõe que na perspectiva “radical” de Mouffe a disputa pela democracia no espaço estatal é insuficiente, sendo necessário o exercício democrático além desse espaço, pois igualdade e liberdade devem ser princípios da democratização das relações sociais, desta forma, a implantação de novas formas de participação política deve considerar as amplitudes e especificidades das lutas democráticas atuais.

Silva (2013), citando Mouffe (1996, p.99), destaca que a radicalização da democracia não significa a rejeição de qualquer ideia de racionalidade, individualidade ou universalidade, mas as lutas democráticas são intrinsecamente plurais, racionalmente construídas e comprometidas com relações de poder. Na concepção de democracia radical e plural de Mouffe é necessário reconhecimento da permanência do conflito e do antagonismo, visto que, “a existência de multiplicidade, de pluralidade e de conflito é a própria razão de ser da política” (SILVA, 2013).

Ainda na perspectiva de Mouffe, a autora explana que o ressurgimento da esfera pública será garantido através da restauração do valor da participação política, revelando a necessidade de nova cultura política, na qual exista uma nova concepção de cidadania para o desenvolvimento de uma hegemonia democrática radical.

O projeto dessa proposta de democracia resultaria da análise das práticas dos movimentos sociais. A adoção da democracia radical como posição política exige alguns cuidados para não se confundir com a manifestação do desdobramento de lutas classistas, e suas propostas não resultam inevitavelmente em desterritorialização, mas sim na formação de decisões de baixo (SILVA, 2013).

O termo "radical" implica uma concepção de democracia que ultrapassa as formas parlamentares, ainda que inclua também a noção de governo representativo. Para Aronowitz, o socialismo, por exemplo, deve ser entendido como uma extensão da revolução democrática. E para os democratas radicais, a propriedade social, o Estado e o sistema legislativo já não são vistos como formas transitórias para uma ordem superior especificada pela história, mas, sim, como elementos importantes de uma formação social plural, na qual os movimentos sociais têm papel crucial e independente (SILVA, 2013, p.58)

Faria (2012) contribui para o tema aqui proposto quando, ao percorrer a literatura, questiona o fenômeno que ocorre em torno da democracia: crise da democracia, crise da representação ou déficit democrático. Nesse sentido, ele identifica correntes que apontam para uma “crise da democracia” que culminaria em mudanças estruturais, e outras formas que demandariam ajustes em aspectos mais específicos, como já aqui abordado a partir de Bobbio.

O autor conclui ainda que existem diversas variantes de críticas ao modelo democrático liberal, embora entre elas haja nuances entre si, “compõem estridente fluxo da teoria política recente” (FARIA, 2012, p. 32). Um dos princípios do modelo de democracia liberal, segundo o autor, é a limitação da participação dos cidadãos na esfera política, como o proposto por teóricos do elitismo competitivo, que defendiam que aos cidadãos caberia principalmente a preocupação com seus objetivos pessoais, deixando a gestão pública para representantes eleitos. Nessa linha, votar seria o principal papel do cidadão, e o voto a expressão máxima do controle sobre os representantes. Ainda segundo ele, as críticas proferidas pela corrente participacionista ao modelo liberal, ganham grande destaque. Elas defendem maior participação da esfera civil no universo político durante os mandatos, bem como na vertente deliberativa, que enfatiza a “participação da sociedade em formatos e objetivos específicos de debate que valorizem a busca da “razão pública”” (FARIA, 2012, p.33).

Faria (2012) explana acerca de outra corrente que defende que haja apenas crise da representação e não da democracia, ou seja, os problemas da democracia seriam devido aos limites inerentes ao sistema representativo, como a perda da relação de confiança entre parlamento e cidadão e a falta de ética dos parlamentares através da utilização dos recursos institucionais no exercício irregular do mandato. Entretanto, ele destaca também a existência de autores que não veem uma crise das instituições democráticas, como Marques (2008, p.43 *apud* FARIA, 2012), que vislumbra problemas práticos na realização da democracia, como a necessidade de se melhorar o sistema de justificação das ações dos representantes estatais e a ausência ou deficiência de mecanismos de participação dos cidadãos no sistema de políticas públicas.

Nesse diapasão, Archon Fung (2006 *apud* FARIA, 2012) entende que existem problemas pontuais no sistema de políticas públicas e que “a implementação de processos participativos e deliberativos específicos poderia contribuir para a redução desses *déficits*

*democráticos*²” (FARIA, 2012, p.34). Portanto, Faria (2012) expõe – após explanar a teoria de Fung – a seguinte conclusão do autor:

A simbiose entre instituições representativas e participativas, concretizadas em diversos formatos, ora mais representativo aqui, ora mais participativo acolá, de acordo com as peculiaridades próprias de cada contexto e natureza do tema de política, seria a melhor solução para a viabilização de governos mais conectados aos interesses dos cidadãos. (FARIA, 2012, p. 37).

2.4 Participação Social

Segundo Silva (2013), as relações entre sociedade e Estado têm se configurado de diversas formas, tanto através de ações não institucionalizadas quanto pela ocupação de espaços institucionalizados, com o propósito de interferência nos processos de gestão de políticas públicas. A autora expõe que o cenário democrático tem se reinventado constantemente por alguns motivos, entre eles as novas formas de interação entre sociedade civil e administração pública, por isso há a necessidade de formulação de critérios democráticos de participação política, não ficando restritos apenas ao voto, o que significaria uma redefinição e ampliação do campo através da articulação entre democracia representativa e democracia participativa.

Essa necessidade dar-se-ia em função não apenas do direito à participação, mas também das tentativas do exercício desse direito por parte dos movimentos sociais. Tal fato tem culminado na criação de novas formas de atuação da administração pública, alterando sua relação com os administrados, seus agentes e com sua estrutura hierárquica (SILVA, 2013).

Costa *et al* (2009) explanam que existem diversos conceitos de participação social na literatura, pois este é um conceito amplo, com dificuldades práticas de operacionalização, mas evocado de forma recorrente em projetos de desenvolvimento. O conceito amplo de participação seria referente à construção de espaços que viabilizam que se criem interfaces entre Estado e sociedade na gestão de interesses coletivos, se configurando como um dos pilares da democracia.

Em seu estudo, Nascimento (1997) buscou tratar dos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade até então no Brasil, para isso enfatiza dois pontos de vista distintos, o do

² “Segundo Fung, comporiam o déficit democrático geral as deficiências: a) no sistema de definição de preferências da sociedade sobre políticas públicas, b) na forma de conexão entre representantes e representados que facilite a expressão dessas preferências, c) no controle social sobre os representantes, e d) na eficiência do Estado para implementar tais políticas” (FARIA, 2012, p. 290).

Estado (governabilidade) e o da sociedade (participação). O autor defende que a participação política ganhou relevância com o movimento *Diretas Já* e com as eleições estaduais de 1986, na qual apenas um partido saiu vitorioso em quase todos os estados, exceto Sergipe, e após isso, mesmo esse partido tendo assumido papel de resistência ao regime militar na década de 1970 e se configurado como instrumento de mudanças sociais, não conseguiu de fato efetivá-lo. Com essas eleições e a eleição de 1985, mesmo que indireta, para Presidência, a participação ganhou importância e inaugurou-se o período de democratização do país.

O autor argumenta acerca das três formas centrais de relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil num corte temporal entre as décadas de 1970 e 1990. A primeira forma define-se pela dissimetria entre “elite e povo” onde o Estado era o “lugar do mal”; a segunda configura-se pela ambiguidade e indefinição de fronteiras (característica da transição de 1974 até 1980), neste momento enquanto o empresariado busca manter o controle sobre os anéis burocráticos, o movimento popular vacila entre a rejeição e a composição com o Estado (NASCIMENTO, 1997). E a terceira é marcada pela possibilidade de participação de diversos segmentos na arena política, na qual existem campos institucionalmente definidos e não se considera mais a ruptura do cenário político, ideia corroborada pela afirmação de Carvalho (2002), que a retomada da supremacia civil em 1985, se fez de certa maneira ordenada e, até agora, sem retrocessos.

Nesse sentido, Costa *et al.* (2009) afirmam que a partir dos anos 1990 a participação passa a ser institucionalizada dentro dos marcos da democracia representativa, de acordo com o regime político desenhado pela Constituição de 1988. Desta forma, o novo cenário possibilitou a ampliação do acesso de setores populares à gestão de políticas públicas. Segundo os autores, a participação é democrática quando admite intervenções e rumos não previstos, e autoritária quando apenas ratifica posições já tomadas pelos proponentes.

Nessa perspectiva, os autores citam Fausto Neto (1993) e fazem um paralelo com a distinção verificada por ele entre participação restrita ou passiva e participação ampliada, na qual de fato há a possibilidade de influência dos participantes.

Portanto, o caráter do processo participativo está vinculado às regras estabelecidas, ao comportamento dos proponentes, à distribuição de poder, entre outras variáveis (Nascimento, 1986). A discussão crítica acerca da participação leva a perceber, como lembrado por Rocha e Burzstyn (2005), que ela tem sido usada para a manutenção do controle e dos lugares de dominação em diversas iniciativas, que terminam por encarar, como aponta Frey (2001), os cidadãos como incompetentes para decidir, especialmente no caso de tarefas mais complexas de planejamento (COSTA *et al.*, 2009, p.93).

Costa *et al* (2009) verificam a partir de Canter (1998) que existem vantagens e desvantagens relacionadas à participação social. A principal vantagem seria a possibilidade de fazerem-se presentes e representadas as pessoas afetadas pelas decisões, o que poderia dar credibilidade num processo de planejamento e execução. As desvantagens da participação são, entre outras, a incerteza dos resultados e o atraso e aumento dos custos.

Ainda que os avanços da participação social sejam significativos dentro do processo de construção democrática que o Brasil conhece há pouco mais de vinte anos, o princípio da gestão descentralizada e participativa ainda é incipiente e os entraves são significativos. Entre eles, está a lógica, que ainda permeia o processo decisório, de colocar a decisão nas mãos de técnicos, desqualificando a participação daqueles que não detêm o conhecimento científico, mas que são os beneficiários ou as vítimas das políticas públicas. Isso cria uma participação acentuadamente assimétrica (COSTA *et al*, 2009, p.95).

2.5 Participação e Administração Pública

Secchi (2009) expõe que o surgimento de novos padrões organizacionais, como a Administração Pública Gerencial e a Governança Pública, nas últimas décadas, tem sido considerado uma nova onda de reformas da administração pública.

Para o autor, a reforma da administração pública é “o conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas, e está baseada em um conjunto razoavelmente coerente de justificativas e retórica” (SECCHI, 2009, p.364). Ela ocorre quando se modifica gradualmente as práticas de gestão, modelo de relacionamento e retórica no âmbito de uma organização pública. Entretanto, os novos modelos organizacionais ainda possuem características do modelo burocrático weberiano, pois permanecem colocando ênfase na função controle e não se mostram como modelos de ruptura (SECCHI, 2009).

O autor alerta que se deve tomar cuidado com a possibilidade das reformas da administração pública se tornarem políticas simbólicas e de valor apenas retórico, o que é importante ser considerado numa análise acerca da participação social como método de governo, pois uma avaliação crítica do tema precisa considerar a possibilidade dessa proposta ser meramente retórica.

Políticos, funcionários de carreira e empreendedores políticos em geral tentam manipular a percepção coletiva a respeito das organizações públicas usando as reformas administrativas como argumento para isso. Não são raros os esforços de reforma da administração pública que avançam mais em autopromoção e retórica do que em fatos concretos (SECCHI, 2009, p. 365).

Paula (2005) ao analisar o contexto brasileiro, verifica a existência de dois projetos políticos em desenvolvimento no país, o projeto gerencial e o outro mais voltado a um modelo societal de gestão pública. A autora utiliza em seu estudo uma perspectiva comparada entre esses dois modelos a partir de seis variáveis: origem, projeto político, dimensões estruturais enfatizadas na gestão, organização administrativa do aparelho do Estado, abertura das instituições à participação social e abordagem de gestão. O quadro abaixo sintetiza a análise comparada realizada pela autora:

Quadro 1 - Variáveis observadas na comparação dos modelos.

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: Paula (2005, p.41)

A autora elucida algumas experiências participativas existentes no Brasil, como os Fóruns Temáticos, Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento participativo. Tais experiências seriam arranjos institucionais que estimulam práticas democráticas e contribuem para a “construção de uma cultura política democrática nas relações entre Estado

e sociedade combinado ação e estrutura, política e técnica” (PAULA, 2005, p.44), o que numa abordagem gerencial ainda representa um desafio.

Desta forma, um aparelho estatal com características participativas deve viabilizar a infiltração do tecido mobilizatório existente na sociedade brasileira, a fim de garantir a legitimidade das demandas populares. Daí a necessidade da criação de arranjos institucionais capazes de organizar a participação social de modo que sejam capazes de absorver a pluralidade e as mudanças próprias da democracia, e também de modificar os padrões históricos de relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil, marcados pela tendência à cultura política autoritária e patrimonialista (PAULA, 2005).

Nesse sentido, a autora conclui que as experiências societais têm introduzido inovações na cultura política e na gestão do interesse público, porém ainda há muito que avançar na reflexão sobre vários pontos por ela sugeridos, dentre os quais cabe destacar: o equilíbrio entre executivo, legislativo e cidadãos; a maneira como se alteram a cultura política e a participação social e se criam novos formatos institucionais e administrativos; a interferência da falta de vontade política e dos entraves burocráticos na divisão do poder e a necessidade de sistematização das experiências alternativas de gestão que abarquem aspectos técnicos e políticos (PAULA, 2005).

2.6 Participação Social como Método de Governo

Manin, Przeworski e Stokes (2006) entendem que o controle dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, imperfeito na maioria das democracias. Tal argumento, segundo eles, seria a favor de uma reforma e inovação institucional, pois todas as democracias que emergiram desde o final do século XVIII somente fizeram a combinação de instituições preexistentes, o que revela, portanto, um largo espaço para a criatividade institucional.

Analisando as propostas dos modelos até aqui abordados, a partir da perspectiva supracitada, pode-se verificar que, de fato, a teoria necessita avançar no que concerne à introdução de mecanismos participativos no âmbito dos regimes democráticos contemporâneos, pois ainda há espaço para a criação de instituições no sentido de aprimorar e transformar (Bobbio, 1986) as democracias vigentes (e no caso deste estudo a democracia brasileira), de modo que se possa torná-las cada vez mais representativas, responsivas e sensíveis quanto aos anseios dos que são representados.

Nesse sentido, nos últimos anos, a discussão em torno da participação social tem ganhado um maior espaço na gestão de políticas públicas no âmbito do sistema político

brasileiro através de uma proposta denominada “participação social como método de governo”, que em suma significa “o estabelecimento de uma governança e gestão democrática das políticas e das instituições públicas, calcadas na transparência, *accountability*, prestação de contas, controle cidadão/ democrático e cogestão” (MPOG, 2012, p. 17).

Sob a ótica de tal conceito, não seria demasiado concluir que essa forma de governar encontra diversos entraves em sua execução diante da dimensão e complexidade do sistema político brasileiro. Desta forma, a participação social como método de governo deve considerar a heterogeneidade dos processos políticos e decisórios, os mecanismos participativos e o alcance que se pretende com a participação, partindo de uma perspectiva de ampliação democrática, pois identificar quais são os objetivos do governo é precípua, visto que quando não são claros geram expectativas antagônicas entre os participantes. Do ponto de vista governamental, esses objetivos podem ser no sentido de estabelecer um processo de cogestão de alguma política pública ou de determinada decisão política, ou apenas de consulta aos cidadãos acerca de algum tema (MPOG, 2012).

Com a colocação da participação social em discussão, tem-se tentado difundir a ampliação do processo de escuta dos cidadãos brasileiros, o que reflete claramente a estratégia do governo federal concernente à participação social. Todo esse contexto possibilitou avanços nas estruturas burocráticas para que se abrissem ao diálogo com a sociedade, mas escutar representa um primeiro passo em uma estratégia de participação social cujo objetivo é o compartilhamento do poder sob a ótica de uma ideia ampliada de democracia. Cumpre salientar que o próprio processo de ouvir os cidadãos é difícil e por vezes se esgota em si mesmo, pois existem dificuldades tanto no processamento quanto na operacionalização e consideração do que se ouviu, o que representa, portanto, ponto central para se aprimorar os mecanismos institucionais de participação social vigentes (MPOG, 2012).

Nesse sentido, ao analisar o contexto brasileiro, Evans (2012 *apud* MPOG, 2012) conclui que o país não necessita de mais participação, mas sim de uma participação qualificada para se criar valores públicos. Segundo destaca o autor:

O problema é que a retórica dos tomadores de decisão (gestores/ agentes públicos) geralmente enfatiza a importância da participação cidadã quando na prática eles querem dizer “consulta” entre os agentes públicos e os cidadãos (...). De fato, a ideia de compartilhar o processo decisório não é palatável para a maioria dos tomadores de decisão (EVANS, 2012, p.13 *apud* MPOG, 2012, p.16).

O autor lembra ainda a importância da finalidade do processo participativo numa política pública, pois dela depende o desenho e a estratégia de formulação e execução. Diferentes tipos de participação social e mecanismos serão gerados a depender se a intenção é

a democratização na tomada de decisões ou apenas receber reações, sugestões e propostas dos cidadãos.

Como observado, é necessária clareza das intenções governamentais quando se convoca a sociedade para participar dos processos relativos às políticas públicas, para que não se gere expectativas antagônicas entre Administração e cidadãos que possam culminar em frustração de ambas as partes. Nesse sentido, serão abordadas brevemente as visões de alguns autores acerca de algumas experiências participativas existentes atualmente no Brasil, denominadas neste estudo como interfaces socioestatais, que segundo Souza e Pires (2012), podem ser entendidas como possíveis espaços de intercâmbio e conflito entre atores sociais e estatais, onde a relação entre ambos ocorre de maneira intencional e não causal.

2.6.1 Conferências Nacionais

As conferências nacionais ganharam espaço como a principal política de participação social do governo federal, porém ainda há dúvidas se os participantes possuem as informações necessárias e se o processo decisório sofre forte influência do governo ou não, além de não haver clareza no que concerne à implementação das decisões tomadas (AVRITZER, 2012).

As conferências nacionais podem ser consideradas interfaces socioestatais, pois são “processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de propostas para determinada política pública” (SOUZA, 2012, p. 9). Tal interação entre atores sociais e estatais é realizada de forma intencional, tanto pelo Estado quanto pela sociedade, pois o Poder Executivo convoca e a adesão social é facultativa. As conferências são realizadas numa dinâmica deliberativa, ou seja, há o exercício coletivo do poder político, mas também podem possibilitar interações individuais com Estado, principalmente através de plataformas virtuais, fomentando por vezes o diálogo, ou seja, o intercâmbio ou conflito entre Estado e sociedade podem ser viabilizados através das conferências (SOUZA; PIRES, 2012). Elas são normalmente precedidas por etapas municipais, estaduais, ou regionais, e os resultados obtidos dos processos deliberativos em tais etapas são objetos de deliberação na conferência nacional, que tem como participantes delegados das etapas precedentes. O documento final, o resultado, contém diretrizes para a formulação de políticas públicas na área objeto da conferência (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Segundo Governo Federal (2007 *apud* SOUZA, 2012):

Conferências são espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade por meio de suas mais diversas representações travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos (GOVERNO FEDERAL, 2007 *apud* SOUZA, 2012, p.9).

Pogrebinschi e Santos (2011) destacam que, a partir de 2003, as conferências nacionais assumiram feições participativas, deliberativas, normativas e representativas. Participativa por conta de sua abertura social nas etapas municipais e a adoção sistemática de um formato que comporta membros governamentais e não governamentais. Deliberativa em razão de sua orientação à formação de consensos advindos de processos intercomunicativos, além de preverem procedimento deliberativo que resulta na aprovação de um documento final que contém as diretrizes para as políticas públicas.

Assumiram feições normativas pelo fato de as deliberações culminarem em documentos que agregaram de certa forma as preferências dos participantes, gerando neles e nos não-participantes diretos, entre outras coisas, expectativas normativas. Por fim, as feições representativas são reforçadas por vários aspectos inerentes às conferências nacionais enquanto instâncias de participação social e deliberação, de modo que elas adensam o conjunto de práticas de pluralização da representação, “compondo a chamada “nova ecologia da representação”, e consubstanciando uma modalidade de “representação informal”” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 264).

Em seu estudo os autores buscaram comprovar que as conferências nacionais fortalecem a democracia representativa no Brasil através de uma prática participativa e deliberativa, pois impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, e colocam os dados como fatores de contribuição à desconstrução do discurso em torno da crise das instituições representativas no país, bem como o argumento que a representação política é uma segunda melhor alternativa.

A representação política deve conter dentro de si o que se chama de participação social, e esta deve necessariamente envolver experiências deliberativas. Em outras palavras, democracia representativa, participativa e deliberativa são modelos teóricos que devem ser conciliados na prática. E as conferências nacionais provam que isso é possível (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011, p. 300).

2.6.2 Conselhos Gestores de Políticas Públicas

No sistema decisório de políticas públicas os conselhos são caracterizados por seu caráter plural e híbrido (AVRITZER; PEREIRA, 2005), pois são compostos por representantes estatais, não-estatais e prestadores de serviços públicos, o que torna mais permeável o processo decisório no sentido de abarcar diversas preferências na elaboração e execução das políticas públicas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Os conselhos se tornaram tema importante nas discussões acerca da democracia, devido a sua capacidade de colocar a sociedade civil como centro nas teorias que tratam das possibilidades das democracias contemporâneas.

Almeida e Tatagiba (2012) argumentam que os conselhos, como modelo de participação social, apresentam baixa capacidade de influência nos ambientes políticos-sociais e político-institucionais, limitando seu poder na conformação das políticas setoriais e impactando na sua capacidade de democratização das políticas públicas. Para reversão desse quadro, os autores defendem que haja centralidade da ação política em detrimento à rotina burocrática de gestão.

Estamos entendendo política como a ação que traz para a arena pública demandas por justiça que interpelam consensos e regras instituídas. Uma ação, portanto, que legítima e arma conflitos na sociedade visando, mediante negociações públicas, a redefinição dos termos sobre os quais se organizam o Estado e a sociedade. É preciso restituir o lugar desse tipo de ação na agenda dos conselhos para que eles possam funcionar como instâncias de democratização da gestão pública, e não restritamente como espaço de disputa entre interesses corporativos das comunidades políticas, o que hoje parece ser a regra (ALMEIDA ; TATAGIBA, 2012, p.71).

As autoras chamam atenção ainda para a necessidade de se desnaturalizar a legitimidade dos atores nos conselhos (centros decisórios de políticas públicas), visto que não são portadores de uma racionalidade imparcial, mas sim possuem concepções individuais do que seja o “bem comum” ou o “interesse público”. Desta forma, o fato de existirem interesses e concepções diversificadas e conflitantes, não autoriza os agentes específicos como portadores incontestáveis do interesse público, pois se não há convergência na defesa dos interesses de toda a sociedade civil, o fortalecimento e a construção da legitimidade dos conselhos gestores podem ser comprometidos.

Podemos dizer então que no caráter híbrido dos conselhos gestores repousa tanto o seu potencial para democratizar as decisões políticas quanto os riscos de que essas decisões atendam meramente interesses específicos. Os conselhos foram criados para favorecer a entrada e a publicização de tais interesses nos processos decisórios,

para promover a influência dos mais variados interesses nas instâncias que deliberam sobre assuntos coletivos. (...). É nesse sentido que estamos chamando a atenção para a necessidade de os conselhos gestores obterem uma audiência pública e social maior, como forma de contrabalançar o peso de certas categorias e de certos interesses no seu interior (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p.77).

Fonseca *et al.* (2012) ao analisarem a literatura, encontram várias críticas aos arranjos participativos que podem ser relacionadas à materialização da participação social nos conselhos gestores no Brasil, entre elas se pode destacar a falta de acesso à informação e à educação, a manutenção do *status quo* local, o baixo empoderamento da população, o controle do processo pelas elites locais, assimetrias nas relações de poder, entre outras. Em seu estudo os autores se concentram no debate em torno da linguagem técnica existente nos conselhos, a qual possui grande impacto em seus processos decisórios e deliberativos, visto que, no Brasil em geral há um recorte setorial para definição dos conselhos gestores, o que tornam comuns linguagens técnicas e específicas nos documentos e debates de cada área, em conselhos que são responsáveis pela gestão de fundos e orçamentos, por exemplo, é comum a linguagem financeira e contábil, da mesma forma como é usual a utilização de termos próprios da administração pública.

Na interpretação sobre esse problema no âmbito dos conselhos gestores é possível identificar duas vertentes distintas, uma é a linguagem técnica como instrumento de dominação por atores que detêm o conhecimento específico, e a outra é a tendência de se despolitizar o papel dos conselhos. Como solução se pode destacar duas propostas para a solução de tais obstáculos: “a capacitação técnica e política dos conselheiros e a revitalização do papel político-estratégico dos conselhos gestores” (FONSECA *et al.*, 2012, p.185), o que em termos gerais, podemos associar aos argumentos de Almeida e Tatagiba (2012) em torno da necessidade do resgate da política nos processos no âmbito dos conselhos a fim de ampliar seu impacto nos ambientes político-sociais e político-insitucionais ao invés de reduzi-los a apenas discussões técnicas e burocráticas, estas passíveis de dominação pelos atores que detêm o conhecimento específico.

2.6.3 Orçamento Participativo

Em geral, o orçamento participativo viabiliza que cidadãos não eleitos participem da elaboração e/ou alocação das finanças públicas (SINTOMER, HERZBERG e ROCKE, 2012), seu processo decisório se estende ao longo de todo o ano fiscal. Nas assembleias há

negociações em torno da alocação de gastos envolvendo novos investimentos de capital entre cidadãos e funcionários da administração.

Celina Souza (2001) ao analisar a literatura existente até então, identifica várias interpretações sobre o que seria o Orçamento Participativo, dificultando uma síntese em relação ao tema. Desta forma, ela divide as várias visões em quatro blocos: gestão, educação, política e mudança social.

No bloco relacionado à gestão a autora enumera algumas visões distintas acerca do OP, entre elas está a que consistiria num mecanismo de gestão e alocação conjunta de recursos públicos e a que seria um processo de gestão fiscal social.

Já no bloco político, Souza (2001) destaca que existem visões bastante distintas, dentre as quais cabe destacar as que veem o OP: como uma política pública na qual os que detêm o poder o cedem; uma forma de radicalização da democracia que permite a construção de uma cultura política e da cidadania; e “um instrumento para superar os limites da democracia representativa através de mecanismos que ampliem a mobilização da sociedade civil para além do corporativismo e da simples consulta” (SOUZA, 2001, p.91). Ao contrário da linha seguida pelas visões correntes, Celina Souza (2001), citando (DIAS, 2000), explana que o OP tem sido apenas uma maneira de sobreposição do Executivo municipal ao Legislativo, o que leva à reflexão acerca da capacidade real de este arranjo institucional participativo ser realmente um mecanismo efetivo de participação social.

A autora alerta que não há um modelo de OP, mas sim algumas experiências com desenhos diferentes, o que incorre no maior risco a ele relacionado, em face de sua aceitação e visibilidade, a busca de copiá-lo. Apesar de sua capacidade de inclusão, o OP pode gerar consequências para o sistema representativo formal, na medida em que abala o “frágil equilíbrio entre executivo e o legislativo locais” (SOUZA, 2001, p. 96).

Avritzer (2008) analisa os orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas e planos diretores municipais a partir de seus desenhos institucionais, que variam na maneira como a participação organiza como é o relacionamento entre Estado e a participação e no modo como as leis impõem por parte do governo a implementação ou não da participação social. Para tal o autor realiza sua análise a partir das práticas em Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador.

No caso dos orçamentos participativos, eles constituem aquilo que a literatura denomina de desenhos participativos de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003). Eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação. No caso dos conselhos de políticas, eles constituem desenhos institucionais de partilha do

poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. E, por fim, os planos diretores municipais, através da obrigatoriedade das audiências públicas, constituem um terceiro tipo que denominamos desenho institucional de ratificação (AVRITZER, 2008, p. 44)

Avritzer (2008) propõe em seu estudo uma alternativa à categoria que atribui o êxito dos processos participativos ao seu desenho institucional e a possibilidade de sua reprodução em qualquer contexto. Para ele o sucesso dos processos participativos estaria ligado não apenas ao desenho, mas sim “à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47). A este modelo ele denominou desenho participativo interativo.

Ao analisar as experiências em âmbito nacional a partir da perspectiva supra, o autor conclui que o Orçamento Participativo se configura no desenho mais democratizante por conta de sua capacidade de modificar as relações entre Estado e sociedade na medida em que inclui a população na deliberação sobre as prioridades do orçamento público, entretanto, esse mesmo desenho participativo é, segundo o autor, mais vulnerável à vontade da comunidade política.

Uma reflexão importante para o estudo aqui desenvolvido é suscitada através de uma das conclusões de Avritzer (2008), a qual elucida que os entusiasmos pouco críticos em relação às experiências participativas têm sido substituídos por análises mais criteriosas, fato que indica a grande influência que a escolha adequada do desenho participativo terá no sucesso e continuidade de tais experiências no futuro.

3 RECURSOS METODOLÓGICOS

O presente estudo buscou adotar uma abordagem qualitativa do tema proposto, ou seja, o seu foco está na compreensão e explicação da dinâmica nas relações sociais (GERHARDT e SILVEIRA, 2009) no que concerne às discussões em torno da representação e da participação social no Brasil. Tal abordagem se mostra pertinente por conta de sua capacidade de responder a questões muito particulares em um nível de realidade que não pode ser quantificado (MINAYO, 1996) e, no caso deste estudo, possibilita identificar aspectos peculiares relacionados à percepção de gestores atuantes na Secretaria Geral da Presidência da República em relação à representatividade e à participação social como método de governo no Brasil para, então, analisar em que medida esse modo de governar pode minimizar, ou não, os

efeitos de problemas relativos à representatividade observados na democracia brasileira contemporânea.

Identificar a percepção dos gestores é primordial nesta análise, pois desta maneira há a possibilidade de se detectar quais as intencionalidades governamentais em relação à participação social como método de governo e quais as direções que podem ser seguidas, pois, como exposto, o fato de haver participação não significa que será efetiva ou será acatada pela Administração Pública.

Esta pesquisa pode ser classificada como exploratória, pois este tipo de pesquisa tem por finalidade “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores (GIL, 2008, p. 27)”. Geralmente demandam levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso, além de habitualmente não utilizarem procedimentos e técnicas quantitativas de coleta de dados (GIL, 2008).

Além de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, que abarca a bibliografia já tornada pública em relação ao tema (LAKATOS e MARCONI, 2003), foi utilizada como instrumento a entrevista semiestruturada, cujo objetivo é provocar a narração de experiências vivenciadas, para então se analisar as características mais relevantes, pois “narrativizar a experiência é mais que enunciar em primeira pessoa textos sociais, envolve sempre agregar à trama dos discursos um *plus* de sentido subjetivo” (OLIVEIRA, 2012). Nesse tipo de entrevista, deve haver itens indispensáveis em seu roteiro para se delinear o objeto em relação à realidade empírica, de modo que se facilite a abertura, a ampliação e o aprofundamento da comunicação (MINAYO, 2004; MINAYO, 1996). A pesquisa bibliográfica não se configura em uma simples repetição do que já se produziu sobre algum assunto, mas proporciona sua abordagem sob novo enfoque ou abordagem, culminando em conclusões inovadoras (LAKATOS e MARCONI, 2003). Na entrevista semiestruturada o roteiro elaborado deve permitir e em certa medida incentivar o entrevistado a falar livremente sobre assuntos que porventura surjam no decorrer dos desdobramentos do tema principal (GERHARDT e SILVEIRA, 2009). Nesse sentido, foram elaboradas três perguntas norteadoras para as entrevistas com quatro gestores federais ligados à Secretaria Geral da Presidência da República.

Buscou-se realizar uma análise qualitativa de conteúdo dos dados levantados através das entrevistas. Esse tipo de análise não exige procedimentos tão definidos e codificados quanto na análise estatística, o que não significa que seja aleatório e subjetivo: “é preciso, ao contrário, assegurar-se de que ela continue estruturada, rigorosa, sistemática” (LAVILLE e

DIONNE, 1999, p. 227). Como estratégia de análise e interpretação qualitativa se utilizou a construção iterativa³ de uma explicação (LAVILLE e DIONNE, 1999), a qual consiste em elaborar,

pouco a pouco, uma explicação lógica do fenômeno ou da situação estudados, examinando as unidades de sentido, as inter-relações entre essas unidades e entre as categorias em que elas se encontram reunidas. Essa modalidade de análise e de interpretação, que lembra a construção da grade aberta, convém particularmente aos estudos de caráter exploratório quando o domínio de investigação não é bem conhecido do pesquisador (LAVILLE e DIONNE, 1999, p. 228).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após o levantamento de todo o material e a realização das entrevistas com os gestores públicos foi possível compreender melhor o que significa a proposta do governo federal nos últimos anos denominada “participação social como método de governo”. Nessa compreensão, faz-se primordial a análise a partir dos modelos teóricos abordados, pois possibilitam uma visão crítica do tema. Nesse sentido serão discutidos os resultados obtidos com as entrevistas à luz da teoria aqui apresentada, de modo que serão selecionados alguns trechos das falas dos gestores julgados relevantes para a discussão e compreensão do tema proposto por este estudo.

4.1 Percepção dos Gestores quanto à suposta Crise da Democracia Representativa

Depois de questionados acerca da existência ou não de uma crise da democracia representativa, mais da metade dos gestores entrevistados argumentaram que sim, há uma crise, o que corrobora com a argumentação de alguns autores de que essa crise democrática implicaria mudanças estruturais (FARIA, 2012). Uma das gestoras entrevistadas disse não haver dúvidas sobre a existência da crise:

Sem dúvida há uma crise, eu acho que junho⁴ trouxe esse elemento muito evidente; você tem um esforço enorme de ampliação dos canais de participação, que é essa a missão da secretaria geral, na lógica da participação como método de governo, aumenta os canais de participação, aumenta os mecanismos, aumenta as instâncias, aumenta as possibilidades das pessoas serem consultadas, serem ouvidas, mas ainda

³ “Um processo é dito iterativo quando progride por aproximações sucessivas. A construção das categorias da grade aberta é um exemplo de tal processo” (LAVILLE e DIONNE, 1999, p. 227).

⁴ A gestora entrevistada faz referência às manifestações populares ocorridas em junho de 2013 no Brasil.

assim as pessoas não se sentem representadas com as suas ansiedades, com as suas demandas refletidas na forma como a democracia está.

Outro gestor entrevistado segue a mesma linha; no entanto, aborda alguns aspectos culturais e históricos do Brasil. Em suas palavras, o entrevistado afirma:

Sim observo, acho que sim, mas diferente do que algumas pessoas colocam eu acho que é uma crise que a gente vive desde 1822 e da qual a gente nunca saiu; historicamente, a forma de construção do poder na sociedade colonial no Brasil era uma que restringia o espaço de tomada de decisão pra um grupo muito pequeno da sociedade brasileira e tirava os outros do processo decisório e isso foi culturalmente internalizado dentro do jeito de ser e se comportar dos brasileiros; a gente até hoje vive com essa ideia de que algumas pessoas são feitas para comandar outras são feitas pra serem comandadas e muita gente ainda acredita nisso; isso pra mim é a grande crise de representatividade que a gente tem até hoje no Brasil (...).

O cenário após 1988 possibilitou que houvesse maior abertura à participação social no processo de gestão de políticas públicas no Brasil (COSTA *et al* 2009), pois foi a partir daí que alguns mecanismos de participação social foram institucionalizados no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (SILVA, 2013). Nesse sentido, o entrevistado destaca ainda que esse cenário possibilitou a entrada de alguns grupos, antes excluídos, no processo de participação dentro do poder político, mas ainda há muita desigualdade em termos de distribuição do poder, gerando revolta, desconfiança e descrédito na classe política como um todo, pois, conforme um dos gestores entrevistados destaca:

a população não se sente representada por eles ou não se sente fazendo parte da mesma sociedade que eles, e também porque de fato a gente tem um certo hábito dentro dessa classe que sempre esteve próximo do poder, de usar o estado em favorecimento próprio, lógico que a gente tem muitas iniciativas que vão no sentido contrário, de transformação disso, mas eu acredito que sem uma reforma política profunda a gente não vai conseguir superar esse passado colonial que a gente tem até hoje.

A questão da distribuição do poder é indispensável quando se trata de entender a representação e a participação no Brasil, pois, como bem destacado por Costa *et al* (2009), o caráter do processo participativo está vinculado, entre outras coisas, ao modo como é distribuído o poder e, no país, essa distribuição é desigual, como bem destacado pelo gestor federal entrevistado, e como se pode perceber ao verificar na literatura algumas discussões que tratam do processo de construção da sociedade brasileira (FAORO, 1975; HOLANDA, 1995; SCHWARTZMAN, 1988).

Por outro lado, um dos gestores entrevistados argumentou que não haveria de fato uma crise, mas sim um fortalecimento da democracia. Em suas palavras:

Não, eu observo um fortalecimento, na medida em que esse assunto ganha espaço na grande mídia, nos grandes meios de comunicação, mesmo que o foco seja um foco por vezes negativo, acredito que por ganhar esse espaço e por trazer esse assunto à pessoas que nunca haviam sequer conversado ou debatido sobre o tema, eu acredito que seja um ganho e não um retrocesso. Em qualquer matéria o debate é fortalecido, mesmo que existam, e é saudável que tenha, visões muito diferentes, isso fortalece qualquer temática. Eu acho que hoje em dia, a discussão em torno da participação social, que é um pilar da democracia representativa, ganha uma outra dimensão com o debate que se tem na sociedade a respeito disso, que não havia antes, e que faz parte do processo de fortalecimento democrático de uma democracia tão jovem quanto a brasileira.

O argumento supracitado segue na direção da literatura que não vislumbra a existência de fato de uma crise democrática, porém aborda a demanda de ajustes em aspectos mais específicos (BOBBIO, 2000; DAHL, 1989; NORRIS, 2001 *apud* FARIA, 2012). Desta forma, não haveria a necessidade de mudanças estruturais, mas sim alguns problemas pragmáticos pontuais, como, por exemplo, a falta ou deficiência de mecanismos participativos no sistema de políticas públicas (FARIA, 2012).

Nesse sentido, esses déficits democráticos poderiam ser reduzidos através de processos pontuais de participação e deliberação no sistema de políticas públicas, como proposto por Fung (2006), em um processo de simbiose entre representantes e representados que acarretaria um fortalecimento das instituições representativas na democracia moderna (FARIA, 2012).

4.2 Percepção Quanto à Relação entre Modo de Governar e Representação

Quando questionada acerca de como o modo de governar pode minimizar os problemas da representação, uma das gestoras entrevistadas argumentou que há uma aposta por parte do governo nos canais de participação, pois sua ampliação viabiliza com que as pessoas se identifiquem cada vez mais com a democracia; segundo ela:

Não é suficiente apenas eleger representantes e confiar que eles vão fazer as coisas que você quer, você deve ter possibilidade de participar dos processos de tomada de decisão, das elaborações de políticas, do monitoramento dos resultados, da avaliação. (...) Então a nossa aposta, a aposta da Secretaria Geral (...) é exatamente essa, é que ampliar os mecanismos e instâncias de participação social, trazer as pessoas para a construção de políticas, viabiliza uma identificação com os processos políticos, ou seja, a pessoa diz assim, não é alguém decidindo por mim, eu também faço parte disso. Então tem todo um processo de percepção de cidadania, de formação, que a pessoa vai ter ao participar de pequenas maneiras (...) quanto mais você consegue trazer as pessoas para os processos de participação, mais você consegue quebrar com a crise de legitimidade da democracia.

Conforme destaca Epstein (1997), apenas a eleição não garante a satisfação quanto à representação, pois o voto, apesar de sua importância no sistema democrático, pode apresentar alguns problemas quando utilizado como instrumento de aferição das preferências coletivas. Desta forma, como argumenta a gestora, a ampliação dos canais de participação pode viabilizar maior proximidade das pessoas com os processos políticos e, conseqüentemente, gerar maior legitimidade, através da utilização de mecanismos de participação (DIAS, 2004).

Indo mais além e contextualizando a questão no Brasil, outro gestor ainda explana que o modo de governar pode mitigar, de várias maneiras, os problemas de representação.

A função de tomada de decisão em relação às políticas públicas, historicamente, como eu falei, vinha sendo utilizada para a perpetuação da desigualdade, ou seja, de tentar atender as necessidades da população naquilo que fosse essencial para sua sobrevivência, mas de modo que não modificasse as relações de poder ou posicionamentos de determinadas pessoas nas diferentes classes sociais, quando isso começa a ser questionado, então... quando além da inclusão econômica, quando além da inclusão social você promove também uma inclusão política de grupos da sociedade que estavam afastados, historicamente mais vulneráveis, você provoca alguns choques e algumas perplexidades, de ambos os lados, então pessoas começam a perceber que elas não são tão incompetentes assim para decidir sobre políticas públicas, para discutir políticas públicas, e ao mesmo tempo pessoas que estiveram sempre acostumadas a tomar decisão em nome de outras, percebem também que elas não são tão soberanas assim como se costumava pensar.

O gestor destaca ainda que o papel do governo é superdimensionado pelo fato de as relações de poder serem definidas fora do Estado. Entretanto, a maneira como se organiza para mostrar como as decisões estão sendo tomadas auxilia no rompimento desse paradigma, pois explicita como se dão as relações de poder, mostrando mais claramente as regras do jogo, o que se configura num processo de politização da sociedade que ajudaria a combater a herança colonial do Brasil.

Como já abordado, alguns autores defendem que haja um aperfeiçoamento incremental da democracia por meio da combinação entre participação e representação, conforme as peculiaridades de cada contexto e área de política pública. Nesse sentido, Faria (2012) analisa os benefícios e limitações de experiências participativas no sentido de mitigar os problemas ocasionados pelo déficit democrático. A implementação de mecanismos participativos efetivos na gestão de políticas públicas pode colaborar de algumas formas, como por exemplo: na diminuição de práticas clientelistas e patrimonialistas; no ganho de conhecimentos e habilidades de participação, contribuindo para inibir arbitrariedades da burocracia no encaminhamento das políticas ou serviços; na mobilização civil da sociedade para aproveitar o uso de tais mecanismos; na promoção da mudança cultural no modo como

as instituições políticas aceitam a participação; no aumento da confiança das pessoas em relação às instituições, gerando maior legitimidade do regime democrático, entre outras formas (MARQUES, 2008 *apud* FARIA, 2012). Nesse sentido, Pogrebinski e Santos (2011) concluem em seu estudo que é possível a combinação entre processos participativos e representação, a partir do estudo do impacto das conferências nacionais no Poder Legislativo brasileiro, mostrando, portanto, a relevância de se estudar os benefícios de práticas de participação e deliberação aplicadas em parlamentos, em relação ao “ganho de legitimidade no processo decisório, aproveitamento da inteligência social na elaboração legislativa e aumento da transparência sobre os atos legislativos” (FARIA, 2012).

4.3 O Significado da Participação Social como Método De Governo

Um dos gestores entrevistados explicou que o termo “participação social como método de governo” tornou-se um jargão e uma bandeira no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República desde 2011. Portanto, “pessoas diferentes vão ter também interpretações diferentes ou modos diferentes de ver essa mesma causa”. Para ele, o termo se resumiria numa grande causa no sentido de democratizar o Estado brasileiro, porém com algumas características diferentes do que tinha sido feito nos últimos anos; seriam elas:

Primeiro, a ideia de que é uma parte inerente da gestão pública, então ela é um método da própria gestão pública, da mesma forma que a gestão pública precisa respeitar a legalidade, os princípios orçamentários, precisa ser feita com transparência, com publicidade, a participação também entra como um valor inerente à gestão pública. Segundo ponto é que quando fala que é método de governo a gente está abrangendo todas as áreas de governo, então supera também uma visão um pouco tradicional que se tinha de que participação social era algo típico das políticas sociais (...), e por último, eu acho que participação como método de governo também, quando se coloca a palavra método, traz a ideia de um conhecimento um pouco mais elaborado, um pouco mais sofisticado(...)

O gestor explica ainda que se espera que a adoção da participação social como método seja feita de maneira competente e tecnicamente precisa, que se embase nos conhecimentos científicos produzidos em relação ao tema e que utilize as técnicas desenvolvidas que possuam resultados bem sucedidos, ou seja, que se desenvolva em termos de um conhecimento mais elaborado, para se sair do paradigma do improvisado e da participação esporádica e não sistemática. Ele destaca ainda a importância de se pensar esse método:

Nesse ponto, se a gente entende participação como método, pensar esse método se torna uma atividade essencial, para a participação dar certo, e aí o papel da universidade, o papel dos pesquisadores, o papel dos estudantes de administração pública fica essencial, porque são esses grupos que vão permitir esse pensamento mais teórico e mais abstrato sobre algo que o governo faz na prática, e faz no dia-a-dia, e nesse pensar do ponto de vista teórico, do ponto de vista conceitual, trazer essa sistematicidade para algo que de outra maneira acabaria sendo vista apenas como um conjunto de práticas isoladas.

Outro gestor entrevistado definiu a participação social como método de governo no sentido de “introjetar na administração pública, em todos os seus níveis, esse conceito como norteador da gestão, então se fazer gestão com participação social é uma escolha”. Ele explica ainda que na medida em que vai havendo essa introjeção, a participação vai sendo adotada em todos os níveis, e não apenas em políticas sociais como habitualmente se via. Outro ponto destacado é o fato que o nível de amadurecimento em torno do tema é baixo quando se observa os servidores e até mesmo as lideranças governamentais, nesse sentido a participação social como método de governo passa inclusive por esta dimensão, capacitar, formar e conscientizar os servidores públicos no intuito e prepará-los para essa nova realidade.

Uma das gestoras entrevistadas definiu o termo como pressuposto de que os cidadãos têm que ser ouvidos nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, dessa forma a “participação como método de governo” exige que se tenham canais definidos para o processo de escuta dos cidadãos e processos transparentes para fornecer a devolutiva dessa escuta. Nesse sentido, seria “uma maneira de trabalhar com formação para a cidadania com transparência, com escuta e aperfeiçoamento de políticas públicas”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como abordado, o cenário político delineado pela Constituição de 1988 abriu oportunidades e possibilidades de participação social nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (SILVA, 2013), por meio de uma combinação entre democracia representativa e a institucionalização de mecanismos participativos. Tal cenário também possibilitou que houvesse a ruptura dos padrões históricos de relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil, marcados geralmente por certo distanciamento e em alguns momentos por antagonismos (NASCIMENTO, 1997; COSTA *et al*, 2009). Essa relação dicotômica seria decorrente do próprio processo de construção da sociedade e da noção de cidadania no Brasil

(FAORO, 1975; HOLANDA, 1995; SCHWARTZMAN, 1988; CARVALHO, 2002), como bem destacado por um dos gestores entrevistados.

Entretanto, passadas mais de duas décadas desde a instauração do regime democrático no país, o que se observa, em geral, são alguns problemas e descontentamentos relativos à representação no âmbito político brasileiro, demonstrados, por exemplo, pela manifestações ocorridas em junho de 2013, na qual haviam reivindicações e críticas até mesmo em relação a serviços básicos como saúde, educação e transporte, revelando, de certa forma, a incapacidade do Estado em exercer democraticamente o poder que lhe é delegado (SCHWARTZMAN, 2003).

Embora o conceito de crise da democracia representativa seja questionado por alguns autores, entre outros motivos pelo fato de transformações serem inerentes a regimes democráticos, fica evidente a existência de certa desconexão entre representantes e representados na democracia brasileira contemporânea, colocando em voga a discussão em torno do questionamento sobre até que ponto o voto é suficiente para legitimar a aferição da vontade coletiva (EPSTEIN, 1997), a ação dos representantes (PITIKIN, 2006) e as políticas públicas.

Nesse sentido, faz-se necessário o aprofundamento de discussões que tratem do aprimoramento da democracia no Brasil, de modo que se observem os aspectos relacionados à sua qualidade, a fim de conferir maior legitimidade às ações políticas. Uma dessas discussões foi desenvolvida neste estudo, quando foi proposta a análise sobre em que medida os efeitos decorrentes dos problemas relativos à representatividade observados na democracia brasileira podem ser minimizados ou não por meio da proposta da “participação social como método de governo”, que tem ganhado espaço no âmbito nacional nos últimos anos através de incentivos do governo federal. O mais recente esforço no sentido de institucionalização desse modo de governar foi o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, o qual não foi muito bem recepcionado por alguns setores da sociedade, apesar de alguns autores defenderem o seu caráter democratizante⁵ (AVRITZER, 2014; BRESSER-PEREIRA, 2014).

Diante da insuficiência da representação, surgiram várias críticas ao modelo liberal de democracia, o qual restringe a participação da sociedade, deixando a gestão pública para os representantes eleitos (FARIA, 2012). Santos e Avritzer (2002) identificam algumas limitações da teoria hegemônica de democracia vigente na segunda metade do século XX que “remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa” (p. 50).

⁵ O Decreto 8.243 foi derrubado na Câmara dos Deputados e até o momento aguarda votação no Senado Federal.

Nesse diapasão, Fung (2006 *apud* FARIA, 2012) entende que existem problemas pontuais e específicos no sistema de políticas públicas, por isso defende a ideia da simbiose entre instituições representativas e participativas no intuito de se minimizar esses déficits democráticos, compostos em geral por deficiências no sistema de definição de preferências da sociedade sobre políticas públicas; no modo como se conectam representantes e representados que viabilize a expressão dessas preferências; no controle social sobre os representantes e na eficiência do Estado na implementação de tais políticas (FARIA, 2012).

O modelo apresentado por Fung permite que se analise a democracia no sentido de seu fortalecimento, na medida em que procura mitigar os seus problemas pontuais e específicos (déficits democráticos), gerando alguns benefícios como a possibilidade de informações estratégicas para políticas públicas serem apresentadas pelos cidadãos, possibilidade de diminuição de práticas clientelistas e patrimonialistas, o aumento da confiança em relação às instituições e consequente aumento da legitimidade do regime democrático, entre outros (MARQUES, 2008)

Desta forma, pode-se perceber que a ideia da simbiose entre representação e participação pode ter um forte impacto sobre as instituições democráticas, visto o seu caráter conciliador entre representantes e representados, na medida em que procura, através da introdução de mecanismos participativos, a resolução ou minimização dos déficits democráticos, que tem como eixo o processo que vai desde a construção de preferências até o modo como se traduz tais preferências.

Nesse sentido, como já abordado, os mecanismos participativos podem ou não ser efetivos, ou, da mesma forma, contribuir ou não para o fortalecimento da democracia. Os conselhos gestores de políticas públicas, por exemplo, encontram um sério problema quanto à linguagem técnica normalmente utilizada, podendo servir como instrumento de dominação por parte daqueles detêm o conhecimento técnico (FONSECA *et al*, 2012). Por outro lado, as conferências nacionais possuem um forte potencial de fortalecimento da democracia representativa no Brasil, sob a ótica dos déficits democráticos, pois conforme apontado por Pogrebinski e Santos (2011), elas são capazes de conciliar instituições representativas com práticas participativas e deliberativas.

Deste modo, é preciso identificar nas experiências participativas suas reais potencialidades e limitações em relação à democracia, o que não é tarefa fácil, a começar pela própria definição do que seja participação (COSTA *et al*, 2009) e as dificuldades em sua operacionalização.

Secchi (2009) alerta para o risco de mudanças na administração pública tornarem-se políticas simbólicas e de valor apenas retórico, pois em geral, políticos, funcionários públicos e empreendedores políticos tentam manipular a percepção coletiva das organizações, e como bem lembrado por Costa *et al* (2009), a participação pode também ser manipulatória. Essa visão crítica é importante ser considerada numa análise acerca da “participação social como método de governo”, pois uma avaliação crítica do tema precisa considerar a possibilidade dessa proposta ser meramente retórica.

Nesse diapasão, este trabalho buscou identificar a percepção dos gestores em relação à existência ou não de uma crise da democracia representativa no Brasil, bem como compreender o que significa para eles a proposta da “participação social como método de governo”. A percepção dos gestores é importante, pois pode apontar vários aspectos e características relacionados ao tema, como as intencionalidades da administração pública quanto à participação social.

Como destacado por um dos gestores, a participação social como método de governo tornou-se um jargão e uma bandeira no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República desde 2011, gerando interpretações diferentes quanto ao tema, o que revela a clara necessidade de se institucionalizar essa proposta para que se estabeleçam padrões normativos que guiem toda a administração pública, que conscientizem quanto ao papel da participação e tornem homogêneas as várias experiências participativas existentes atualmente para facilitar a recepção das demandas populares pela administração pública e inclusive possibilitar maior precisão em estudos posteriores.

Como já abordado, a existência de experiências participativas não garante que elas sejam efetivas ou contribuam para a resolução ou para a mitigação dos déficits democráticos que prejudicam a qualidade da democracia. Para Fung (2006), a democracia participativa contribui para o fortalecimento do sistema representativo quando oferece possibilidades e soluções quanto à indefinição das preferências dos cidadãos e a falta de conexão contínua entre representantes e representados (FARIA, 2012).

Desta forma, a participação social quando adotada como método de governo precisa considerar os limites e possibilidades de cada mecanismo participativo quanto a sua capacidade de definição de preferências populares e estabelecimento de maior conexão entre representantes e representados, sob o risco de se tornar uma iniciativa meramente retórica e simbólica, ou até mesmo instrumento de legitimação de decisões tomadas ou que serão tomadas, agravando ainda mais os problemas relativos à representatividade e à desconfiança dos cidadãos em relação às instituições democráticas por conta da frustração ao não atender as

expectativas geradas. A efetividade dos mecanismos participativos deve ser analisada não apenas pelo seu desenho institucional, mas pelo modo como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos (AVRITZER, 2008).

Diante do exposto, ainda há bastante espaço para a inovação institucional no sentido de introduzir mecanismos participativos no âmbito da democracia brasileira, como a proposta da participação social como método de governo, que possui um alto potencial de conciliação entre representantes e representados e consequente fortalecimento do sistema representativo do país, desde que seja aprimorada e institucionalizada no âmbito da administração federal, sob o risco de se tornar apenas um símbolo e um instrumento de manipulação, sem efeitos reais, o que certamente agravaria a situação da representação no país. Institucionalizar, nos mais diferentes níveis e esferas governamentais, revela-se importante para que haja a padronização (estrutural, normativa, legal) e a conscientização, em todos os níveis da gestão pública, sobre a participação social como método, a fim de se evitar interpretações variadas e – muitas vezes, equivocadas – e dificultar a cooptação da participação por parte de grupos políticos que pretendam manipular os procedimentos participativos. Nesse sentido, faz-se relevante o estabelecimento de agendas futuras de pesquisa que aprofundem a discussão em torno do tema, tanto para o desenvolvimento de novos desenhos institucionais quanto para a verificação da efetividade daqueles já existentes, no intuito de auxiliar teoricamente o aprimoramento da participação social como método de governo e também sua possível institucionalização e legitimação no contexto da democracia brasileira.

6 BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Seviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar 2012. ISSN 0101-6628. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 28/10/2014

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações - sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Publica**, Campinas , v. 14, n.1, p. 43-64, Junho 2008. ISSN 0104-6276. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 30/10/2014

_____. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. IPEA. Rio de Janeiro. 2012.

_____. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. **Carta Capital**, 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>. Acesso em: 3 Novembro 2014.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6ª Edição. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 26 Outubro 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia Participativa. **Folha de São Paulo**, 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/06/1468885-luiz-carlos-bresser-pereira-democracia-participativa.shtml>. Acesso em: 4 Novembro 2014.

CARVALHO, J. M. D. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3ª Edição. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, J. M. D. **Os Bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. 3ª edição. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

CASTELLS, M. **Redes de Indignação e Esperança**: movimentos sociais na era da internet. 1ª Edição. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

_____.; CARDOSO, G.; CARAÇA, J. As culturas da crise econômica: Introdução. In: CASTELLS, M.; CARAÇA, J.; CARDOSO, G. **A crise econômica e seus efeitos**: as

culturas econômicas da mudança. 1ª edição. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2013. Cap. 1, p. 23-41.

COSTA, H. A.; BURSZTYN, M. A. A.; NASCIMENTO, E. P. D. Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n.1, p. 89-113, Abril 2009. ISSN 0102-6992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922009000100005&lng=en&nrm=iso .Acesso em: 25/09/2014.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. 1ª Edição. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DIAS, M. R. Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 235-256, jul-dez/ 2004. ISSN: 1519-6089.

EPSTEIN, I. O paradoxo de Condorcet e a Crise da Democracia Representativa. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n.30, p. 273-291, Agosto 1997. ISSN 0103-4014.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. 2ª Edição. ed. Rio de Janeiro: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

FARIA, C. F. S. D. **O Parlamento Aberto na Era da Internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração de leis? Brasília: Edições Câmara, 2012.

FONSECA, I. F. D.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. M. M. D. Conhecimentos Técnicos, Políticas Públicas e Participação: o caso do conselho nacional do meio ambiente. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n.42, p. 183-198, Junho 2012. ISSN 0104-4478.

FUNG, A. Democratizing the policy process. In: MORAN, M.; REIN, M. E. A. **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. p. 667-683.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOLANDA, S. B. D. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1995.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MARQUES, F. P. J. A. Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea) – Faculdade de Comunicação, UFBA, Salvador, 2008.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

_____. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004.

MOISÉS, J. Á. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n.66, Fevereiro 2008. ISSN 0102-6909.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão **Participação na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação**. Diálogos Setoriais-União Européia/Brasil. Brasília. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf> . Acesso em: 28/10/2014

NASCIMENTO, E. P. D. Estado e Sociedade no Brasil: novos padrões de relacionamento? Brasília: Conselho Federal de Justiça, 1997. Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/revista/seriemon04.htm> . Acesso em: 30 Outubro 2014.

OLIVEIRA, M. C. L. Narrativas e desenvolvimento da identidade profissional de professores. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 32, p. 369-378, 2012.

PAULA, A. P. D. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, Salvador, v. 45, n.1 jan./mar. 2005.

PEDERIVA, João Henrique. **Conexão orçamentária e responsividade democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner**. 2012. 235 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Estudos e Pós-Graduação Sobre as Américas, Universidade de Brasília, 2012. Disponível em < http://www.ceppac.unb.br/images/stories/media/teses_doutorado/joao_henrique_pederiva_tese_2012.pdf>. Acesso em 18 de agosto de 2013.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**, São Paulo, v.67, p. 15-47, 2006.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n.3, p. 259-305, 2011.

POWELL, G. B. 2005. “The Chain of Responsiveness.” Em: Diamond, L. e Morlino, L. (Ed.). *Assessing the Quality of Democracy*. The John Hopkins University Press: Baltimore. RENNO, L. et al. **Legitimidade e Qualidade da Democracia no Brasil: uma visão da cidadania**. São Paulo: Editora Intermeios, 2011.

ROMAGNOLI, A. J.; MELO, M. B. D. Os Problemas da Democracia Representativa: a crise do representado. **Revista Húmus**, v.1, n.3, p. 112-124, set/out/nov/dez 2011.

SANTOS, B. D. S.; AVRITZER, L. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, B. D. S. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-77.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

SCHWARTZMAN, S. Atualidade de Raymundo Faoro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n.2 p. 207-213, 2003. ISSN 0011-5258.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 347-369, Mar./Abr. 2009. ISSN 0034-7612.

SILVA, S. D. A. M. E. Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n.1, p. 53-74, Abril 2013. ISSN 0102-6992. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922013000100004> . Acesso em: 25/09/2014.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ROCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n.30 p. 70-116, Agosto 2012. ISSN 1517-4522. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004> . Acesso em: 04/11/2014

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n.4, p. 84-97, Dezembro 2001. ISSN 0102-8839. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400010> . Acesso em: 11/11/2014.

SOUZA, C. H. L. D. **A Que Vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010**. IPEA. Rio de Janeiro. 2012.

SOUZA, C. H. L. D.; PIRES, R. R. C. Conferências Nacionais como Interfaces Socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n.4, p. 499-518, out-dez/ 2012. ISSN 0034-9240.

URBINATI, N. O Que Torna a Representação Democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n.67, p. 191-228, 2006. ISSN 0102-6445.

7 APÊNDICE

7.1 Roteiro das entrevistas

As entrevistas realizadas com quatro gestores federais ligados à Secretaria Geral da Presidência da República tiveram como roteiro as seguintes perguntas norteadoras:

- I. Você observa uma crise da democracia representativa como tantos autores mencionam?
- II. De que maneira o modo de governar pode mitigar os problemas relativos à representação no Brasil?
- III. O que significa “participação social como método de governo”?