

Título do capítulo	CAPÍTULO 15 O LUGAR DO POVO: ANÁLISE DO PROJETO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO
Autor(es)	Daniel Pitangueira de Avelino Igor Ferraz da Fonseca João Cláudio Basso Pompeu
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap15

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O LUGAR DO POVO: ANÁLISE DO PROJETO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO¹

Daniel Pitangueira de Avelino²

Igor Ferraz da Fonseca³

João Cláudio Basso Pompeu⁴

1 INTRODUÇÃO

Passados vinte e cinco anos do lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), é possível fazer uma leitura daquela iniciativa qualificando o tipo de relação planejada naquele período entre o chamado aparelho do Estado e a recente (re)democratização brasileira, e avaliando o quanto o primeiro poderia ser instrumental para a segunda. A preocupação com a relação entre Estado e cidadãos é mencionada entre as propostas do plano, muito embora sua dimensão política em termos democráticos não tenha sido enfatizada. Na época, o documento foi criticado tanto pela burocracia organizada quanto por movimentos sociais, tendo sido associado a tendências mais amplas, como gerencialismo, neoliberalismo, privatização e outras agendas econômicas e partidárias. A compreensão da relação entre a democracia e as propostas de reforma do Estado evidencia a existência de diferentes projetos políticos para a promoção da participação social, que se alternam ou se transformam com o tempo. Em períodos como o atual, de mudanças de concepções sobre o papel do Estado, é sempre útil lembrar o caráter político e histórico de toda proposta de reforma.

O objetivo deste capítulo é identificar e qualificar o projeto de participação social implícito no PDRAE em sua dimensão política e democrática, por meio de mapeamento documental e análise comparativa com outras iniciativas. Para tal, o estudo se baseou nos dados coletados por meio de pesquisa documental sobre o plano, documentos complementares e literatura especializada referente a iniciativas setoriais específicas desenvolvidas no mesmo período e nas décadas seguintes. Do primeiro conjunto de documentos se extraiu, por meio de análise lexical e de conteúdo, os contornos gerais do projeto de participação social defendido pelo PDRAE. O resultado dessa construção típica foi comparado com os dados das demais fontes, para verificar a trajetória de

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap15>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <joao.pompeu@ipea.gov.br>.

implementação dessas ideias ao longo do tempo. Com isso, foi possível não apenas identificar os contornos gerais do projeto em questão como também qualificá-lo em termos de concretização, de acordo com as tendências do período.

A seção 2 deste trabalho faz um breve sumário sobre o PDRAE e apresenta a análise lexical sobre a perspectiva da participação social. A terceira seção traz considerações sobre a participação social na década de 1990, tratando de três elementos teóricos encontrados no PDRAE, diretamente relacionados com o modelo de participação e o conceito de cidadania presente no plano. Definimos esses elementos como confluência perversa, refilantropização e concepção de cidadão-cliente. A quarta seção trata da ascensão e queda das políticas públicas participativas que tiveram lugar nos primeiros quinze anos do século XXI, quando estas políticas e a concepção de cidadania se afastaram do modelo presente no PDRAE em direção a um paradigma mais democrático e inclusivo. Por fim, nas considerações finais são apresentadas algumas concepções do PDRAE que, vinte e cinco anos depois, voltam a ganhar espaço na esfera pública e na arena política, sendo novamente guias para implementação de ações pelo atual governo federal.

2 O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO

O Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), instituído durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, tinha como principal objetivo promover a reforma do Estado brasileiro. A urgência em promover mudanças no aparelho de Estado era sentida como uma necessidade em vários países do mundo e era uma das recomendações do Consenso de Washington (Matias-Pereira, 2008).

Luiz Carlos Bresser-Pereira, titular do Mare, achava que a Constituição de 1988, apesar de avançada do ponto de vista das políticas sociais, representou um retrocesso para a organização da administração pública.

A Constituição de 1988, entretanto, ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e mais amplamente a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível incapacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 1930, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras – as autarquias e as fundações públicas – que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico e que, portanto, não eram tão seguras contra o empreguismo. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei nº 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado voltar-se para os serviços sociais, para o atendimento do público, portanto. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública (Bresser-Pereira, 1995, p. 4).

O principal resultado alcançado pelo Mare foi a elaboração do PDRAE. O plano está dividido em nove seções. A participação social foi pressuposta, mas não foi considerada como uma dimensão relevante no texto. O texto afirma, na sua introdução, que é “pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo” (Brasil, 1995, p. 9). Isso é reforçado com referências nos objetivos para o núcleo estratégico (objetivos democraticamente acordados), para as atividades exclusivas (adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular) e nos objetivos para os serviços não exclusivos (controle social direto) do Estado (*op. cit.*, p. 45-47). Essas prescrições genéricas, no entanto, não vieram acompanhadas de medidas concretas para sua implementação ou mesmo para uma definição mais precisa do seu alcance.

Analisando-se o documento, percebe-se, então, que o tema da participação social não é foco de nenhuma seção específica do PDRAE. A ideia de participação aparece, não obstante, como o projeto especial Qualidade e Participação (que será objeto de consideração a seguir). O quadro 1 faz um levantamento de alguns termos presentes no PDRAE que são recorrentemente relacionados ao campo de estudos em torno da participação social.

QUADRO 1
Termos presentes no PDRAE, por número de ocorrências

Termo	Ocorrências
Cidadão(s)/cidadã(s)	37
Participação	28
Reforma do Estado	26
Democrático(s)/democrática(s)	11
Democracia	6
Cidadania	6

Fonte: Brasil (1995).
Elaboração dos autores.

Uma primeira observação a partir do quadro 1 é o baixo número de ocorrências da palavra democrático, com suas variantes, e menos ainda da palavra democracia. Se esse dado for interpretado em conjunto com a percepção de que esses termos, além de raros, aparecem mais em formulações genéricas, como mencionado anteriormente, será possível perceber como o fortalecimento democrático é usado como argumento de justificação do PDRAE, mas está longe de ser o foco das reformas propostas.

Caso um pouco diferente ocorre com as expressões ligadas à palavra cidadania. Muito embora o termo também seja pouco encontrado, assim como democracia, a expressão cidadão, com suas variantes, aparece como a mais frequente do quadro. Temos aqui, então, uma dissociação bastante curiosa em que o sujeito é reconhecido,

mas não a sua qualidade intrínseca. Em outras palavras, pode-se dizer que o quadro revela a possibilidade de existência de um cidadão sem cidadania. Uma possível interpretação para esse achado é desenvolvida na subseção 3.3, que analisa o sentido de cidadania no PDRAE.

Por fim, cabe observar que, no documento-base, a palavra participação é muito destacada, contando com 28 menções ao longo do texto, sendo mais frequente que a expressão reforma do Estado, mencionada 26 vezes. Em dez oportunidades, no entanto, essa palavra é citada em contextos que não implicam participação social – por exemplo, participação da receita tributária, participação da folha de pagamento, participação dos gastos com pessoal.

Há menção à participação social, no seu sentido de exercício da democracia participativa, na oitava seção, como um requisito para a qualificação das organizações sociais, que seriam “objeto de um controle direto da sociedade através de seus conselhos de administração” (Brasil, 1995, p. 60). Aparece ainda como o projeto adicional na subseção 8.2.3, Qualidade e Participação, que incentiva a participação dos funcionários públicos na definição dos processos de trabalho.

A frequência de ocorrências do termo contrasta com a lacuna em torno da proposição de uma estratégia mais significativa de participação social – ou pelo menos de uma concepção do tema mais alinhada às diretrizes da Constituição Federal –, que não é uma característica isolada do PDRAE, mas reflete em boa medida o contexto ideológico do período. Assim, para uma interpretação mais adequada dessa lacuna, é necessário contextualizar a participação social na década de 1990, o que é feito na próxima seção, e sua trajetória posterior.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DÉCADA DE 1990

As contradições marcadas, de um lado, pela repressão e autoritarismo do regime ditatorial pós-1964 e, de outro, pela mobilização e organização da sociedade em defesa dos valores democráticos foram fundamentais para a realização do processo constituinte iniciado em 1987, que culminou com a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988. Na nova Carta Constitucional, não apenas a democracia e o pluralismo político foram reafirmados como valores fundamentais como também foram incluídos vários instrumentos para garantir a sua efetividade. Os exemplos mais notórios são a reafirmação da soberania popular (art. 1º, parágrafo único), os instrumentos de democracia direta (art. 14) e as diversas formas de gestão democrática das políticas públicas.⁵

5. Entre as várias políticas públicas, estão: a política agrícola (art. 187); a seguridade social (art. 194, inciso VII); a saúde (art. 198, inciso III); a assistência social (art. 204, inciso II); a educação (art. 206, inciso VI); e o patrimônio cultural (art. 216), além da participação do usuário na administração pública (art. 37, §3º).

Estabelecido, portanto, um pacto social para o qual a democracia se constituía como um alicerce fundamental, o próximo grande desafio seria a sua implementação. Nesse ponto, “a legislação infraconstitucional acaba sendo o fator decisivo para compreender o quanto o Estado brasileiro está aberto (ou não) à participação dos seus cidadãos” (Avelino e Fonseca, 2018, p. 66).

O PDRAE aparece como reflexo das tensões sobre a implementação das normas constitucionais, procurando trazer uma orientação geral a um processo de transformação da gestão pública que, naquele momento, ocorria de maneira bastante heterogênea e fragmentada. Para compreender o seu papel nesse período, é preciso destacar duas tensões em especial, em torno das quais orbitava a questão da participação social: a tendência à refilantropização (Yazbek, 1995) e o fenômeno da confluência perversa (Dagnino, 2004). Essas tensões específicas, que tratam respectivamente da disputa pelo espaço e pelo sentido da participação social, serão resumidas nas subseções a seguir.

3.1 Refilantropização

O papel do chamado terceiro setor foi apontado por Evelina Dagnino como um dos deslocamentos de sentido, resultando em uma “crescente identificação entre ‘sociedade civil’ e organizações não governamentais (ONGs)” (Dagnino, 2004, p. 203) e as questões sobre representatividade que daí emergem. Entre outras autoras, no entanto, Yazbek (1995) já havia proposto análises mais aprofundadas sobre esses atores não governamentais que acabaram constituindo, a depender do projeto político, arenas alternativas ou exclusivas para a participação social.

Antes da Constituição de 1988, as intervenções estatais no campo social eram marcadas por “políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos”, que assim “servem à acomodação de interesses de classe e são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos do Estado em face da questão” e, “no limite, reproduzem a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira” (Yazbek, 1995, p. 7).

O reconhecimento da seguridade social e, em especial, da assistência social, pela Constituição de 1988, altera esse cenário. A questão da pobreza e da exclusão é transformada “em campo de exercício de gestão participativa de seus usuários” (Yazbek, 1995, p. 10). Para a autora, esse reconhecimento é ameaçado, no entanto, pelo “avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político e econômico”, caracterizado por “políticas ortodoxas de estabilização da economia” e “restrições aos gastos públicos” (*idem, ibidem*). Segundo ela, os ideais liberais trazem no seu bojo “o crescimento da exclusão e a despolitização da pobreza”, com o ressurgimento de “argumentos de ordem moral contrapondo-se aos sistemas de ‘excessiva’ proteção social que gerariam dependência e não resolveriam os problemas dos ‘inadaptados’ à vida social” (Yazbek, 1995, p. 11).

Esse é o quadro que a autora utiliza para criticar o Programa Comunidade Solidária, criado pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Ela reconhece que a proposta se sustenta em um discurso com forte apelo simbólico, como o combate à fome e à miséria, uma “causa capaz de mobilizar adesões e apoios generalizados, em uma sociedade que assiste à despolitização do campo social e político” (Yazbek, 1995, p. 15-16). Contudo, adverte que o programa “corre o risco de não romper o clientelismo e o assistencialismo a que se propõe, constituindo-se em tática de cooptação de lideranças da sociedade civil”, admitindo, então, que o perfil seletivo, assistencialista e paliativo “vem se colocando como alternativa face à limitação da ação social do Estado no neoliberalismo” (Yazbek, 1995, p. 16).

Iniciativas como o Programa Comunidade Solidária seriam, para a autora, um reflexo de “uma questão dos anos 90: o crescimento da presença de organizações privadas na construção de uma esfera de interesse público, não estatal” (Yazbek, 1995, p. 16-17). São um conjunto extremamente diversificado e absolutamente heterogêneo, com uma agenda centrada em temas como solidariedade, parceria, democracia e autonomia. Por fim, a autora adverte contra a possibilidade de captura e instrumentalização das reivindicações populares por um Estado patrimonialista com extraordinária capacidade de se renovar e de se mascarar como o “novo”. As relações entre Estado e entidades privadas seriam centrais nesse contexto, mas “não devem desobrigar o Estado e ao mesmo tempo devem fortalecer a autonomia da sociedade civil e as práticas democráticas desta sociedade” (Yazbek, 1995, p. 17).

O PDRAE também se insere nesse projeto neoliberal de transferência de atividades exclusivas do Estado para o setor privado. Para Faria e Faria (2017, p. 146),

a proposta de reforma do Estado insere-se na lógica neoliberal de desoneração do aparelho público do Estado, transferindo ao setor privado a condução de algumas atividades sobre as quais haveria um controle popular se executadas no âmbito do poder público.

Como será discutido adiante, esse deslocamento de responsabilidades públicas para o setor privado modifica de maneira bastante intensa a relação entre Estado e sociedade, especialmente no que diz respeito ao sentido de cidadania.

3.2 Confluência perversa

A expressão confluência perversa é um conceito elaborado pela professora Evelina Dagnino para representar a crise discursiva que ocorreu após o processo constituinte resultante da confluência de dois projetos: um de viés mais democratizante e participativo e outro caracterizado como um projeto neoliberal. O primeiro projeto, consubstanciado pela Constituição Federal de 1988, seria o marco formal do processo de alargamento da democracia, não apenas por consagrar o princípio da participação da sociedade e reestabelecer as eleições livres mas principalmente por

fazer com que o confronto e o antagonismo que marcaram a relação entre Estado e sociedade civil cedessem lugar a uma aposta na possibilidade de ação conjunta (Dagnino, 2004, p. 196-197).

O segundo projeto advogava a criação de um Estado mínimo como estratégia de implementação de um ajuste neoliberal, identificado com o modelo produzido pelo Consenso de Washington (Dagnino, 2004, p. 197). A eleição de Fernando Collor, em 1989, representou uma vitória inicial desse projeto. Embora opostos, em ambos os modelos haveria um chamado aparentemente semelhante a uma sociedade civil ativa e propositiva.

A autora observa que os dois projetos políticos fazem uso de referências comuns, cuja análise detalhada é uma tarefa difícil para a sociedade, o que abre espaço para uma “disputa de significados” e uma consequente “crise discursiva” (Dagnino, 2004, p. 197-198). Por sua vez, a “perversidade” reside no dilema de que as concepções neoliberais avançam pelos canais participativos por meio de deslizamentos semânticos e deslocamentos de sentido, “onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário” (Dagnino, 2004, p. 198). Assim, as “jovens experiências” de constituição de espaços públicos voltados para a democratização adquiririam uma “dimensão perversa”, pela possibilidade de serem orientadas de maneira nebulosa para a intenção “de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil” (Dagnino, 2004, p. 198). O risco, por fim, seria o de que a participação nas instâncias decisórias, voltadas a um projeto participativo democratizante, “possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico” (*idem, ibidem*).

O antagonismo entre o projeto neoliberal e o participativo mostram que há diferentes concepções de democracia que competem pela hegemonia no cenário posterior à Constituição Federal de 1988 e, para isso, disputam o próprio sentido da Carta Magna. A afirmação da democracia, de modo convergente com o texto constitucional, é um valor fundamental para o projeto participativo, enquanto tem um caráter meramente instrumental para o projeto neoliberal, que “operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia” (Dagnino, 2004, p. 212). No projeto participativo há o apelo ao alargamento do espectro de participação política e à inclusão de novos atores diversos; enquanto no projeto neoliberal “esse encolhimento é seletivo e suas consequências são o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal” (*idem, ibidem*).

Para a autora, a resposta à crise discursiva que trava o processo de construção democrática deve ser promovida por meio da reafirmação da política, pela “exposição do conflito – que a confluência perversa dificulta –” e pela exploração dos “núcleos

duros” do projeto democratizante, como as noções de direitos e de público (Dagnino, 2004, p. 213-214). É nesse contexto de disputa que o PDRAE é produzido. As tensões decorrentes dessa confluência perversa estão refletidas na concepção de cidadania do plano.

3.3 Concepção de cidadão-cliente

O PDRAE reflete a tensão entre o projeto neoliberal e o projeto participativo. Apesar de os autores salientarem que a sua concepção de administração não se coaduna com a visão do Estado mínimo,⁶ o PDRAE, em muitas passagens, não escapa da influência do projeto neoliberal. Por um lado, o processo da reflantropização desloca o relacionamento com os cidadãos para o âmbito do setor privado; por outro, o cenário definido como confluência perversa faz com que o sentido da participação prescrita na Constituição Federal seja restringido. Nesse sentido, é esperado que os termos utilizados no plano de reforma do Estado sejam um reflexo desses fenômenos e, confirmando a literatura transcrita anteriormente, representem as tensões em torno do tema da participação social na década de 1990.

A concepção de cidadania acaba sendo a prova mais evidente disso. Do ponto de vista meramente quantitativo, a palavra cidadão é uma das mais utilizadas no texto, aparecendo 37 vezes, como observamos no quadro 1. A concepção de cidadania que aparece no texto, no entanto, é a de cidadão-cliente. Essa ideia é explicitada em duas passagens significativas. Na apresentação do plano afirma-se que

é preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “*cliente privilegiado*” dos serviços prestados pelo Estado (Brasil, 1995, p. 7, grifo nosso).

Ao falar sobre os objetivos da administração gerencial, o texto diz que

a administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do *cidadão-cliente* estão sendo atendidas (Brasil, 1995, p. 17, grifo nosso).

A analogia que trata o cidadão como um cliente é errônea por vários motivos. Ela procura amalgamar duas lógicas diferentes. A noção de cidadania parte do princípio de que todos os indivíduos de determinado território, independentemente

6. Por exemplo: “a reação imediata à crise – ainda nos anos 1980, logo após a transição democrática – foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo” (Brasil, 1995, p. 11).

de renda ou condição social, têm uma série de direitos civis, políticos e sociais que devem ser garantidos pelo Estado (Marshall, 1992).

Já a ideia de clientela remete à ordem econômica, e não é inclusiva. Só é cliente quem tem uma renda suficiente para comprar um determinado bem ou serviço. Além disso, nas relações de mercado, as empresas frequentemente traçam distinções entre os diferentes tipos de cliente conforme a renda. Existem os clientes comuns e existem os clientes diferenciados ou privilegiados. Estes últimos podem receber tratamentos especiais. Visando maximizar o seu lucro, as empresas oferecem serviços melhores e mais caros para esses clientes. Isso não é adequado para o cidadão. O Estado deve oferecer bons serviços para todos os cidadãos e não há como justificar – no âmbito da noção de cidadania defendida neste capítulo – que ele ofereça serviços melhores para cidadãos privilegiados.

O cliente de uma empresa é um consumidor, já o cidadão é um membro do Estado-Nação que é sujeito de direitos mas também tem deveres perante a comunidade. É impensável que uma empresa peça sacrifícios de sua clientela. A relação da empresa com seus clientes é um ato negociado, mas frequentemente o governo age de forma impositiva com os cidadãos, quando, por exemplo, convoca jovens para o serviço militar, seleciona pessoas para o tribunal de júri, ou faz campanhas para a redução de consumo de energia em época de escassez.

O papel do cliente se limita ao consumo. Ele não tem o direito de decidir quem dirige a empresa ou como deve ser sua gestão. Já o cidadão, por meio das eleições, é instado a decidir o grupo político que vai governar o país por um determinado tempo.⁷ Além disso, há mecanismos de participação social por meio dos quais o cidadão manifesta a sua opinião e demanda mudanças na atuação do governo.

Por fim, a noção de cidadão-cliente é problemática também quando afirma que as pessoas têm o direito a um serviço de qualidade pelo fato de pagarem impostos. Pode-se questionar se a missão mais nobre do Estado não é justamente atuar em prol daqueles que, por serem extremamente pobres, não pagam impostos. A lógica de tal visão do Estado seria exatamente contrária ao que é advogado no PDRAE. O Estado deve prestar bons serviços para que os indivíduos tenham condições de exercer a cidadania de modo pleno. Essas contradições entre uma noção mais ampla e outra mais restrita de cidadania são alguns dos fundamentos da emergência de um projeto distinto de participação social, conforme será debatido a seguir.

7. Uma analogia mais adequada seria a do cidadão-acionista, porque este, em assembleias periódicas, pode alterar o quadro dirigente da empresa, bem como se manifestar sobre a gestão. Essa analogia, no entanto, continuaria incorreta por outros motivos que não serão tratados neste capítulo.

4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

A trajetória do projeto de participação social previsto no PDRAE – e seus elementos contextuais históricos, tais como a refilantropização, a confluência perversa e a noção de cidadão-cliente – tem uma inflexão nas primeiras décadas do século XXI. De modo mais preciso, é necessário apontar que, durante o período compreendido entre os últimos anos da década de 1990 e os quinze primeiros anos do novo século, os modelos implementados de participação social apresentam um caráter mais democrático se comparado aos pressupostos do PDRAE. Esta seção descreve a trajetória do tema nas décadas de 2000 e 2010 e permite identificar, por um lado, um contraste conceitual com as definições mais ambíguas da década anterior e, por outro, um exemplo prático de como a participação poderia ser fomentada em convergência com as determinações da Constituição Federal, à qual o PDRAE explicitamente se opunha por considerá-la um retrocesso burocrático.

A partir dos anos 2000, ideias em torno da participação social – e da deliberação política – direcionam-se no sentido da criação de espaços e metodologias participativas que promovem a inclusão política de grupos marginalizados (Santos e Avritzer, 2002; Dagnino, 2002), a busca pela redução da pobreza e da desigualdade social (Santos, 1998) e a ampliação das formas de representação política e de cidadania (Almeida, 2013; Avritzer, 2007; 2012a; Lavalle e Vera, 2011; Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a; 2006b; Lüchmann, 2007).

Questionando a ideia de cidadão-cliente, o novo momento de difusão do projeto participativo irá enfatizar os processos de cocriação de políticas públicas (Abers, 1998; Abers e Keck, 2008), tirando o foco unilateral que está geralmente presente nas relações entre Estado e sociedade civil quando vistas sob o paradigma do cidadão-cliente.

Além disso, a participação ganha centralidade na arena política e entra de forma incisiva no âmbito do Estado por meio das instituições participativas (IPs) e das interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2012), que incluem formas participativas em momentos-chave da gestão de políticas públicas.

O *locus* de atuação da sociedade civil deixa de ser somente aquelas políticas em que as organizações atuariam como entes auxiliares ou substitutivos ao Estado. A lógica da participação e do envolvimento da sociedade civil em políticas públicas passa a permear e a constituir o próprio Estado, em um processo de abertura e democratização do Estado, de democratização da própria democracia (Santos, 2002; 2004). A mudança paradigmática apontada é fruto de vários desenvolvimentos teóricos e empíricos, que tiveram lugar tanto no âmbito nacional como no internacional. No âmbito nacional, por exemplo, ao menos três fatores contribuíram, de forma complementar, para o desenvolvimento do projeto participativo: *i*) a continuidade do processo de regulamentação da Constituição de 1988, com ênfase na produção de legislação

infraconstitucional em diversas áreas de políticas públicas; *ii*) uma maior abertura dos representantes e partidos políticos ao tema da participação; e *iii*) o fortalecimento e a multiplicação de experiências empíricas bem-sucedidas de participação social, destacando-se as de orçamento participativo em nível local e, posteriormente, o fomento a um sistema de conselhos e conferências nos três níveis de governo.

Conforme mencionado anteriormente, a produção de legislação infraconstitucional foi fundamental na promoção das IPs. Em diversas áreas, mas com maior ênfase no âmbito das políticas sociais, a legislação foi decisiva para o estabelecimento de sistemas de políticas públicas, tais como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), entre outros. Na arquitetura institucional de cada sistema está prevista a existência de IPs, com variadas atribuições, que vão do estabelecimento de diretrizes, regras e ações a serem implementadas pelo Estado até, em alguns casos, a gestão direta de recursos públicos, geralmente por meio de fundos nacionais, estaduais e municipais.

Via de regra, cada sistema de política pública conta com um conjunto de conselhos setoriais idealmente articulados entre si, desde o nível municipal até o nível nacional. Esses conselhos são permanentes, mantêm uma agenda de reuniões regular e contam com a representação do Estado e da sociedade civil. Muitas vezes geridas em parcerias com os conselhos, as conferências são processos multiescalares, de frequência periódica, em que a sociedade é chamada para estabelecer os princípios e as diretrizes das políticas, nos diversos níveis de governo.

A criação de legislação instituidora de sistemas de políticas públicas participativos só foi possível devido à crescente abertura de partidos políticos e representantes eleitos ao tema. Se, por um lado, a já mencionada confluência perversa, muitas vezes, com sentido nebuloso e esvaziado, auxiliou na formação de falsos consensos sobre a participação, por outro lado, a ascensão de políticos e partidos de centro-esquerda impulsionou de forma substantiva o tema, com base em novas metodologias desenvolvidas no contexto de movimentos sociais e inovações geradas pela sociedade civil.

As novas metodologias deram origem a experiências pioneiras e concretas de participação social, que tiveram reconhecimento nacional e internacional. O caso do orçamento participativo, que teve sua principal vitrine no município de Porto Alegre, é um dos exemplos de processos bem-sucedidos que ganharam escala. Após sua origem em 1989, o orçamento participativo atingiu a marca de trezentas experiências no Brasil em 2004 (Wampler e Avritzer, 2006). Apesar de terem experimentado certa retração em território brasileiro em anos recentes, esses orçamentos continuam em franca expansão em nível internacional, sobretudo na Europa e na Ásia, chegando a 795 casos ativos em 2010 (Sintomer *et al.*, 2010).

Posteriormente, e com o pleno estabelecimento dos sistemas de políticas públicas, algumas IPs, sobretudo conselhos e conferências, começaram a ganhar destaque. Resultados concretos oriundos de áreas como saúde, assistência social e meio ambiente impulsionaram a replicação dessas IPs para outras áreas de políticas públicas. Em 2012, o Brasil contava com pelo menos quarenta conselhos e comissões nacionais, sendo que 75% deles foram criados após a Constituição de 1988, com aceleração em seu número na primeira década do século XXI, com dezessete tendo sido criados durante esse período (Avelino, Ribeiro e Machado, 2017).

O mesmo padrão é observado no que diz respeito às conferências. De 1941 a 2016 foram realizadas 154 edições de conferências nacionais (Avelino e Goulin, 2018, p. 16), sendo que mais da metade (87 edições) ocorreu durante 2003 e 2012, abarcando 43 temas distintos (Souza *et al.*, 2013), totalizando milhares de etapas nacionais, estaduais e municipais. O *survey* realizado em parceria com a Vox Populi estima que, entre 2003 e 2010, 6 milhões de brasileiros participaram de alguma etapa de conferência nacional (Avritzer, 2012b).

O aperfeiçoamento do paradigma participativo no Brasil no início do século XXI foi contemporâneo ao crescimento do interesse teórico sobre o tema em âmbito internacional. Como resposta aos limites de representação política e ao crescimento da apatia eleitoral em países do norte global, as teorias em torno da democracia participativa (Pateman, 2012) e da democracia deliberativa (Calhoun, 1996; Cohen, 1999; Habermas, 1997; 2002) ganharam importante espaço nos debates acadêmicos. Dryzek (2007) afirmou que as discussões em torno da democracia deliberativa a transformaram na área mais ativa de toda a teoria política. Blondiaux e Sintomer (2004) avaliaram que, em nível global, os mecanismos de deliberação e participação social se tornaram um imperativo no âmbito das políticas públicas.

O avanço teórico foi também acompanhado de experiências empíricas. Além da já mencionada difusão internacional do orçamento participativo, metodologias participativas relevantes, tais como os minipúblicos (Grönlund, Bächtiger e Setälä, 2014), os levantamentos deliberativos, chamados *deliberative polls* (Fishkin e Luskin, 2005), e as assembleias municipais eletrônicas, chamadas *electronic town meetings* (Bryan, 2003; Lukensmeyer, Goldman e Brigham, 2005), ganharam corpo em países do norte global e influenciaram – sobretudo no âmbito teórico – os debates acadêmicos e as IPs brasileiras.

O desenvolvimento teórico e empírico em torno da participação permitiu que, nos primeiros anos do século XXI, o tema fosse consolidado como parte intrínseca da gestão pública brasileira, por meio das interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2012). Definidas como “espaços de intercâmbio e conflito em que sujeitos sociais e estatais se relacionam de forma intencional” (*op. cit.*, p. 8), as interfaces incluem conselhos, conferências, orçamentos participativos, audiências e consultas públicas e outras

formas de interação entre Estado e sociedade civil. Para Pires *et al.* (2012, p. 6), as interfaces têm o potencial de

qualificar a capacitação do Estado, construindo instrumentos eficazes de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, fortalecer o processo de escuta e envolvimento da sociedade na construção dessas mesmas políticas.

Conforme demonstrado por Pires e Vaz (2012, p. 20-21), 92,1% dos programas desenvolvidos pelo governo federal em 2010 informaram utilizar ao menos uma forma de interface socioestatal, sendo esse número maior nas áreas de proteção social e menor nas áreas de desenvolvimento econômico. Também se observou que os programas da área social tendiam a utilizar, com maior frequência, formas mais “complexas” de interfaces, como conselhos e conferências. Já os programas de desenvolvimento econômico tendiam a utilizar formas menos institucionalizadas, tais como reuniões com grupos de interesse. Não obstante, mesmo em áreas mais “fechadas” à participação, era perceptível o crescimento na intensidade das interfaces, e a articulação com conselhos, conferências e audiências públicas seguia trajetória crescente (Pires e Vaz, 2012).

Do ponto de vista legal e de orientação política, a incorporação do tema da participação social atingiu seu ápice em 2014, com a publicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O objetivo do decreto era fortalecer e articular as IPs (conselhos de políticas públicas, comissão, conferência, ouvidoria, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação). O sistema tratava das formas de articulação entre as IPs mencionadas no decreto.

Embora não criasse nova IP, a razão de ser do decreto era buscar uma internalização ainda maior dos pressupostos participativos no âmbito das políticas públicas e, ao mesmo tempo, articular e potencial os esforços das múltiplas interfaces socioestatais em vigor naquele momento. Após anos de “colonização” paulatina do Estado pelos mecanismos participativos, era o momento de pensar a participação como princípio indissociável da gestão pública, de propor que a participação fosse consolidada como “método de governo” (Brasil, 2014, art. 4º, § 1º).

O decreto que instituía a PNPS e o SNPS, no entanto, representou simultaneamente o ápice na integração entre participação social e gestão pública e um marco fundamental na perda de importância das IPs na gestão de políticas públicas. Este último fator foi consequência de uma acirrada polêmica sobre o conteúdo e a forma de instituição da política (Alencar e Coelho, 2014). O decreto gerou forte oposição entre setores do Congresso Nacional, causando uma disputa que teve ampla difusão nos debates políticos e na imprensa, às vésperas das eleições

de 2014 (Martins, 2014; Mesquita, 2014; Schwartzman, 2014; Velloso, 2014; Carvalho, 2014; Ricci, 2014). O próprio Bresser-Pereira participou da discussão, colocando-se entre os defensores do decreto (Bresser-Pereira, 2014).

É verdade que antes de 2014 já havia diversas críticas à efetividade das IPs. Do ponto de vista acadêmico, estudos de caso demonstravam que as IPs estavam longe de se constituir em panaceia democrática (Fonseca, 2010). Questões como a reprodução de relações de poder no âmbito de fóruns participativos (Milani, 2006; Sayago, 2007), o domínio das posições dos agentes governamentais nos debates (Fuks e Perissinotto, 2006; Wendhausen e Caponi, 2002), e mesmo casos nos quais as IPs desempenhavam papéis marginais – e não centrais – na gestão de políticas públicas (Olival, Spexoto e Rodrigues, 2007) já eram identificadas antes da publicação do decreto que criava a PNPS e o SNPS.

A própria publicação do decreto constitui, no entanto, um momento-chave em que a reação à participação e o questionamento das interfaces socioestatais se tornam evidentes. Embora os mecanismos participativos tenham sido criados de maneira alinhada ao texto constitucional, parlamentares acusaram esses mecanismos de usurpar as prerrogativas da democracia representativa e do Congresso Nacional – questionando sua instituição por decreto e não por projeto de lei –, bem como de criar um “novo poder” na República, alinhado aos interesses do Partido dos Trabalhadores, que liderava a coalizão governista.

Os mesmos congressistas – e articulistas da mídia – acusaram as IPs de serem ineficientes e de promoverem um gasto inútil de recursos públicos. Além disso, discursos de caráter conspiratório promoveram a visão de que essas instituições eram instrumento da esquerda e estratégia para o Partido dos Trabalhadores ampliar seu poder, considerando, sem fundamento empírico, que as IPs, como os conselhos, seriam tentativas de replicação de experiências soviéticas no Brasil.

Mesmo com essa grande polêmica, com muitos argumentos demonstrando um conhecimento superficial do funcionamento dessas instituições por parte da classe política e da sociedade, o decreto conseguiu sobreviver,⁸ ainda que seu conteúdo tenha sido esvaziado e tenha produzido poucos resultados. Pela desinformação e acirramento do contexto político, os mecanismos participativos entraram em um período de questionamento e esvaziamento de seu aspecto simbólico e das condições básicas de sua existência, em um contínuo processo de desconstrução que estava ainda em curso durante a escrita deste texto.

O contexto conturbado que levou ao *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 e à gestão do ex-presidente Michel Temer até o final de 2018 foi também problemático para as IPs, que buscavam formas de sobreviver em

8. Embora questionado, o Decreto nº 8.243, de 2014, somente foi formalmente revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019.

uma conjuntura de incerteza (Avelino, Alencar e Costa, 2017). O início do governo do presidente Jair Bolsonaro foi ainda mais crítico para as instituições. O próprio presidente – e seu grupo político – era membro ativo do grupo que criticou a publicação do decreto e a efetividade das IPs.

Desde o início de 2019, mais de cem atos normativos alteraram a existência, as atribuições, a composição e/ou o desenho institucional de conselhos e comissões nacionais. O mais impactante deles, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” (Brasil, 2019).

Apesar de parte de seu conteúdo ter sido suspensa⁹ pelo Supremo Tribunal Federal – em um processo ainda pendente de julgamento definitivo –, o conjunto de atos normativos altera fundamentalmente a arquitetura dos conselhos gestores, afetando profundamente o arcabouço participativo brasileiro, em especial no nível federal. O art. 10 do Decreto nº 9.759/2019 revoga o já mencionado Decreto nº 8.243/2014, pondo fim à tentativa de transformar a participação em política e sistema nacional, deixando cada vez mais distante um modelo de gestão pública em que a participação seja método de governo.

Em síntese, as décadas de 2000 e 2010 viram a emergência e o declínio de um projeto de participação social orientado para ampliação da influência da sociedade sobre o Estado. Com forte indução do governo federal e de forma convergente com uma tendência internacional de valorização do tema, foram criados mecanismos participativos, presentes em quase todas as áreas de atuação governamental, como partes integrantes de sistemas de políticas públicas, que culminaram com esforços mais ambiciosos de internalização e articulação de seus resultados. Com essas características, esse modelo participativo implementado no período pode ser considerado não apenas uma alternativa às prescrições do PDRAE como também, em boa medida, um projeto antagônico que permanece viável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As concepções de participação e cidadania adotadas no PDRAE diferem bastante daquelas que orientaram a Constituição Federal de 1988, o que reforça o argumento trazido pela literatura de que esses documentos são manifestações de projetos políticos antagônicos (Dagnino, 2004). Como as normas constitucionais persistem e mantêm a sua superioridade hierárquica, qualquer proposta conflitante inevitavelmente acaba adotando estratégias de deslizamentos semânticos e deslocamentos de sentido para impor suas concepções sem pagar o preço elevado de alterar o texto de possíveis cláusulas pétreas.

9. Liminar deferida em parte na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>>.

Nesse sentido, o PDRAE usa os termos participação e cidadania como aspectos positivos da vida política, mas confere a cada um deles um sentido próprio e muito mais restrito do que aquele constitucionalmente previsto. No caso da cidadania, há uma tentativa de deslocamento de sentido quando o foco é mantido na problemática concepção de cidadão-cliente. Em primeiro lugar, porque confunde a noção política de cidadania com o conceito econômico de clientela, fundamentalmente diferentes. Em segundo lugar, porque limita o papel do cidadão ao consumo de bens e serviços. Por fim, a analogia é inadequada porque iguala a cidadania ao fato de ser contribuinte de impostos, o que abre espaço para segregação e desigualdade. Com isso, esmaece o sentido de cidadão como sujeito político, titular de direitos e deveres, apto a interferir nos processos decisórios estatais.

Em relação à participação social, há tão poucas menções ao termo, em seu sentido político, que não é possível afirmar qual sentido, afinal, lhe é atribuído pelo PDRAE. É perceptível, no entanto, a redução do contexto em que o termo é utilizado, o que indica, em conjunto com as lacunas observadas, que há no PDRAE um lugar específico e delimitado em que a participação pode ocorrer. Seria a participação social (no sentido de um controle direto) nos conselhos de administração das organizações sociais, responsáveis pela prestação dos serviços não exclusivos estatais.

É importante verificar que nos demais setores descritos pelo plano (núcleo estratégico, setor de atividades exclusivas e setor de bens e serviços para o mercado) não está especificada como seria essa possibilidade de participação ou “controle direto” pela sociedade. Com isso, fica reforçada a hipótese da refilantropização (Yazbek, 1995), pela delegação ao “terceiro setor” das responsabilidades estatais, tanto em relação à oferta de serviços quanto em relação ao local para o exercício da participação política e da cidadania.

Essas concepções restritas do PDRAE sobre participação e cidadania refletem o contexto político em torno do governo federal naquele período. Conforme discutido na seção 3, outras visões mais ampliadas sobre o papel dos cidadãos na administração foram assumidas nas décadas seguintes, produzindo novos espaços e estratégias de participação social. O início do século XXI rompe com a visão de participação e cidadania no PDRAE a partir do estabelecimento de um conjunto de IPs que caminharam em direção a um sistema em que a participação social deveria ser considerada método de governo.

O estabelecimento da PNPS e do SNPS representa, por um lado, o ápice desse modelo e, por outro, um ponto de inflexão na trajetória da incorporação dessa nova concepção de cidadania e de participação. Tal inflexão representa a tendência atual em relação à temática.

Após a polêmica em torno do Decreto nº 8.243/2014, o modelo participativo entrou em uma espiral de descrédito e desconstrução, que continuava a marcar as políticas públicas brasileiras no momento da redação deste capítulo. Fica criada, então, uma espécie de vácuo institucional em torno das noções de cidadania e de participação. É nesse contexto que muitas das concepções presentes no PDRAE voltam à cena política, conformando – ainda que de forma ligeiramente atualizada – as políticas propostas pelo novo governo federal. Após o processo de *impeachment* presidencial concluído em 2016, houve um gradual e constante resgate¹⁰ das concepções que proliferaram na década de 1990, algumas de forma literal. Destacamos aqui alguns exemplos referentes às concepções de refilantropização, confluência perversa e de cidadão-cliente.

No que se refere à refilantropização, o perfil em torno do Conselho do Programa Comunidade Solidária, criado pelo art. 2º da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, tem muitas similitudes com o atual Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, instituído pelo Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019, em termos de atribuições e composição.¹¹

A nova confluência perversa repete, a pretexto de aumento de eficiência, a transferência de responsabilidades ao setor privado. Um caso de destaque é a retomada do Programa Nacional de Publicização, previsto no PDRAE, que só veio a ser regulamentado depois de quase vinte anos, por meio do Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017, e pela Portaria nº 297, de 2019, do Ministério da Economia, que trata de estudos de publicização. A mencionada estratégia de exclusão política de atores específicos também é perceptível, por exemplo, na desidratação dos conselhos, após o já citado Decreto nº 9.759, de 2019, ou dos sindicatos, após a reforma trabalhista¹² de 2017.

Já a concepção do cidadão-cliente pode ser encontrada, por exemplo, na Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, coordenada pela Secretaria de Governo Digital, órgão vinculado à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia. Ao buscar a digitalização de serviços públicos e oferecê-los aos cidadãos por meio de uma plataforma única

10. Além da reafirmação explícita de elementos do PDRAE, há uma reação recente contra os modelos participativos que o sucederam. Esse é o exemplo do Decreto nº 9.759/2019, que promoveu a extinção indiscriminada de órgãos colegiados federais.

11. É significativo notar que, embora o Conselho do Programa Comunidade Solidária tenha sido extinto pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, o Decreto nº 1.366/1995, que trata da sua composição e atribuições, somente foi formalmente revogado pelo Decreto nº 9.906, em 2019.

12. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que, entre outras alterações na Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), extinguiu a obrigatoriedade da contribuição sindical, principal fonte de recursos das organizações sindicais.

de acesso,¹³ a iniciativa adota padrões de interação e de avaliação dos serviços típicos da concepção de cidadão-cliente.

Esses são exemplos de como conceitos elaborados na década de 1990 estão fundamentando as reformas estatais em execução na atualidade. Isso não ocorre sem conflito, porque, diferentemente do que ocorreu durante a elaboração do PDRAE, há agora um arcabouço legal e institucional construído ao longo das últimas décadas que não é compatível com esse projeto. O que os casos recentes sinalizam, no entanto, é que os atritos com as estruturas estatais existentes podem ser significativamente reduzidos por meio da própria redução do papel do Estado, em que o retorno à refilantropização é essencial, e com a Constituição Federal, por meio de deslocamento de sentido de seus preceitos, cenário da confluência perversa.

Assim, em síntese, é possível notar que, vinte e cinco anos depois da elaboração do PDRAE, o mesmo projeto político, com sua concepção restrita a respeito da cidadania e da participação, é representado à sociedade – não para consulta, obviamente.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics and Society**, v. 26, p. 511-538, 1998.

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

ALENCAR, J.; COELHO, U. O decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita". **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 6, nov. 2014.

ALMEIDA, D. R. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013.

AVELINO, D. P. de; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 7-69. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVELINO, D. P. de; FONSECA, I. F. da. CF 30 anos: soberania popular e participação social. In: CUNHA, A. dos S. *et al.* **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas para um obituario precoce (1988/2018). Brasília: Afipea, 2018. p. 59-68.

13. A plataforma de serviços para o cidadão está disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br>>.

AVELINO, D. P. de; GOULIN, L. V. **Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2374).

AVELINO, D. P. de; RIBEIRO, J. D. G.; MACHADO, D. F. P. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, n. 2, 2012a.

_____. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012b. (Texto para Discussão, n. 1739).

BLONDIAUX, L.; SINTOMER, Y. El imperativo deliberativo. **Estudios Políticos**, n. 24, p. 95-114, 2004.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, nov. 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. 1995. Acesso em: 27 nov. 2019.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 maio 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>.

_____. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2PpNhIt>>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988**. Brasília: ENAP, 1995. (Texto para Discussão, n. 1).

_____. Democracia participativa. **Folha de S. Paulo**, 12 jun. 2014.

BRYAN, F. M. **Real democracy**: the New England town meeting and how it works. Chicago: The University of Chicago Press, 2003.

CALHOUN, C. (Ed.). **Habermas and the public sphere**. 4th ed. Cambridge: The MIT Press, 1996.

CARVALHO, G. Bendita polêmica. **Folha de S. Paulo**, 14 jun. 2014.

COHEN, J. Reflections on habermas on democracy. **Ratio Juris**, v. 12, n. 4, p. 385-416, 1999.

DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

_____. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. *In*: GRIMSON, A. (Ed.). **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2004, p. 195-216.

DRYZEK, J. S. Theory, evidence and the tasks of deliberation. *In*: ROSEMBERG, S. W. (Ed.). **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?** New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 237-250.

FARIA, J. R. V. de; FARIA, J. H. de. A concepção de Estado e a administração pública no Brasil no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 140-147, 2017.

FISHKIN, J. S.; LUSKIN, R. Experimenting with a democratic ideal: deliberative polling and public opinion. **Acta Politica**, n. 40, p. 284-298, 2005.

FONSECA, I. F. Participação, *buzzwords* e poder. *In*: SILVA, F. de S.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. p. 285-303.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

GRÖNLUND, K.; BÄCHTIGER, A.; SETÄLÄ, M. (Ed.). **Deliberative mini-publics: involving citizens in the democratic process**. Colchester: ECPR Press, 2014.

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

_____. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006a.

_____. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 49-103, 2006b.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, p. 353-364, 2011.

LÜCHMANN, L. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 139-170, 2007.

LUKENSMEYER, C.; GOLDMAN, J.; BRIGHAM, S. A town meeting for the twenty-first century. *In*: GASTIL, J.; LEVINE, P. (Ed.). **The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century**. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 154-163.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class**. London: Pluto Press, 1992.

MARTINS, I. G. da S. Por um Congresso inexpressivo. **Folha de S. Paulo**, 10 jun. 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

MESQUITA, F. L. Acorda jornalista. **Folha de S. Paulo**, 11 jun. 2014.

MILANI, C. R. Políticas públicas locais e participação na Baía: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 180-214, 2006.

OLIVAL, A.; SPEXOTO, A.; RODRIGUES, J. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território portal da Amazônia. **Revista de Sociologia e Economia Rural**, v. 45, n. 4, p. 1013-1035, out./dez. 2007.

PATEMAN, C. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

PIRES, R. R. *et al.* **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 3).

PIRES, R. R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: FUNAG, 2012.

RICCI, A. Reencontro do Estado com as ruas. **Folha de S. Paulo**, 11 jun. 2014.

SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics e Society**, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

_____. (Ed.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Reinventar la democracia: reinventar el Estado**. Quito: Editorial Abya Yala, 2004.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Ed.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SAYAGO, D. V. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2007.

SCHWARTSMAN, H. O decreto da discórdia. **Folha de S. Paulo**, 13 jun. 2014.

SINTOMER, Y. *et al.* Learning from the South: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation. **Dialog Global**, n. 25, p. 85, 2010.

SOUZA, C. H. *et al.* **Experiência de monitoramento dos resultados de conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 7).

VELLOSO, C. Participação sim, mas com base na lei. **Folha de S. Paulo**, 14 jun. 2014.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. The spread of participatory democracy in Brazil: from radical democracy to participatory good government. **Journal of Latin American Urban Studies**, v. 7, p. 737-752, 2006.

WENDHAUSEN, Á.; CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina. **Caderno de Saúde Pública**, v. 18, n. 6, p. 1621-1628, 2002.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, São Paulo, n. 11, 1995.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

REZENDE, F.; TAFNER, P. **Brasil: o Estado de uma nação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

SOUZA, C. H. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1718).