

O DISCURSO COMO DETERMINANTE DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: PARA ALÉM DO DESENHO INSTITUCIONAL E DO CONTEXTO

Discourse as Determinant of the Effectiveness of Social Participation: beyond institutional design and context

El discurso como Determinante de la Efectividad de la Participación Social: más allá del diseño institucional y el contexto

RESUMO

A pesquisa sobre as instituições participativas consolida o desenho institucional e o contexto como determinantes para os resultados dos processos participativos na esfera política. Esta discussão teórica agrega a perspectiva da ação dos agentes, por meio do discurso, às tradicionais abordagens racionalista e sociológica, como mais uma determinante na busca da efetividade das instituições participativas. Por fim, aprofunda-se o método da Análise de Discurso Crítica como possível ferramenta para aplicação da abordagem Neoinstitucionalista Discursiva. Estruturou-se uma série de categorias e subcategorias que possibilitam uma análise das determinantes do contexto, do desenho institucional e do discurso para o alcance de quatro perspectivas de efetividade das instituições participativas. Ao final, alguns possíveis campos de pesquisa relacionando determinantes e efetividades são apresentados. Com os resultados, espera-se possibilitar uma agenda de pesquisa promissora ao considerar a ação dos agentes por meio do discurso no escopo das instituições participativas.

PALAVRAS-CHAVE: participação social, instituição participativa, efetividade, institucionalismo discursivo, análise de discurso crítica.

Marco Aurelio Cirilo Lemos¹
marcocirilolemos@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8318-6282

Diego Mota Vieira¹
diego1mv@yahoo.com.br
ORCID:0000-0003-1275-1648

¹Universidade de Brasília

ARTIGOS

Submetido 27-04-2020. Aprovado 19-01-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editor científico convidado

Felipe Gonçalves Brasil (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, SP, Brasil)

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.81412>

ABSTRACT

Research on participatory institutions consolidates institutional design and context as determining factors for the outputs and outcomes of participatory processes in the political sphere. This theoretical discussion adds the perspective of the agents' action, through discourse, to the traditional rationalist and sociological approaches as another determinant in the search for the effectiveness of participatory institutions. Finally, the Critical Discourse Analysis method is deepened as a possible tool for the application of the Discursive Neoinstitutionalist approach. A series of categories and subcategories has been structured that enable an analysis of the determinants of context, institutional design and discourse to reach four perspectives of effectiveness of participatory institutions. At last, some possible research fields relating determinants and effectiveness are presented. With the results presented, it is expected that a promising research agenda will be possible when considering the action of agents through discourse in the scope of participatory institutions.

KEYWORDS: *public participation, participatory institution, effectiveness, discursive neoinstitutionalism, critical discourse analysis.*

RESUMEN

La investigación sobre instituciones participativas consolida el diseño institucional y el contexto como determinantes de los resultados de los procesos participativos en la esfera política. Esta discusión teórica agrega la perspectiva de la acción de los agentes, por medio del discurso, a los enfoques tradicionales racionalistas y sociológicos como un determinante más en la búsqueda de la efectividad de las instituciones participativas. Finalmente, el método de análisis crítico del discurso se profundiza como una posible herramienta para aplicar el enfoque discursivo neoinstitucionalista. Se estructuraron una serie de categorías y subcategorías que permiten un análisis de los determinantes del contexto, el diseño institucional y el discurso para alcanzar cuatro perspectivas de efectividad de las instituciones participativas. Al final, se presentan algunos posibles campos de investigación que relacionan los determinantes y la efectividad. Con los resultados presentados, se espera que permita una agenda de investigación prometedora al considerar la acción de los agentes por medio del discurso dentro del alcance de las instituciones participativas.

PALABRAS CLAVE: *participación ciudadana, institución participativa, efectividad, institucionalismo discursivo, análisis crítico del discurso.*

INTRODUÇÃO

As instituições participativas são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas, e é possível destacar ao menos três classificações: processo de baixo para cima, com a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo; processo de partilha de poder, constituído simultaneamente por atores estatais e atores da sociedade civil; e processo de ratificação pública, no qual, em tese, a sociedade civil não participa do processo decisório (Avritzer, 2008).

A agenda da participação social passa há algum tempo por um questionamento em

relação ao seu custo-benefício e à efetividade de seus instrumentos. Na busca por respostas mais objetivas, teóricos distinguem duas visões principais com relação aos objetivos e resultados esperados da participação social: a primeira visa à inclusão política de setores marginalizados e à justiça social, a *input legitimacy*; enquanto outra tem como foco a eficiência administrativa e fiscal, além da redução de conflitos na agenda de infraestrutura, a *output legitimacy* (Fonseca & Avelino, 2018).

Ao analisar as determinantes que influenciam a efetividade das instituições participativas, alguns teóricos evidenciaram fatores endógenos ao espaço deliberativo, atribuindo centralidade aos desenhos institucionais.

Por outro lado, Avritzer (2008) apontou a relevância de fatores exógenos, ao afirmar que o sucesso das instituições participativas depende da articulação entre variáveis do desenho institucional, como a organização da sociedade civil e a vontade política do governo em implementar a participação.

A teoria democrática deliberacionista reconhece a importância da atuação dos atores por meio da dinâmica deliberativa ao refletir as condições para a sustentação de posições políticas, conflitos, consensos e propostas dos atores no interior destas instituições participativas (Cunha et al., 2011). No entanto, ainda não são comuns os trabalhos que propõem uma análise discursiva desse processo, no que este trabalho visa a contribuir.

Para a compreensão desta dimensão e de sua influência na participação social, parte-se da perspectiva do Novo Institucionalismo Discursivo ao evidenciar o uso das ideias e dos discursos como determinante de resultados políticos e sociais das instituições participativas. Assim, este trabalho demonstra como o contexto, o desenho institucional e a dinâmica discursiva influenciam a efetividade de uma instituição participativa.

Inicia-se pelas bases teóricas consideradas sobre a democracia deliberativa e, a seguir, são discutidas as perspectivas adotadas para a análise da efetividade da participação e das determinantes relacionadas ao desenho institucional e ao contexto das instituições participativas. Na sequência, são apresentadas as categorias analíticas das ideias e dos modos de operação da ideologia, além de como influenciam os espaços de participação social. Por fim, na última se-

ção, apresenta-se uma articulação que reflete a interação entre estas determinantes e os tipos de efetividades trabalhadas como proposta teórica de futuras pesquisas empíricas.

DEMOCRACIA DELIBERATIVA

O conceito de democracia pode ser entendido como o poder de governo exercido pelo povo. O modelo democrático participativo busca, essencialmente, compatibilizar os problemas de escala para a inclusão direta no processo decisório e a autodeterminação da população (Miguel, 2017). Carole Pateman (1992) evidenciou a importância de promover autonomia no cotidiano para a educação política da população em geral. Averiguava-se, então, se maiores potenciais de controle da população sobre o Estado poderiam ser oportunidade de aprofundamento democrático de liberdade e igualdade (Vaz, 2011). A perspectiva deliberativa está inserida nesta ótica de participação social, porém é organizada em torno de um ideal de justificação política, que se fundamenta na argumentação pública entre cidadãos livres e iguais (Coelho & Nobre, 2004).

Desde Rousseau a teoria democrática possui relação com o conceito de deliberação. Este termo pode estar vinculado à tomada de decisão, bem como ao processo em que agentes avaliam e ponderam as razões em uma determinada questão. A passagem de um conceito “decisionístico” de deliberação para um conceito argumentativo passa a compreender os indivíduos sem preferência pré-estabelecida. Desta forma, as discordâncias geradas cumpririam o papel de balancear os fins (Avritzer, 2000).

Ao perceber que a solução para o problema de legitimidade na política estaria ligada à deliberação de todos os interessados ou afetados por decisões políticas, Jürgen Habermas desenvolve sua Teoria da Ação Comunicativa, como contraponto à perspectiva da ação estratégica voltada aos interesses de um grupo específico. Desenvolve, assim, o conceito de cidadania deliberativa, que, em linhas gerais, afirma que a “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (Tenório et al., 2008, p. 3). Para Habermas (1997), a característica fundamental do processo deliberativo é o debate argumentativo através da troca de razões, tendo como objetivo o entendimento mútuo de cidadãos com diferentes interesses.

A deliberação é compreendida como um intercâmbio ou disputa entre discursos da esfera pública, em que a legitimidade discursiva é garantida pela responsividade dos resultados coletivos àqueles discursos, e não de acordo com a contagem de indivíduos (Dryzek, 2004). Melhorar a qualidade da deliberação e expandir a participação constituem objetivos de difícil conciliação. Desenhos institucionais que promovem uma ampla participação permitem a expressão da vontade da maioria, mas não necessariamente a razão ponderada. Ao contrário, espaços participativos menores são mais propícios à troca de razões por meio da deliberação, com possível detrimento do público geral (Fung & Cohen, 2007).

A seguir serão apresentados os tipos de efetividades destas instituições e os fatores determinantes consolidados pela literatura.

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E DEMOCRACIA

Nesta seção são apresentadas perspectivas consolidadas na literatura relacionadas à múltipla efetividade da participação social e às determinantes de contexto e desenho institucional.

Efetividade da participação social

Embora a literatura refira-se ao critério de efetividade como a relação entre a implantação de uma ação e seu impacto esperado, no tema da participação social esta perspectiva é prejudicada em razão da dificuldade de controlar diferentes relações causais e da multiplicidade de resultados possíveis a depender do enfoque teórico ou das inovações no campo empírico (Almeida, 2017; Lavallo, 2011). Por isso, indica-se que “a avaliação dos efeitos da participação depende tanto da diferenciação entre efeito [resultados] e valor em si [inclusão] quanto da clara especificação das consequências esperadas e dos mecanismos causais que as tornarão possíveis; devendo-se suspender seu significado de valor para denotar efeitos específicos (Lavallo, 2011, p. 38). Esta discussão teórica tomará como referência um sentido mais amplo de efetividade. Almeida (2017) relaciona as instituições participativas quanto à efetividade da participação e deliberação, representação, implementação e articulação.

A efetividade da participação e deliberação evidencia o modo de inserção dos diferentes sujeitos, quem participa do processo, os temas sobre os quais debatem e decidem e a forma como a deliberação ocorre, dentre muitos outros aspectos. Este foco de estu-

do no interior das instituições participativas pode demonstrar a inclusão de grupos marginalizados (participação) e o alcance da deliberação, permitindo avaliar em que medida as instituições cumprem suas funções e seus objetivos, no que diz respeito à deliberação acerca da política pública e do controle público sobre as ações a ela relacionadas (Avritzer, 2008; Cunha & Almeida, 2011; Luchmann, 2002).

Cunha e Almeida (2011, p. 110-112) consolidam princípios ou requerimentos de caráter procedimental e/ou substantivo que fundamentam a criação, a organização e o funcionamento dos espaços deliberativos: a igualdade de participação, relacionada à oportunidade para o exercício do poder e à influência política; a inclusão deliberativa, que busca a consideração de interesses e as razões dos sujeitos pelo poder político; a igualdade deliberativa, que preconiza a mesma oportunidade de apresentação de suas razões, apesar da distribuição desigual de recursos; a publicidade do espaço social, dos procedimentos, dos meios e da natureza das razões oferecidas; a reciprocidade/razoabilidade como agentes morais e devedores das justificações; a liberdade de consciência, de opinião, de expressão e de associação; a provisoriedade das regras da deliberação, de modo que possam ser contestadas; a conclusividade, que, nas palavras dos autores, é “decorrente de razões que são persuasivas para todos”; a não tirania, de “influências extrapolíticas emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social”; e a autonomia, a qual pressupõe que “as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação”. A identificação

e qualificação destes princípios possibilita a identificação de um juízo de valor sobre a qualidade da deliberação das instituições participativas analisadas.

Os pesquisadores Cunha e Almeida (2011) evidenciam, ainda, algumas lacunas que merecem ser exploradas, uma vez que interferem na operacionalização dos ideais deliberativos, como: a existência de assimetrias de poder entre representantes do minipúblico; a interação com o sistema representativo; e a presença de conflito, autointeresse e argumentos estratégicos na deliberação. Estes limites estão relacionados à conexão entre bem comum e interesses parciais e à “difícil institucionalização de um processo decisório baseado no consenso, sem incorporar outras estratégias de negociação” (Cunha & Almeida, 2011, p. 116).

Almeida (2017), por sua vez, define a efetividade da representação relacionada ao sucesso na expressão, pelos atores, dos distintos interesses daqueles que dizem representar. A forma como ocorre a articulação entre atores e interesses da esfera pública desafiam a devida deliberação destes espaços. Almeida (2018) apresenta resultados de estudos que evidenciam um distanciamento entre os incluídos e os excluídos da participação. Precisamente, a autora evidencia as dificuldades de comunicação com públicos mais amplos (representação), além das comunidades de políticas públicas envolvidas (articulação). Este problema afeta a capacidade de redução da influência das desigualdades pré-existentes e a incorporação do público da política que se encontra em condições de relativa desigualdade (Cunha & Almeida, 2011). Por este motivo, ganha importância a preocupação com o método

de escolha e os critérios de seleção e, na falta destes, com a pluralidade dos segmentos representados e a comunicação com os atores beneficiários das políticas.

Após anos de desenvolvimento prático da temática participativa e deliberativa, o debate deixou de ser tratado no ponto da existência ou não de instituições participativas para o ser em termos de sua qualidade. Assim, passou a almejar-se a compreensão dos efeitos de implementação das políticas decorrentes destes processos participativos (Vaz, 2011). Contudo, definir a relação de causalidade entre a tomada de decisão nas instituições participativas e as mudanças na implementação das políticas públicas é extremamente difícil.

Ao mencionar os fatores que dificultam a implementação da decisão, Almeida (2017) resgata a importância da interação entre a vontade política, a força da sociedade civil, o histórico da política e os vínculos dos atores estatais com o sistema político. É no tocante a estas perspectivas que a autora destaca a efetividade da articulação quanto aos “mecanismos existentes e os diferentes órgãos do Estado, níveis de governo, áreas de políticas públicas, principalmente aquelas relativas à política econômica, e outras arenas e atores da participação” (Almeida, 2017, p. 658). Neste sentido, é essencial conhecer a rede em que a instituição participativa está imbricada, com suas conexões e vínculos. Aqui, cabe ressaltar a importância da análise da relação com as comissões intergestoras, de composição exclusivamente governamental (Almeida, 2017).

A efetividade da articulação está ligada à abordagem sistêmica da democracia delibe-

rativa, conceito apresentado por Mansbridge et al. (2012, p. 1), quando dizem: “nenhum fórum único, por mais idealmente constituído, poderia possuir capacidade deliberativa suficiente para legitimar a maioria das decisões e políticas que as democracias adotam”. Por esta razão, defendem a necessidade de ir além do estudo de instituições e processos individuais para examinar a sua interação no sistema deliberativo como um todo. Entre as vantagens desta perspectiva está a possibilidade de pensar a democracia em termos de larga escala e a contribuição de cada parte do sistema, ressaltando as questões contextuais (Mansbridge et al., 2012).

Na busca por vincular os resultados da política ao papel exercido por essas instituições, a efetividade decisória é a abordagem mais determinista das perspectivas apresentadas (Almeida, 2017). Esta perspectiva analítica tem sido aplicada de diferentes maneiras, sendo as mais tradicionais tomadas com base na opinião dos participantes, com a cautela quanto a possível viés metodológico da autoavaliação (Almeida, 2017). Lavalley (2011) ainda indica a redução da complexidade dos efeitos aferidos para a boa mensuração e produção de conhecimento, esquivando a “tentação da causalidade remota”. Para tanto, pode-se focar em efeitos imediatos, como os padrões decisórios a partir de suas resoluções (Lavalley, Voigt & Serafim, 2016).

Apesar dos limites analíticos, a relação entre as decisões dos minipúblicos e o impacto na agenda governamental tem ocorrido de algumas formas. Num exercício desafiante de mensurar estes resultados de correntes da implementação, Pires e Vaz (2010) compararam grupos contrafactuais de cidades, afim de avaliar se as instituições participativas

produziram impacto na atuação dos governos.

Um aspecto que pode desafiar o sucesso das instituições participativas é a escolha da via judicial como caminho para garantir o acesso a direitos. Para Almeida (2018), a via judicial orienta-se para atender, majori-

tariamente, a demandas individualizadas, e pode constranger o modelo participativo de tomada de decisão que é fundamentalmente orientado para atender a demandas coletivas. O Quadro 1 consolida o modelo teórico proposto para a identificação destas perspectivas analíticas da efetividade das instituições participativas.

Quadro 1. Efetividade da participação social

Efetividade da participação social		
<i>Tipo</i>	<i>Critérios</i>	<i>Desafios</i>
<i>Participação e deliberação</i>	igualdade de participação; inclusão deliberativa; igualdade deliberativa; publicidade; reciprocidade/ razoabilidade; liberdade; provisoriedade das regras; conclusividade; não tirania; autonomia.	assimetrias de poder entre representantes; interação com o sistema representativo; presença de conflito, autointeresse e argumentos estratégicos na deliberação
<i>Representação</i>	método de escolha e critérios de seleção; pluralidade dos segmentos representados; comunicação com os atores beneficiários	distanciamento entre incluídos e os excluídos da participação
<i>Articulação</i>	articulação entre os mecanismos existentes e os diferentes órgãos do Estado, níveis de governo, áreas de políticas públicas, política econômica, e outras arenas e atores da participação	problemas de articulação
<i>Decisão</i>	efeitos distributivos	tentação da causalidade remota; escolha da via judicial

Desenho institucional

O desenho institucional pode ser entendido como uma intervenção intencional que estabelece ou reorganiza estruturas institucionais e processuais para alcançar os resultados pretendidos. Desenhos institucionais variam na maneira como a participação se organiza, como o Estado se relaciona com a participação e como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação (Avritzer, 2008). Nesta perspectiva, Fung (2006) indica um modelo do Cubo da Democracia em que categoriza o desenho quanto à seleção dos participantes, comunicação e decisão, além de autoridade e poder dos atores sociais.

A seleção dos participantes influencia essencialmente a efetividade da participação e da representação ao determinar: se aqueles presentes nestas instituições participativas eram adequadamente representativos da população relevante ou do público em geral; se foram excluídos interesses ou perspectivas importantes; se eles possuíam a informação e a competência para fazer bons julgamentos e decisões; e se os participantes interagiram com aqueles que não participaram. Neste sentido, o questionamento recai sobre a legitimidade destes para atuarem e influenciarem as deliberações e os processos de tomada de decisão (Tatagiba, 2004).

De acordo com o desenho institucional, Fung (2006) categoriza os minipúblicos como: abertos a todos que desejam participar, autosselecionados da esfera pública; mecanismos que recrutam seletivamente participantes de subgrupos com menor probabilidade de envolvimento, como representantes de comunidades de baixa renda e

minorias; seleção aleatória de participantes da população, a exemplo dos júris populares e das células de planejamento; interessados leigos, não remunerados, porém com interesse em alguma questão pública e disposição, a exemplo dos conselhos de associações de bairro e conselhos escolares; e, finalmente, atores profissionais em processos de governança, como negociação regulatória, gestão ambiental de base e planejamento colaborativo, que reúnem frequentemente interesses organizados e funcionários públicos.

Quanto à definição de aspectos de composição, pluralidade e proporcionalidade, propõe-se analisar determinadas características, como a definição prévia de categorias de entidades que podem demandar representação, por exemplo, ou regras sobre como representantes da sociedade civil e os representantes do governo se tornam conselheiros (Cunha et al., 2011; Faria & Ribeiro, 2011). Neste ponto, é importante ressaltar os esforços para compreender e estruturar modelos teórico-analíticos que permitem relacionar a legitimidade do exercício de representação por parte de organizações civis ligadas a temas, e não à sociedade como um todo, exercendo representatividade discursiva (Lavalle, Houtzager & Castello, 2006; Abers & Keck, 2008; Dryzek, 2010; Avritzer, 2011). É importante averiguar o nível de representatividade que estas organizações podem exercer, sem esperar que tais organizações representem a sociedade como um todo, o que roubaria da sociedade civil a sua essência, que é ser a esfera de diferença (Abers & Keck, 2008).

A segunda dimensão crucial do desenho institucional, conforme apresentado por Fung (2006), diz respeito à forma como os parti-

participantes interagem dentro de um local de discussão ou decisão pública. Esta dimensão está eminentemente relacionada à efetividade da deliberação. A maioria dos que participam de eventos, como audiências públicas e reuniões comunitárias, o fazem como espectadores que recebem informações sobre alguma política ou algum projeto. Porém quase todas as reuniões públicas oferecem oportunidades para que alguns expressem suas preferências publicamente e para os servidores. Alguns espaços permitem aos participantes explorar, desenvolver e talvez até transformar suas preferências e perspectivas. Outros locais desenvolvem uma escolha coletiva através de uma combinação de três métodos de tomada de decisão: agregação e barganha, de modo a agregar suas preferências, mediadas pela agregação ou influência e pelo poder que elas trazem; deliberação e negociação, quando os participantes normalmente absorvem materiais de formação educacional e trocam perspectivas, experiências e razões entre si para desenvolver suas visões e descobrir seus interesses; e experiência técnica de funcionários, cujo treinamento e cuja especialização profissional os adequam para resolver problemas particulares (Fung, 2006). Considerando que as normas e os procedimentos funcionam, simultaneamente, como catalisadores e limitadores da ação, ressaltam-se as formas de operação, que embasam as tomadas de decisão finais, como regras para consenso e elaboração das pautas (Vaz, 2011). Pode-se focar, ainda, nas regras para promover alterações no regimento interno, na estrutura organizacional (mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões temáticas e previsão de conferências municipais), e na análise da frequência de reuniões que podem de-

terminar formalidade e organização desses espaços (Cunha et al., 2011; Faria & Ribeiro, 2011). Nesta perspectiva interacional do desenho, o discurso poderá exercer a sua maior ou menor potencialidade nas categorias de efetividade apresentadas. Porém, esta abordagem trata da ação direta destes atores nestes espaços e será discorrida no terceiro capítulo.

A terceira dimensão do desenho está relacionada ao poder de influência dos participantes ligado ao que as autoridades públicas ou ao que os próprios participantes fazem. A capacidade decisória do espaço de participação pode impactar a multiplicidade de efetividades analisadas conforme a obtenção de maiores poderes, mas sobremaneira as relacionadas à articulação e à implementação da política pública quando intervêm diretamente nesses resultados. Dentre as categorias apresentadas por Fung (2006), de acordo com o desenho estudado, estão: o participante que busca apenas obter benefícios pessoais, obrigando os servidores a prestar contas públicas das suas ações; aqueles que promovem uma influência comunicativa sobre o Estado ou os seus agentes, indiretamente alterando ou mobilizando a opinião pública; alguns funcionários que preservam sua autoridade, mas se comprometem a receber contribuições dos participantes por meio de aconselhamento e consulta; cidadãos que participam e se juntam a uma espécie de parceria cogovernante para fazer planos e políticas ou para desenvolver estratégias de ação pública; ou, ainda, alguns órgãos participativos que ocasionalmente exercem autoridade direta sobre decisões ou recursos públicos.

Nesta perspectiva, Cunha et al. (2011) sugere

rem uma análise sobre os critérios do processo decisório: regras de votação e prerrogativas da presidência; critérios de definição da presidência – quem pode presidir o conselho; quem elabora a pauta; e critérios para a alteração da pauta. Sob a ótica da abordagem institucional citada, é possível investigar em que medida o desenho contribui para avanços democráticos e distributivos no processo participativo interativo de uma política pública.

Contexto

Resultados deliberativos não dependem apenas de variáveis relacionadas aos procedimentos internos que estruturam o processo argumentativo e decisório, mas também da sua relação com fatores exógenos e anteriores à deliberação. A exemplo do contexto brasileiro, forças sociais e políticas, exercidas por elites políticas e econômicas, parecem “determinar de forma bem mais decisiva os rumos do país do que quaisquer arranjos, independente do quão formalmente institucionalizados sejam” (Frey, 1999, p. 30). O contexto no qual se consolida determinado desenho institucional é relevante para a sua criação, sua trajetória e seus resultados, tanto influenciando a ação humana, quanto sendo objeto dela (Cunha & Theodoro, 2015). A seguir serão discutidas as categorias relacionadas ao associativismo local, tipo da política em questão, projeto político do governo e a sua capacidade de execução que possibilitarão a análise do contexto (Avritzer, 2008; Cunha & Almeida, 2011; Cunha et al., 2011).

A organização da sociedade civil foi evidenciada por Avritzer (2008) como fator relevante para a efetividade deliberativa. Contudo,

os movimentos sociais e suas múltiplas interações no sistema político impactam diretamente na efetividade da representação desses espaços, bem como na sua capacidade de articulação com as instituições políticas. Cunha et al. (2011) propõem que estes aspectos sejam analisados por meio da presença de uma vida associativa qualitativa ou quantitativamente forte, seja na sua pluralidade de atores, seja na disponibilidade de recursos políticos, informacionais ou materiais, capaz de permitir o acesso ao fórum em questão e influenciar as estratégias das associações no processo decisório.

O tipo de política pública mostra-se relevante em relação às diferentes tradições de organização, estruturas de funcionamento e recursos de que dispõe, impactando diretamente a efetividade da implementação dos resultados esperados. Esta perspectiva pode, ainda, auxiliar na compreensão sobre a forma como espaços participativos se articulam com o sistema representativo para a obtenção desses resultados. Cunha et al. (2011) afirmam que a capacidade de implementação por parte do governo depende da existência de recursos humanos, materiais e financeiros suficientes, em quantidade e/ou qualidade, sob pena de descrédito e de esvaziamento desses espaços. Cabe, aqui, descrever se a política visa a “resolver problemas diretos de políticas públicas, de bens mais localizados ou para aprimorar e promover o esclarecimento de questões” (Cunha & Almeida, 2011, p. 115). A pluralidade cultural, a diversidade social e as diferenças morais, refletidas na “constelação de discursos prevalentes” na esfera pública, também são recursos importantes em termos de análise de influência na agenda política em questão (Cunha & Theodoro, 2015).

O projeto político do governo está relacionado aos conflitos em jogo na política em questão. Avritzer (2008) evidenciou a dependência que os desenhos institucionais sofrem de vontade política para um bom funcionamento. Pelo fato de determinar uma propensão democrática, esta dimensão pode definir a própria existência e as condições para a devida participação social, por isso impacta diretamente em qualquer das efetividades elencadas. Cunha et al. (2011) sugerem algumas variáveis a serem analisadas longitudinalmente: o impacto da variável partido político ou coalizão partidária no apoio à participação; e a avaliação da quantidade e da qualidade do conjunto de instituições participativas existentes na esfera estatal, considerando a evolução nos últimos anos, relacionada à quantidade, diversidade, durabilidade e às dinâmicas de interação utilizadas.

No tocante ao contexto político, é importante frisar, ainda, a proposta apresentada por Abers, Silva e Tatagiba (2018) sobre a estrutura relacional como contexto não objetivado nem externo. Neste sentido, “o contexto é constituído por relações entre atores que, uma vez instituídas, estruturam ações futuras”, em que se destacam relações de poder entre os atores politicamente relevantes (regimes) e setores de políticas públicas (subsistemas) (Abers et al., 2018, p. 17).

As variáveis relacionadas ao desenho institucional e ao contexto possuem grande capacidade de influência na efetividade destes espaços (Avritzer, 2008). Não obstante, uma característica intrínseca a eles é o papel exercido pelos atores no seu interior. Associada a outras dimensões, a operaciona-

lização do discurso é ferramenta essencial para a qualidade do processo deliberativo e também para seus resultados institucionais (Cunha & Almeida, 2011).

NEOINSTITUCIONALISMO DISCURSIVO

Desenvolvido como reação à perspectiva comportamental, o neoinstitucionalismo tem como pressuposto básico a ideia de que as instituições afetam o comportamento de atores sociais e os resultados políticos e sociais. Nesta abordagem, o Neoinstitucionalismo Discursivo destaca o papel das ideias e do discurso na política, tanto na manutenção quanto no confronto às instituições (Schmidt, 2008). Os discursos são os componentes centrais dos sistemas de governança e definem-se como um conjunto de conceitos, categorias e ideias que irá caracterizar conjecturas particulares, julgamentos, contencções, disposições, intenções e aptidões, vinculados a noções de valores e crenças (Dryzek, 2010). Assim, discute-se sobre o papel das ideias na constituição da ação política o poder de persuasão no debate político, a centralidade da deliberação para a legitimação democrática, a construção e reconstrução de interesses e valores políticos, além da dinâmica da mudança na história e na cultura (Schmidt, 2008).

Como instrumento de análise do discurso, na sequência serão apresentadas as categorias analíticas que permitirão identificar a influência do discurso nesta proposta teórica, de acordo com Schmidt (2008). Na última seção deste capítulo será abordada a proposta metodológica da Análise de Discurso Crítica com base em Thompson (2000) e Fairclough (2001).

Ideias e discursos

Como forma de aprimorar a análise da efetividade das instituições participativas, mostra-se necessário reconhecer as ideias ou crenças presentes nestes espaços, além da sua operacionalização a partir dos discursos destes atores. Neste sentido, Schmidt (2008) identifica ideias em termos de seus níveis de generalidade (políticas, programas e filosofias). Por sua vez, os discursos são apresentados como o coordenativo, ou seja, entre os atores políticos, e o comunicativo, que é entre os atores políticos e o público.

Quanto ao nível de generalidade das ideias, Schmidt (2008) se inspira no modelo de crenças aprofundado por Weible, Sabatier e McQueen (2009, p. 122), no que identificaram “as crenças como fatores causais do comportamento político”. No topo estariam as *deep core beliefs*, como crenças mais abrangentes, estáveis e predominantemente normativas, denominada como ideias filosóficas. Estas são raramente contestadas, exceto em tempos de crise. No nível médio estariam as *policy core beliefs*, que fornecem conjuntos de diagnósticos e prescrições para as ações que constituem os programas, e são estas que contribuem para a formação de coalizões e coordenação de atividades dentre os membros de um subsistema político (Vieira & Gomes, 2014). No nível mais objetivo, estão as *secondary beliefs*, relacionadas diretamente às soluções das políticas públicas.

O viés de seleção da maioria das soluções objetivas está voltado para a viabilidade da ideia, enquanto o sucesso das ideias programáticas está associado ao potencial de resolução de problema de longo prazo

e depende da presença de ideias normativas complementares, capazes de satisfazer tanto os formuladores de políticas quanto os cidadãos. As ideias filosóficas, entretanto, seriam de constituição mais difícil de provar, tendo relação com concepções filosóficas mais abrangentes, frequentemente dominadas por grandes sociólogos, que definiriam, por exemplo, qual deve ser o papel do Estado na economia (Schmidt, 2008).

A identificação das ideias presentes nos espaços de participação contribui sobremaneira para a compreensão da dinâmica deliberativa praticada. De acordo com as ideias defendidas por meio dos discursos, será possível identificar características dos atores e das coalizões presentes nestes espaços; nível de aprofundamento ideológico exercido nesta esfera; bem como capacidade técnica e argumentativa desses atores. No cerne da teoria deliberativa, esta dimensão de análise refletirá essencialmente na efetividade deliberativa da instituição participativa. Porém as ideias defendidas nestes espaços podem denotar claramente a capacidade de representação que estes atores exercem conforme a esfera pública. Nesta perspectiva, Cunha et al. (2011) indicam, para a análise da deliberação, técnicas de pesquisa, como a observação participante, o grupo focal ou a análise documental, por exemplo. Para a análise, tanto o discurso, apresentado na seção seguinte, quanto o conteúdo, seja pela presença, seja pela frequência de determinado conteúdo, podem facilitar esse exercício de pesquisa.

O discurso não é apenas o que é dito. No entanto, inclui a quem você diz, como, por que e onde no processo de construção da política pública e da comunicação política na

esfera pública. O uso do discurso coordenativo ocorre entre os atores políticos envolvidos no centro da construção de políticas, quando pretendem a criação, elaboração e justificação de ideias e/ou soluções políticas e programáticas (Schmidt, 2008). O discurso comunicativo consiste na apresentação, deliberação e legitimação de ideias políticas dos atores políticos para o público em geral, numa esfera mais ampla, com a função de comunicar respostas às políticas do governo, gerando debate e, idealmente, modificações das questões em discussão (Schmidt, 2008).

O discurso contribui para o sucesso ou para o fracasso das ideias, considerada a relevância dada aos problemas em questão, a adequação, a aplicabilidade, a apropriação, a ressonância, a coerência e a consistência. E serve não apenas para expressar um conjunto de interesses estratégicos ou valores normativos dos atores, mas também para persuadir os outros sobre a necessidade ou a adequação de um determinado curso de ação. Deve ser justificável, em termos cognitivos, e persuasivo em termos normativos legítimos (Schmidt, 2008).

A relação entre a Democracia Deliberativa e o Neoinstitucionalismo Discursivo está imbricada na possibilidade de conformação entre as razões ou as ideias presentes na esfera pública difusa. As instituições participativas são a estrutura em que estas ideias da sociedade se materializam no meio político por meio dos discursos proferidos. É neste ambiente que a legitimidade discursiva pode ser garantida de acordo com o grau em que os resultados coletivos analisados serão responsivos (efetividade da representação) àqueles discursos proferi-

dos. Como forma de demonstrar o poder de influência causal do discurso na política e, possivelmente, de gerar mudanças ou manutenções institucionais. Na seção seguinte, serão apresentados conceitos e aspectos analíticos propostos na Análise de Discurso Crítica.

Análise de Discurso Crítica

A Análise de Discurso Crítica é uma abordagem teórico-metodológica que contribui para o estudo da linguagem nas sociedades modernas, ao mapear os recursos linguísticos utilizados por atores diversos na construção simbólica e legitimação de ideologia. Para Fairclough (2016, p. 122), “as ideologias são significações/construções da realidade que são construídas em várias dimensões das formas/sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, a reprodução ou a transformação das relações de dominação.” Neste sentido, a análise do uso de símbolos ideológicos não visa a necessariamente identificar uma relação de dominação, mas também discursos contrahegemônicos. Expor as ideologias inbricadas nos discursos contribui para esclarecer que nem todo senso comum é natural, mas naturalizado por tradições ou convenções sociais que, frequentemente, perpetuam ou contrapõem relações assimétricas de poder (Fairclough, 2016).

De forma similar ao que ocorre com a análise das ideias, o discurso denota características dos atores presentes e eventuais coalizões. Contudo possui um poder ainda maior de determinar a capacidade argumentativa desses atores, seja na fundamentação racional ou na utilização de artifícios estratégicos de persuasão. Apesar de explicitar es-

sencialmente a efetividade da deliberação, nesta perspectiva persuasiva é possível identificar a construção ideológica que fundamenta uma mudança de crença em qualquer dos níveis de ideias e, com isso, até redirecionar o posicionamento político de determinada instituição participativa.

Uma estrutura analítica da Análise de Discurso Crítica combina uma perspectiva negativa, ao diagnosticar um problema, com uma apreciação positiva, ao identificar possíveis resoluções considerando sua situação (Fairclough, 2001). Esta proposta busca dar ênfase a um problema social que, na sua condição de ciência social crítica, visa a objetivos emancipatórios daqueles sujeitos a relações opressivas. Em seguida, identifica obstáculos para que esse problema seja resolvido pela análise da rede de práticas no qual está inserido, das interações interdiscursivas, das práticas em questão e do discurso. Analisa-se então, se a ordem social estabelecida depende ou não da manutenção deste problema identificado, para, então, buscar maneiras possíveis de superar os obstáculos. Por fim, uma análise reflexiva é necessária para questionar sua eficácia e sua contribuição para a emancipação social e o ajuste (Fairclough, 2001).

Fairclough (2001) apresenta três perspectivas em que os significados dos discursos se relacionam com as práticas sociais: as diversas maneiras de atividade social que representam a posição dos atores sociais na manifestação discursiva; as identidades dos atores de acordo com cada estilo; e as representações de construções sociais relacionadas à forma como aspectos do mundo físico e social estão representados. Operacionalizando a perspectiva representacio-

nal, é possível analisar as relações externas do texto por meio da intertextualidade relacionada à dialogicidade e interdiscursividade de acordo com os pontos de vista e a representação de eventos sociais no contexto de outro evento (Salles & Dellagnelo, 2019).

Thompson (2000) consolidou cinco modos gerais de operação da ideologia, através de 13 estratégias típicas de construção simbólica, que podem ser utilizadas para melhor categorizar o discurso, praticadas no espaço de participação social. Em sua visão crítica, estas formas simbólicas seriam ideológicas quando entrecruzassem relações assimétricas de poder em circunstâncias particulares e concretas. Enfatiza, assim, que estas estratégias não são necessariamente fenômenos ideológicos, mas que são utilizadas de forma simbólica em circunstâncias particulares, para manter ou subverter, para estabelecer ou minar relações de dominação. Neste sentido, apesar de exigir um alto esforço analítico, uma maneira de operacionalizar essa análise do discurso pode ser sua complementação com uma análise de conteúdo significativa, conforme os objetivos analíticos visados. Na sequência, apresenta-se o modelo analítico proposto por Thompson (2000).

A legitimação representa as ideias como justas e dignas de apoio, isto baseado em fundamentos racionais, tradicionais e carismáticos. Na dissimulação, as visões de mundo são implícitas e podem ser expressas de formas simbólicas, como: o deslocamento, quando determinado objeto ou pessoa é usado para referir-se a um outro e, com isso, as conotações positivas ou negativas do outro seriam transferidas para o primeiro; a eufemização, que diminui a gravidade de um ato; ou o tropo (sinédoque, metonímia ou metáfo-

ra) (Thompson, 2000).

O modo de operação da ideologia pela unificação ocorre pela ligação entre indivíduos numa identidade coletiva, independentemente das diferenças que possam ter. A unificação ocorre por certas estratégias, como a padronização, que liga indivíduos numa identidade coletiva, independentemente das diferenças, e a simbolização da unidade, que ocorre pela identificação coletiva difundida através de um grupo ou de uma pluralidade deles. O modo de operação da fragmentação ocorre pela segmentação de indivíduos e grupos que possam ser capazes de se transformar num desafio real aos grupos dominantes. Ela é acionada pela ênfase na diferenciação ou pela construção de um inimigo pelo expurgo do outro (Thompson, 2000).

Por fim, o modo de operação pela reificação, quando se retrata uma situação transitória, histórica, como se essa situação fosse permanente, natural ou atemporal, e o faz por meio de uma das seguintes estratégias: naturalização, quando um acontecimento social e histórico é tratado como algo natural ou como resultado inevitável de características naturais; eternalização, quando fenômenos sócio-históricos são esvaziados de seu caráter histórico e representados como

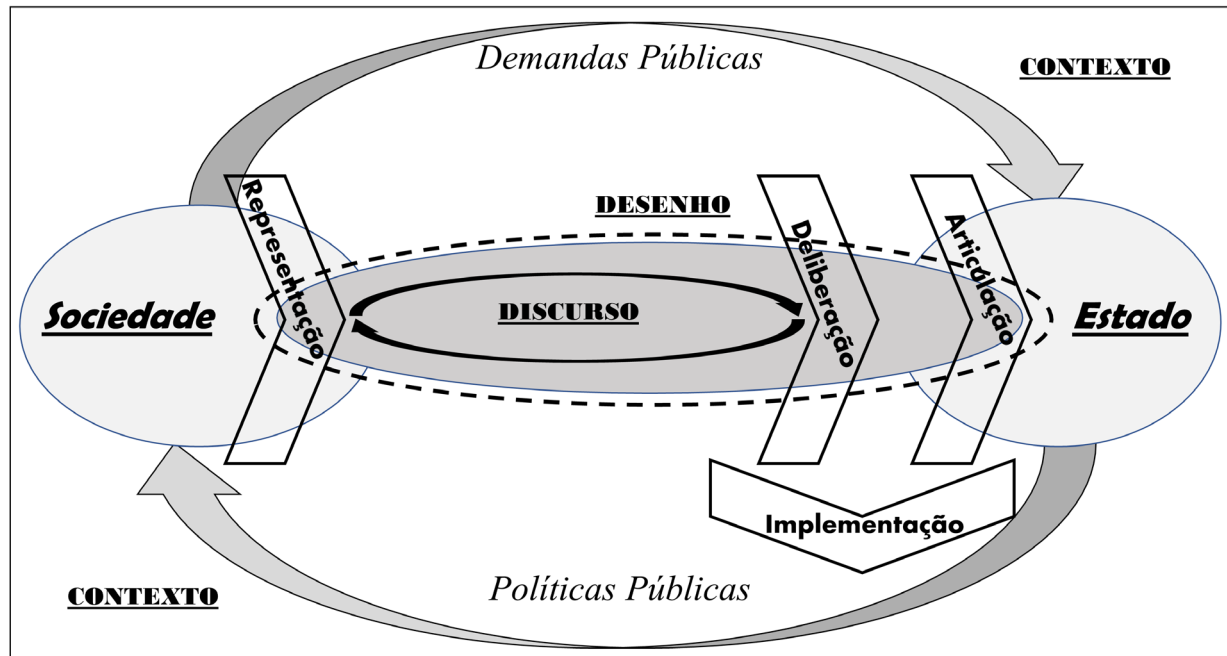
permanentes; e nominalização, quando a sentença com descrição de fatos os transforma em nomes, e a passivação pela colocação dos verbos na voz passiva. Essas duas últimas estratégias ocultam informações e representam processos como coisas ou acontecimentos que ocorrem na ausência de um autor (Thompson, 2000).

CONCLUSÃO

As instituições participativas compõem o sistema de governança de política pública e podem instrumentalizar o desenvolvimento de inteligência estatal ao aproximar os cidadãos que demandam soluções públicas e os atores estatais que detêm recursos capazes de sanar problemas causadores de tais demandas. Assim, segue uma sintetização do modelo conceitual que pode explicar como o contexto, o desenho institucional e o discurso podem influenciar a efetividade da participação social na gestão pública. As determinantes propostas possibilitam uma análise a partir de uma abordagem interpretativista de um objeto específico de participação social.

Na Figura 1 é demonstrado o modelo conceitual em que, de forma sintética, se busca representar os conceitos centrais da discussão teórica proposta.

Figura 1. Modelo conceitual



Neste sentido, sugere-se que a análise do contexto seja aprofundada a partir de características do projeto político, da capacidade do governo, do tipo de política pública e do associativismo do público da área em foco. Ao desenho institucional cabe a sua descrição quanto à seleção dos participantes, ao processo de comunicação e decisão interna e à autoridade e poder decisório no interior desta instituição. A análise da dinâmica deliberativa pode ser agregada pela perspectiva discursiva, interna a este espaço de deliberação social. Com base na abordagem neoinstitucionalista discursiva e na Análise de Discurso Crítica, a dinâmica deliberativa poderá ser aprofundada quanto à caracterização dos níveis de ideias e com relação ao uso dos modos de operação do discursos e suas estratégias.

O aprofundamento das categorias apresen-

tadas pode auxiliar na compreensão da influência de características estruturais exógenas e endógenas ao seu controle, bem como a capacidade de influência dos atores envolvidos. A partir da aplicação desta perspectiva proposta, busca-se ampliar o conhecimento das condicionantes que irão influenciar o sucesso ou a efetividade das instituições participativas analisadas.

Neste sentido, a efetividade da participação pode ser impactada dependendo de quem participa, seja por sua relevância política, seja por sua capacidade para bons julgamentos. A efetividade da deliberação depende da maneira como ocorre a interação nesses espaços. Contudo, aqui, a consolidação de crenças na esfera pública ou a capacidade discursiva desses grupos pode determinar diretamente a dinâmica e os resultados esperados. A efetividade da representação pode

ser determinada pela mobilização histórica dos atores na esfera pública, o que pode fortalecer discursos prevalentes na esfera pública nestes espaços. A efetividade de articulação pode ser diretamente impactada pelo histórico de atuação dos movimentos sociais e sua capacidade de interagir com o sistema político. Por fim, os fatores abordados poderiam, ainda, explicar a efetividade da implementação a partir da identificação do poder decisório dos atores sociais, exercido sob influência dos discursos do míni-públicos, e da capacidade de execução do governo. Não obstante a infinidade de perspectivas analíticas que podem se descortinar com as perspectivas apresentadas, é latente o fato de que a simples existência desses espaços de participação pode depender tão somente do projeto político do governo e da sua propensão democrática, determinando diretamente a possibilidade de qualquer dimensão de efetividade da participação social.

Cabe destacar também que a perspectiva deliberativa que subsidia essa proposta analítica evidencia a importância do discurso nessa esfera de participação social. No entanto, a priorização das capacidades argumentativas pode eventualmente não ser a forma mais justa de promover uma disputa de ideias dentre populações mais vulneráveis, como quilombolas, indígenas ou mulheres negras periféricas, por exemplo, a depender de suas condições sociais. Cada realidade demandará uma relação específica entre as três determinantes propostas de acordo com a perspectiva de efetividade que se pretende avaliar. Caberá ao pesquisador exercer a capacidade analítica crítica ao buscar a forma mais adequada de relacionar estes fatores na compreensão da sua

realidade de pesquisa, diante do ferramental aqui proporcionado.

REFERÊNCIAS

- Abers, R. N. & Keck, M. E. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, 21(52), pp. 99–112. doi:10.1590/S0103-49792008000100008
- Abers, R. N., Silva, M. K. & Tatajiba, L. (2018). Social movements and public policy: rethinking actors and political opportunities. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. SciELO Brasil, (105) 15–46. doi:10.1590/0102-015046/105
- Almeida, C. (2018). Legado das Instituições Participativas em Contexto de Mudanças Políticas. In Fonseca, I. F. & Avelino, D. P. (eds) *Oxigenar a participação: Um diálogo entre experiências nacionais e internacionais* (pp. 11–14). Brasília: IPEA.
- Almeida, D. C. R. (2017). Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: A Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado*. Universidade de Brasília, 32(3), 649–679. doi:10.1590/s0102-69922017.3203005
- Avritzer, L. (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, (50)25–46. doi:10.1590/S0102-64452000000200003
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*. Universidade Estadual de Campinas, 14(1), 43–64.

doi:10.1590/S0104-62762008000100002

Avritzer, L. (2011). A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate. In R. R. C., Pires (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 13–25). Brasília: IPEA,

Coelho, V. S. P. & Nobre, M. (2004). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.

Cunha, E. S. M. et al. (2011). Uma Estratégia Multidimensional de Avaliação dos Conselhos de Políticas: Dinâmica Deliberativa, Desenho Institucional e Fatores Exógenos. In R. R. C., Pires (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 298–322). Brasília: IPEA.

Cunha, E. S. M. & Almeida, D. C. R. de (2011). A Análise da Deliberação Democrática: Princípios, Conceitos e Variáveis Relevantes. In R. R. C., Pires. (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 109–123). Brasília: IPEA,

Cunha, E. S. M. & Theodoro, H. D. (2015). *Desenho institucional, democracia e participação: Conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Editora D'Plácido.

Dryzek, J. S. (2004). Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 41–62). São Paulo: Editora 34.

Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/acprof:oso/9780199562947.001.0001

Fairclough, N. (2001). Critical discourse analysis as a method in social scientific research. *Methods of critical discourse analysis*, 5(11), 121–138.

Fairclough, N. (2016). *Discurso e Mudança Social*. 2a. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

Faria, C. F. & Ribeiro, U. C. (2011). Desenho Institucional: Variáveis Relevantes e seus Efeitos sobre o Processo Participativo. In R. R. C., Pires. (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 126–136). Brasília: IPEA.

Fonseca, I. F. & Avelino, D. P. (2018). *Oxigenar a participação: Um diálogo entre experiências nacionais e internacionais*. Brasília: IPEA.

Frey, K. (1999). Análise de políticas públicas: Algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. *Cadernos de pesquisa*. UFSC Florianópolis, 18, pp. 211–259.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(1) 66–75. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Fung, A. & Cohen, J. (2007). Democracia radical. *Política & Sociedade*, 6(11), 221–237.

Habermas, J. (1997). *Direito e democracia: Entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro:

Ed.: Tempo Brasileiro

Lavalle, G. A., Voigt, J. & Serafim, L. (2016). O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados-Revista de Ciências Sociais*. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 59(3). doi:10.1590/00115258201687

Lavalle, A. G. (2011). Participação: Valor, utilidade, efeitos e causa. In , R. R. C. Pires (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 33–42). Brasília: IPEA.

Lavalle, A. G., Houtzager, P. P. & Castello, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 67, pp. 49–103. doi:10.1590/S0102-64452006000200004

Luchmann, L. H. H. (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Campinas. (Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas).

Mansbridge, J. Bohaman, J., Chambers S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., ... Warren, M.E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. In *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (pp. 1–26). Cambridge: Cambridge University Press .

Miguel, L. F. (2017). Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. CEDEC, (100) 83–118. doi:10.1590/0102-083118/100

Pateman, C. (1992). Participação e teoria democrática., Rio de Janeiro: Ed. Paz & Terra, p. 161.

Pires, R. & Vaz, A. C. N. (2010). Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In *A dinâmica da participação local no Brasil* (pp. 253–304). São Paulo: Cortez.

Salles, H. K. de & Dellagnelo, E. H. L. (2019). A Análise Crítica do Discurso como alternativa teórico-metodológica para estudos organizacionais: Um exemplo da análise de significado representacional. *Organizações & Sociedade*, 26(90) 414–434. doi:10.1590/1984-9260902

Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1) 303–326.

Tatagiba, L. (2004). A institucionalização da participação: Os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In L. Avritzer (org.), *A participação em São Paulo* (pp. 323–370). São Paulo: Editora UNESP.

Tenório, F. G., Villela, L. E., Dias, A. F., Gurjão, F. V., Porto, E. C., & Viana, B. (2008). Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. *Encontro de Administração Pública e Governança*, 3.

Thompson, J. B. (2000). *Ideologia e cultura moderna: Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. 9a. Petrópolis: Editora Vozes.

Vaz, A. C. N. (2011). Da Participação à Qualidade da Deliberação em Fóruns Públicos: O Itinerário da Literatura sobre Conselhos no Brasil. In , R. R. C., Pires. (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 92–108). Brasília: IPEA.

Vieira, D. M. & Gomes, R. C. (2014). Mudança institucional gradual e transformativa: A

influência de coalizões de advocacia e grupos de interesses em políticas públicas. *Organização & Sociedade*, 71, pp. 679–694. doi:10.1590/S1984-92302014217100008

Weible, C. M. C. M., Sabatier, P. A. P. A. & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1)121–140. doi:10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x