

POLÍTICAS PÚBLICAS, NEOLIBERALISMO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: TRANSIÇÕES E DILEMAS

Public Policies, Neoliberalism and Social Participation: Transitions and Dilemmas

Políticas Públicas, Neoliberalismo y Participación Social: Transiciones y Dilemas

RESUMO

O objetivo deste artigo é evidenciar como os pesquisadores brasileiros abordaram as políticas públicas participativas nos últimos anos, elaborando algumas categorizações teóricas sobre as experiências participativas a partir da literatura relevante, para em seguida avaliar seus limites diante das transições e dos dilemas do contexto político, especialmente no que se refere às mudanças no perfil do neoliberalismo. Para isso, na primeira parte, apresentamos um breve histórico das experiências participativas no âmbito da administração pública e políticas públicas no Brasil. Na segunda parte, interrogamos como os pesquisadores brasileiros trataram a questão dos novos arranjos institucionais participativos e sua dinâmica nos últimos anos a partir de um levantamento não sistemático dos artigos teóricos sobre o tema publicados entre 1980 e 2020, para apresentar duas vertentes predominantes de investigação: a analítica e a crítica. Na terceira parte, realizamos uma discussão sobre a recente virada conservadora e o recrudescimento do neoliberalismo, que apresenta uma nova face e ameaça a participação social no Brasil, e suas repercussões nas vertentes de investigação identificadas. Nas considerações finais, apresentamos alguns limites do artigo, bem como novas questões para discussão e debate.

PALAVRAS-CHAVE: participação social, políticas públicas, neoliberalismo, conservadorismo, democracia.

Ana Paula Paes de Paula 1

appp.ufmg@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8035-472X

Marcia Prezotti Palassi 2

mprezotti@hotmail.com

ORCID: 0000-0002-0751-6777

Rogério Zanon da Silveira 3

E-mail: rogerio.silveira@ufes.br

ORCID: 0000-0002-1410-2767

1 Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Administração da Faculdade de Ciência Econômicas, Centro de Pós-Graduação em Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

2 Universidade Federal do Espírito Santo, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Vitória, Espírito Santo, Brasil

3 Universidade Federal do Espírito Santo, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Vitória, Espírito Santo, Brasil

Artigo convidado

Editores convidados: Alfredo Saad-Filho (King's College London, Londres, Reino Unido), Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH-USP, São Paulo, Brasil), Daniel Pereira Andrade (FGV EAESP, São Paulo, Brasil) e Francisco Fonseca (FGV EAESP e PUC-SP, São Paulo, Brasil).

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.84362>

ABSTRACT

The aim of this article is to highlight how Brazilian researchers have approached participatory public policies in recent years, by elaborating some theoretical categorizations of participatory experiences from relevant literature, in order to assess their limits in face of the transitions and dilemmas of the political context, especially with regard to changes in neoliberalism profile. For such, a brief history of participatory experiences in the scope of public administration and public policies in Brazil is presented in the first section. In the second section, the way Brazilian researchers address the new participatory institutional arrangements and their dynamics in recent years is questioned, based on a non-systematic survey of theoretical articles on the topic published from 1980 to 2020, to present two predominant research strands: analytical and critical. In the third section, the recent conservative turn and the resurgence of neoliberalism, which presents a new face and threat to social participation in Brazil, and its repercussions on the identified research aspects are discussed. In the final remarks, some limits of the article, as well as new questions for discussion and debate are presented.

KEYWORDS: social participation, public policies, neoliberalism, conservatism, democracy.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es resaltar cómo los investigadores brasileños han abordado las políticas públicas participativas en los últimos años, elaborando algunas categorizaciones teóricas sobre experiencias participativas a partir de la literatura relevante, para evaluar posteriormente sus límites ante las transiciones y dilemas del contexto político, especialmente en cuanto a cambios en el perfil del neoliberalismo. Para eso, en la primera parte, presentamos una breve historia de experiencias participativas en el ámbito de la administración pública y de las políticas públicas en Brasil. En la segunda parte, cuestionamos cómo los investigadores brasileños abordaron el tema de los nuevos arreglos institucionales participativos y su dinámica en los últimos años, a partir de un relevamiento no sistemático de artículos teóricos sobre el tema publicados entre 1980 y 2020, para presentar dos líneas de investigación predominantes: analítica y crítica. En la tercera parte, discutimos el reciente giro conservador y el resurgimiento del neoliberalismo, que presenta un nuevo rostro y amenaza a la participación social en Brasil y sus repercusiones en los aspectos de investigación identificados. En las observaciones finales, presentamos algunos límites del artículo, así como también nuevas preguntas para discusión y debate.

PALABRAS CLAVE: participación social, políticas públicas, neoliberalismo, conservatismo, democracia.

INTRODUÇÃO

A questão da participação social, que tem um caráter interdisciplinar, ganhou proeminência a partir da década de 1990, envolvendo domínios como a administração pública, a ciência política e a psicologia social e política. No campo das políticas públicas, observamos uma fase de avanços nas experiências participativas governamentais, tensionadas pela lógica neoliberal, primeiramente por meio das “confluências perversas” (Dagnino, 2004) que buscavam sequestrar as pautas progressistas para realizar os ideais do Estado mínimo, e, em seguida, por meio de novas estratégias e ferramentas surgidas com o ultraneoliberalismo, que procuram desmontar totalmente

tais experiências.

Neste artigo, nosso objetivo é evidenciar como os pesquisadores brasileiros abordaram as políticas públicas participativas nos últimos anos, elaborando algumas categorizações teóricas sobre as experiências participativas a partir da literatura relevante, para em seguida avaliar seus limites diante das transições e dos dilemas do contexto político, especialmente no que se refere às mudanças no perfil do neoliberalismo.

Com esse intento, na primeira parte do artigo, apresentamos um breve histórico das experiências participativas no âmbito da administração pública e políticas públicas no Brasil, situando como o aparecimento de no-

vos arranjos institucionais que modificaram as relações entre o Estado e a sociedade, como os conselhos consultivos e gestores, o orçamento participativo, as audiências públicas, os fóruns e as conferências temáticas, foram acolhidos pela legislação e o aparelho do Estado brasileiro, considerando inclusive o avanço conservador, que é a causa de retrocesso dessas experiências.

Na segunda parte, interrogamos como os pesquisadores trataram a questão dos novos arranjos institucionais participativos e sua dinâmica nos últimos anos: a partir de um levantamento no Portal CAPES de 1980 a 2020, analisamos os artigos teóricos encontrados, apontando as duas vertentes que orientam as investigações sobre o tema: 1) a vertente analítica, que aborda o marco teórico da participação como inovação, cidadania e emancipação; e 2) a vertente crítica, que procura avaliar os limites e a crise da participação, do ponto de vista do problema da confluência perversa entre o projeto neoliberal e o projeto democrático, do problema do enraizamento da cultura política autoritária e do problema do participacionismo.

Na terceira parte, discutimos a recente virada conservadora e o recrudescimento do neoliberalismo, que apresenta uma nova face e ameaça a participação social no Brasil, endereçando algumas proposições para refletir sobre os problemas colocados pela vertente crítica, uma vez que atualmente, para além dos limites e da crise das experiências de participação social, emerge a possibilidade de sua extinção. Nas considerações finais, apresentamos alguns limites de nossa empreitada, bem como novas questões para discussão e debate.

EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE HISTÓRICO – TRANSIÇÕES E DILEMAS

Em um editorial recente na Revista de Administração Pública, sobre os dilemas em políticas públicas e democracia, Teixeira (2020) alertou para uma intensa crise no campo da política e da representação democrática que afeta de forma danosa o debate público, a ação coletiva e as políticas públicas, pois quando pensávamos estar em uma transição de políticas públicas populistas para políticas públicas programáticas, nos vimos diante de um retrocesso que se configura em paralisia e anacronismo.

A expectativa dessa transição que acabou não ocorrendo envolvia a participação do cidadão na administração e na vida pública, que estava se concretizando em diversas esferas e sendo escrutinada pelos pesquisadores. Essa participação foi objeto de classificações, como o modelo proposto por Hafner-Fink (2009), explorado por Borba (2012), que é um bom exemplo para compreender as várias modalidades de participação do ponto de vista analítico:

1. Atividade política, dividida em a) comunicação (contato com políticos, contato com meios de comunicação, participação em fóruns da internet); b) participação direta em ações (boicotes, participação em demonstrações, participação em comícios); e c) suporte a projetos políticos (abaixo-assinados, doações de dinheiro).
2. Membro de organizações, dividido em: a) partidos; b) sindicatos e organizações profissionais; c) organizações voluntárias. (p. 2078)

Assim, no Brasil, nas últimas décadas, surgiu uma nova modalidade que inclui a participação social em novos espaços e instituições democráticas, que tentam repactuar a interação entre o Estado e a sociedade, como os conselhos consultivos e gestores, o orçamento participativo, as audiências públicas, os fóruns e as conferências temáticas. Em pesquisa recente, sobre essas inovações institucionais participativas, que geraram novas políticas públicas, Paes de Paula e Keinert (2016) situam essas experiências como manifestação de uma mudança nas matrizes teóricas que orientam o Estado brasileiro, abrindo espaço para uma posição sociocêntrica (Keinert, 2000), que alterou as relações entre o Estado e a sociedade, estabelecendo um contraponto ao modelo gerencialista. A emergência de possibilidades de uma administração pública societal (Paes de Paula, 2003) deu oportunidade, a partir da tradição mobilizadora brasileira de 1960 a 1980, que culmina com o processo constituinte, a reinvenções institucionais para atender à crescente demanda por cidadania e participação social.

Avritzer (2007) corroborou com a visão de que o sistema político gerado pela Constituição de 1988 hibridizou a democracia brasileira, combinando representação e participação, uma vez que previu a possibilidade da iniciativa popular de projetos de lei, o plebiscito e referendo, bem como a participação de atores e entidades da sociedade civil na deliberação de políticas públicas, por meio de conselhos e outros canais institucionais. Em um balanço atual, Silva (2018) seguiu nessa mesma direção, pois apontou que a Constituição Federal brasileira de 1988 representou um marco institucional para a democracia, após duas décadas de

governos autoritários. Nesse contexto, a participação emergiu como um direito, que foi conquistado com as lutas pela redemocratização do país, concretizada em novas articulações entre democracia representativa e participativa, que permitiram maior abertura ao diálogo no que se refere ao desenho e à implementação de políticas públicas.

No balanço dessas mudanças institucionais, Silva (2018) debruçou-se sobre três pares analíticos: a) institucionalização e inserção estrutural dessas inovações; b) participação e representatividade; c) deliberação e efetividade – para avaliar o que ele denomina “instituições de deliberação participativas” (IDPs), no que se refere aos seus avanços e contradições. Essas IDPs se localizam em todos os níveis federativos do governo (nacional, estadual e municipal) e nas diferentes temáticas da esfera das políticas públicas (saúde, educação, assistência social, meio ambiente e outras), envolvendo diferentes desenhos institucionais (orçamentos participativos, conferências, conselhos, elaboração participativa de planos diretores) e abrangendo as dimensões deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e publicizante.

Para fortalecer essa rede de IDPs, após duas consultas públicas, em 2014 o governo federal, sob a presidência de Dilma Rousseff, publicou o Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que estabeleceu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Embora o decreto não criasse novidade – tinha o objetivo de organizar e gerenciar as IDPs existentes –, sofreu severas críticas em meios sociais e políticos, assim como na imprensa. Por exemplo, houve acusação de aparelhamento partidário e ideoló-

gico do Estado e do governo, entre outras. Quatro meses aproximadamente após sua edição (dois dias após a reeleição de Dilma Rousseff para presidente), o decreto foi derubado na Câmara de Deputados, em 28 de Outubro de 2014. Um novo momento desse debate deu-se com a edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, no governo Jair Bolsonaro, cujos objetivos estão estampados logo em seu art. 1º: “Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

Silva (2018) corroborou as posições de Tata-giba (2002) e Petinelli (2013) de que as contradições em torno das IDPs se relacionam com a tentativa de manutenção da centralidade do poder do Estado no funcionamento delas, uma vez que há grande dificuldade do poder público, sob uma histórica herança autoritária, em lidar com interesses plurais e compartilhar o poder. O Poder Executivo, em geral, monopoliza a cessão de espaços físicos e uso de recursos, que limitam os fóruns de participação e, além disso, o conhecimento burocrático é evocado para estabelecer o domínio das agendas, a pauta de reuniões e o acolhimento de propostas definidas em deliberação. Essas limitações, somadas a um novo contexto pós-manifestações em 2013 e ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, evidenciam que, mesmo com 30 anos de experiências, a base de sustentação política das IDPs ainda permanece bastante frágil, requerendo atenção e persistência na mobilização. Por outro lado, culminou na crise política apontada por Teixeira (2020), causando imobilismo e frustrações diante de uma transição esperada para um patamar de políticas públicas programá-

ticas que não se concretizou.

EXAMINANDO O MARCO TEÓRICO DA PARTICIPAÇÃO: AS VERTENTES ANALÍTICA E CRÍTICA

O contexto apresentado anteriormente evidencia com clareza um impasse sobre a continuidade e manutenção das experiências participativas e das novas relações ensejadas entre Estado e sociedade. Nesta seção, pretendemos responder como esses novos arranjos institucionais participativos, que modificaram as políticas públicas, foram analisados e estudados pelos pesquisadores nos últimos anos.

Para fazer face a essa pergunta, realizamos um levantamento no Portal CAPES entre 1980 e 2020 com algumas palavras-chave sobre participação (participação cidadã; participação comunitária; participação política; cidadania; democracia; participação social; e participação) e selecionamos 79 artigos nacionais teóricos sobre o tema. Buscamos examinar os referidos textos selecionados, estabelecendo algumas diretrizes teóricas, analíticas e críticas sobre o tema participação.

Esse trabalho investigativo e analítico foi realizado de forma não sistemática, pois procuramos agregar o material consultado de acordo com o nosso conhecimento e nossa experiência acumulados ao longo dos anos sobre as correntes de pesquisa estudadas, bem como os perfis teóricos e analíticos que se destacam na própria literatura, corroborando os constructos apresentados a seguir neste artigo com a citação dos textos que consideramos mais representativos daquilo que buscamos ilustrar. Logo, não foi possí-

vel descrever passo a passo a metodologia utilizada e nem é esse nosso propósito, pois o que realizamos foi uma leitura detida do material de modo a elaborar eixos e constructos, à luz do nosso conhecimento e do que emergiu dos textos analisados.

A leitura desses artigos teóricos mostrou-nos que o marco conceitual da participação no Brasil é interdisciplinar e apresenta um caráter inacabado tanto na literatura acadêmica em geral, quanto na área de administração pública, demandando sistematização para ampliação desse debate. Assim, após a leitura e a análise desses textos teóricos, esboçamos os constructos abaixo, apresentando duas vertentes para o estudo da participação na administração pública:

- 1) a vertente analítica, que se volta mais para a questão do marco teórico, sendo composta por três eixos de conceituação e análise – a participação como inovação, a participação como cidadania e a participação como emancipação;
- 2) a vertente crítica, que procura avaliar os limites e a crise da participação, que é também composta por três eixos de problematização, abordando a participação do ponto de vista de três problemas: a confluência perversa entre o projeto neoliberal e o projeto democrático, o enraizamento da cultura política autoritária e o participacionismo.

Em seguida, discutimos o conteúdo das vertentes analítica e da vertente crítica, bem como seus respectivos eixos de conceituação e problematização.

A vertente analítica

O exame dos artigos identificados revelou que o marco conceitual da participação é um constructo em evolução e tem um caráter eminentemente interdisciplinar, sendo abordado principalmente no campo da administração pública, da ciência política e da psicologia social. A partir da leitura, análise e sistematização dos textos, identificamos três eixos de conceituação e análise preferencialmente utilizados pelos investigadores: a participação como inovação, como cidadania e como emancipação.

Observamos que, na área de administração pública, muitos artigos começaram a ser elaborados a partir da década de 1990 e costumavam versar sobre a participação social como uma inovação na administração pública – uma mudança de paradigma no bojo da reforma do Estado – que se baseava em novas formas de articulação entre público e privado, na redistribuição de poder e na modernização, na descentralização e democratização da máquina pública e nas políticas setoriais, que geraram novas políticas públicas e sociais envolvendo a participação.

Nesses trabalhos, também emergiu a preocupação com a tensão dialética trazida pela reforma neoliberal na década de 1990 no Brasil, pois, se por um lado a participação social potencialmente traz emancipação e inovação, por outro também facilita a reforma neoliberal, fundamentada nos eixos privatização, descentralização e focalização de políticas (Draibe, 1993), na medida em que possibilita a transferência de serviços e, assim, desresponsabiliza o Estado. Podemos citar, como exemplos que se destacam, os trabalhos de pesquisadores como Motta (1994), Farah (1997; 1998; 2000; 2001), Tenório (1998), Jacobi (2001); Kliskberg (2007)

e Ventura (2016). De um modo geral, esses artigos tratam a questão da participação social como inovação tendo como referencial a administração pública e a reforma do Estado.

Nos textos identificados como provenientes da área de ciência política, a participação social foi tratada a partir da vertente dos movimentos sociais e da democratização brasileira, vista como uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade que passou a incluir a participação como exercício de cidadania. Experiências como orçamento participativo, conselhos, fóruns, conferências e audiências públicas protagonizavam os trabalhos, sendo consideradas como novos lugares de participação e formação de cidadania (Streck & Adams, 2006). Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014), ocorreu a criação de um novo repertório de interação entre Estado e sociedade civil, incluindo os protestos e a ação direta, a participação institucionalizada (conselhos, orçamento participativo, fóruns), a política de proximidade (interação direta com poder público nas reivindicações) e a ocupação de cargos na burocracia por ativistas.

Alguns trabalhos também partiram da cultura participativa que emerge nos movimentos sociais e na sociedade civil entre 1970 a 1990 no Brasil (Abers & Bülow, 2011), ou da questão da esfera pública e da deliberação (Costa, 1997; Gugliano, 2004 & Faria, 2012). Já a tensão entre representação e democracia direta, que perpassou a maioria desses artigos, é tratada de forma sistemática nos trabalhos da pesquisadora Lüchmann (2007; 2011).

No campo da ciência política, vale ainda

mencionar alguns balanços e análises sobre instituições e experiências participativas que podem ser úteis como ponto de partida para os pesquisadores: o balanço de Kouchakje (2002) das teses sobre participação social e movimentos sociais produzidas na USP e na UNICAMP entre 1970 e 1995; o balanço de Gohn (2014) sobre estudos de movimentos sociais no período 1970 a 1990; o balanço de Buvnich (2014) sobre os conselhos gestores de políticas públicas existentes nos municípios brasileiros em 2013; o balanço de Lüchmann (2014) sobre os 25 anos de Orçamento Participativo; a análise do ciclo de protestos populares 1984-1992-2013 de Tatagiba (2014); o balanço sobre os conselhos de políticas públicas de Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) e o balanço de Valmore e Sousa (2016) sobre a produção em movimentos sociais, instituições participativas e sociedade civil.

Em ambas as áreas, administração pública e ciência política, observamos poucos trabalhos que tratam da questão da participação do ponto de vista da subjetividade. Nesse âmbito, o foco da participação deslocou-se para a emancipação, para o modo como essa prática constitui sujeitos políticos e coletivos, por meio da intersubjetividade e da autorreflexão (Paes de Paula, 2012). Verificamos esse viés em alguns artigos no campo dos estudos organizacionais e da administração pública, a partir da educação (Nunes, 1999) e da saúde (Kleba & Wendausen, 2009). No entanto, a questão da subjetividade e a via emancipatória ganharam maior protagonismo em artigos da área da psicologia, na sua vertente social e política, que tratam dessa questão (Goulart, 2010), com destaque para Costa e Prado (2017) que procuram realizar um balanço da

produção na área entre 1986 e 2011.

Em síntese, constatamos a existência de três diferentes eixos analíticos para tratar da participação e suas manifestações:

- a) a inovação: que trata da participação a partir da noção da repactuação da relação Estado e sociedade por meio de novos formatos institucionais que combinam representação e ação direta, tendo em vista o desenho e a implementação de políticas públicas;
- b) a cidadania: que aborda a participação como uma forma de inclusão, ou seja, como um processo que, para além dos interesses instrumentais envolvidos e da disputa por recursos escassos, constitui a cidadania;
- c) a emancipação: que aborda a participação como um processo de subjetivação que engendra a emancipação, fazendo surgir sujeitos políticos e coletivos.

Podemos dizer que a análise e a conceituação da participação como inovação, como cidadania e como emancipação são eixos predominantes, respectivamente, na administração pública, na ciência política e na psicologia. No entanto, isso não é exclusividade de nenhuma das áreas, pois há textos bastante híbridos, especialmente aqueles de inspiração interdisciplinar, em que se percebe que o autor se desloca entre os eixos analíticos. É possível propor, assim, um referencial analítico para participação, de modo que cada trabalho realizado será tanto mais abrangente quanto mais eixos analíticos envolver, o que também não deixa de ser índice de sua interdisciplinaridade. Por outro lado, é importante considerar que esse referencial não tem grande utilidade se

for utilizado como uma escala ou hierarquização de posições analíticas para a participação, ou seja, como um *continuum*: não se trata aqui de priorização ou importância de um eixo sobre o outro, mas de buscar compreender o equilíbrio entre eles, pois o objetivo não é afirmar que uma posição é melhor que a outra, mas que as posições são diferentes.

A vertente crítica

Nos textos teóricos analisados, também se destacam artigos que podem ser categorizados como pertencentes a uma vertente crítica, pois buscam explorar principalmente os limites e a crise das experiências participativas no âmbito da administração pública.

De um modo geral, podemos dizer, a partir dos textos analisados e baseados em Cunha e Rezende (2018), que a vertente crítica se manifesta em três eixos da abordagem: 1) o problema da confluência perversa entre o projeto neoliberal e o projeto democrático, no que se refere à participação da sociedade civil, que começa a ser discutida por Dagnino (2004) e depois alcança outros críticos; 2) o problema da cultura política nacional autoritária que estabelece limites intrínsecos às experiências participativas na administração pública, explorada inicialmente por Chauí (2005); e 3) o problema do participacionismo, que significa uma inserção “administrada” da sociedade civil pelo governo nos assuntos públicos, cuja discussão mais emblemática aparece no texto de Paço-Cunha e Rezende (2018). Discutiremos a seguir o que se apresenta em cada um desses três eixos.

Quanto à confluência perversa, Dagnino (2004) argumenta ter identificado uma tensão

dialética entre as experiências participativas e a reforma neoliberal, que estabeleceu uma confluência entre o projeto democratizante e participativo e o projeto neoliberal. A autora caracterizou esse fenômeno como uma crise discursiva, na qual se disputam significados de referências aparentemente comuns como participação, sociedade civil, cidadania e democracia. Por outro lado, a redução do Estado e a transferência de responsabilidades para a sociedade civil estabeleceu na prática uma “nebulosidade de intenções” que estariam no bojo da participação, fazendo os ativistas questionarem se vale a pena se inserir nesses novos espaços institucionais, como conselhos e Orçamento Participativo, em detrimento da atuação mobilizadora e direta, pois talvez não haja de fato uma disposição de efetiva partilha de poder, mas uma instrumentalização feita em nome de possíveis interesses comuns.

Em trabalhos posteriores, Dagnino (2016) continuou sustentando essa posição. Reconheceu que o Brasil vem sendo apontado como país com os mais amplos e avançados experimentos de participação, que segundo a autora se consolidaram nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de experiências exitosas e reconhecidas, como o Orçamento Participativo em Porto Alegre a partir de 1989. No entanto, também alertou que já se produziu uma significativa literatura, que, após a primeira onda de entusiasmo com esses sucessos, passaram a enfatizar os limites e as dificuldades da democracia participativa. Além disso, os próprios movimentos sociais e setores populares tornaram-se críticos das ações governamentais, devido a suas contradições e ambiguidades na confluência com o projeto neoliberal, bem como ao protagonismo da

representação e não da ação direta.

Analisando a atuação do PT no governo federal, Dagnino e Teixeira (2014) afirmaram que continuou prevalecendo o dilema da confluência perversa entre os projetos democrático e neoliberal. As autoras admitiram avanços no campo de reivindicações de gênero, raça e diversidade sexual, mas que se deram principalmente em espaços institucionalizados, sendo que é muito difícil medir a efetividade da participação ocorrida nesses novos formatos institucionais. Isso porque, embora a ênfase tenha se deslocado para o diálogo, não significou necessariamente o desenvolvimento de uma visão mais radical de participação, comprometida com a cidadania e com a emancipação, levando a um questionamento sobre a autonomia dos movimentos sociais e setores populares.

Segundo Dagnino e Teixeira (2014), a fragmentação, as inconsistências, as tensões e contradições das experiências participativas nesses espaços representativos, culminaram com os protestos de junho de 2013, envolvendo inclusive grupos e ativistas que não tinham tradição e história mobilizadoras, localizadas à extrema direita. Avritzer (2017), acrescentou que, a partir desses protestos, a participação teria assumido uma nova configuração, que ainda não foi totalmente compreendida, com o surgimento de um polo que representa a classe média, bem como a emergência de um pluralismo que mais tarde se dividiu entre forças progressistas e conservadoras, que se engajaram no processo de impeachment de Dilma Rousseff e na eleição de Jair Bolsonaro.

Quanto ao problema da cultura política auto-

ritária, Chauí (2005), aponta que esse é um obstáculo à cidadania e democracia, pois tende a bloquear a participação e a criação de direitos, atrelando-se a um fenômeno de escala mundial, que é a despolitização causada pelo neoliberalismo “(...) provocada de um lado, pela fragmentação e dispersão de classes populares (sob os efeitos da economia neoliberal sobre a divisão e organização sociais do trabalho) e, de outro, pelo encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado (...)” (p. 30). Nesse contexto, a autora questiona se, diante das novas experiências participativas, a atuação no âmbito das Organizações Não Governamentais (ONGs) e da sociedade civil as tornaram canalizadoras de fundos públicos e interlocutores exclusivos do Estado, colaborando, paradoxalmente com essa despolitização contemporânea, indo na direção de algumas preocupações de Dagnino (2004).

Avritzer (2016), também corroborou essa percepção, pois afirmou que o Brasil nos últimos 20 anos converteu-se em um laboratório de experiências de participação, que articulam ações participativas e representação, inserindo a sociedade civil na deliberação de políticas públicas, mas reconheceu que elas estão permeadas de dificuldades, uma vez que se apresentavam como uma versão limitada da participação, que por vezes se restringem a problemáticas locais e parciais, sem uma garantia de inserção igualitária dos grupos e interesses, muitas vezes obliterada até mesmo pela inexistência de uma cultura política de participação.

Lavalle e Vera (2011) complementaram essas críticas, observando que as novas experiências participativas, como conselhos e orçamento participativo, representavam

um risco à eliminação da polarização entre a representação e a democracia direta, fazendo com que os sujeitos da participação – sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos – se desloquem para uma posição de *accountability* social, que ressignifica a participação como governança, transparência, eficiência e prestação de contas, o que, em síntese, reduziria a participação ao controle social, afastando-a do polo semântico que a caracterizava como atuação direta, democrática, política e deliberativa.

Em um artigo em que exploram algumas teses equívocas sobre a participação, Costa e Cunha (2010) também fizeram colocações críticas: 1) o Estado não seria o indutor da cidadania e nem aquele que concede a participação, pois também é possível que a sociedade civil busque sua autonomia e lute para se impor aos poderes do Estado; 2) a participação não garante o aumento da capacidade governativa, pois a simples existência de fóruns e conselhos não significa que as decisões sobre políticas públicas estão deixando de ser monopólio exclusivo de uns poucos, uma vez que muito ainda precisa ser feito para ampliar a esfera pública, fortalecendo a governança e a governabilidade; 3) a participação não garante a sustentabilidade de programas sociais, pois os consensos formados entre Estado e sociedade sobre alocação de recursos não são imutáveis, uma vez que estão à mercê da alternância de poder; 4) a participação não estimula necessariamente a democracia e nem mesmo a própria participação, pois essa prática não garante uma convivência mais democrática, ou uma busca mais desinteressada do bem comum e, além disso, sua intensificação depende da existência de uma história de associativismo e da formação de lideranças populares des-

vinculadas do poder público.

Paço-Cunha e Rezende (2018) também abordaram os limites das experiências participativas brasileiras, identificando as duas vertentes críticas que apontamos inicialmente: 1) a ausência da “cultura política” necessária para a implementação dessas experiências; e 2) a ambiguidade trazida pela confluência com o projeto neoliberal. Buscaram propor, então, uma leitura particular do fenômeno, sugerindo que a participação no Brasil é um “participacionismo”, uma “cogestão pública na democracia dos proprietários”, que se explica “(...) pelas condições objetivas da formação de um capitalismo atrofico que implica uma forma política refratária à participação popular na gestão do Estado”, que se manifesta “(...) como uma modalidade de integração de demandas populares por maior influência na administração pública, mas que se dá em condições econômicas inalteradas e com efeitos limitados” (p. 346), ou seja, como a “participação possível”, que ocorre sem a necessária “consciência de participação”.

Para os autores, tratava-se de uma concessão derivada da acomodação das classes, ou seja, uma “(...) participação que não decide, mas legitima, não representa uma escolha, mas valida a ‘escolha possível’” (p. 359), pois a participação real

(...) só pode nascer das condições materiais modificadas numa realidade imbuída da necessidade de transformação social e apenas assim seus efeitos podem ser avaliados para além da mera acomodação das contradições. E essa modificação não pode nascer da ausência de uma fusão entre a luta política e a luta econômi-

ca, uma vez que se trata de alterar as próprias condições materiais (p. 360).

Em síntese, a vertente crítica para os estudos da participação pode ser categorizada conforme os três problemas identificados – a confluência perversa, a cultura política autoritária e o participacionismo. Essa vertente costuma ser mais explorada no campo da ciência política e estudos de inspiração marxista, mas aparece também em alguns textos da área de administração pública.

UMA BREVE DISCUSSÃO: UM PONTO DE INFLEXÃO QUE AMEAÇA AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS

Para além das implicações da vertente analítica que procurou examinar as experiências participativas sob diferentes ênfases, e da vertente crítica, que procurou abordá-las apontando seus limites, apresentadas ao longo deste artigo com a intenção de traçar para os pesquisadores algumas trajetórias possíveis de investigação, não podemos deixar de frisar que atualmente o que se apresenta no Brasil é uma acelerada tentativa de extinção das IDPs, bem como o enfraquecimento das experiências participativas. Os impasses que encontramos na realidade dos governos agora se transferem para o campo das pesquisas, nos levando a interrogar como as categorias teóricas citadas anteriormente podem ser discutidas no atual contexto.

As eleições de 2018, que levaram o deputado Jair Bolsonaro do Partido Social Liberal (PSL) e representantes da direita e da extrema direita ao poder, resultaram concretamente logo no início do governo em uma perspectiva de desmonte da democracia

participativa no Brasil, configurado em ações como a edição recente do Decreto nº 9.759, em de 11 de abril de 2019, que extingue os órgãos colegiados da administração pública federal (Bezerra; Szwako; Romão, & Vello, 2019), afetando diretamente a participação em políticas públicas de direitos humanos, igualdade racial, indígena, rural, cidades, LGBT e meio ambiente. Dessa forma, agrava-se a tendência conservadora, que sob o argumento de “desaparelhar” o Estado e reduzir a influência progressista no debate das políticas públicas, por exemplo, redundou na derrubada do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, na Câmara dos Deputados, que buscava estabelecer a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Nesse sentido, ressaltamos um possível ponto cego, um elemento que talvez tenha escapado aos investigadores e analistas das experiências participativas nos últimos anos, principalmente da vertente crítica. Segundo Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo atualmente engendra uma racionalidade que “(...) tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação”. Isso quer dizer, o neoliberalismo pode ser definido como “(...) o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (p. 17). Emerge assim, uma nova subjetivação denominada pelos autores como “subjetivação contábil e financeira”, que é uma forma mais bem acabada da subjetivação capitalista.

Nesse novo contexto de subjetivação, os autores argumentam que o neoliberalismo não

pretende diminuir a força da autoridade do Estado, mas sim mudar seu tipo de autoridade e seu campo de atuação, transferindo esse poder do povo para uma elite considerada competente que será fiadora de uma lei comum, que governa os interesses econômicos e financeiros dos grupos dominantes em uma determinada sociedade. Para Dardot e Laval (2016) o neoliberalismo se reinventou de modo a reconsiderar o que se entende por democracia e soberania popular, pois professa que o “(...) povo deve nomear quem o dirigirá, e não dizer a cada instante o que deve ser feito”, uma vez que a democracia “(p. 99) (...) só pode funcionar normalmente com certo grau ‘de apatia e não participação de certos indivíduos e grupos’” (p. 194). Assim, estaríamos entrando em uma era pós-democrática, pois o “(...) neoliberalismo é, não acidentalmente, mas essencialmente, um antidemocratismo” (p. 384).

Na nossa visão, esse ponto de inflexão do neoliberalismo, no que se refere à democracia, transforma radicalmente as relações entre o Estado e a sociedade, bem como afeta as subjetividades dos cidadãos, o que nos possibilita endereçar algumas proposições na direção dos três eixos apresentados pela vertente crítica:

- 1) a tese da confluência perversa entre o projeto democrático e o projeto neoliberal está sofrendo uma modificação, pois o próprio neoliberalismo encontrou novas vias para autoritariamente impor suas políticas sociais residuais sem fazer quaisquer concessões participativas para a sociedade civil, uma vez que não está mais interessado em delegar funções, pois prefere priorizar a concorrência e a lucratividade em um modelo financeiro de economia, que não de-

pende mais diretamente de produtividade e consumo, não importando mais se for desmontando todo e qualquer aparato de seguridade social;

2) a tese do problema da cultura autoritária, que limita experiências participativas, está ganhando mais espaço, porque o neoliberalismo reforça o autoritarismo do Estado, bem como o autoritarismo social, sendo que os acontecimentos recentes mostram que esse ideário está fortemente enraizado no imaginário brasileiro, considerando o avanço político da extrema direita e de setores militares e a própria tentativa recente de exaltação do regime militar pós-1964, mesmo com os protestos e a resistência de forças progressistas nacionais;

3) a tese do participacionismo, que refletiria uma inserção limitada e orquestrada da sociedade civil nos assuntos públicos, também precisaria de mais reflexão, porque essa forte necessidade do neoliberalismo de contar com uma apatia e não participação de certos grupos nas decisões de políticas públicas indica que, a despeito da fragilidade e dos limites de IDPs como conselhos e fóruns, os ativistas sociais estavam evoluindo em conquistas, que atualmente incomodam as elites econômicas e ameaçam a radicalização do projeto neoliberal no Brasil. A acelerada tentativa de extinção dessas instituições participativas pelo governo nos faz questionar se esses espaços eram realmente tão esvaziados de verdadeira partilha de poder e se os movimentos sociais foram tão cooptados como se supunha – afinal eles continuam realizando resistência ao avanço desses retrocessos.

Considerando que esses são fenômenos

recentes e que demandam mais análises, constatamos que no momento não há possibilidade de aprofundar tais proposições, pois ainda não há distanciamento histórico para tal. No entanto, não poderíamos deixar de lançá-las para o debate, uma vez que temos condições de fazê-lo, porque sem mencioná-las haveria o risco de este artigo tornar-se rapidamente um texto datado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou destacar como os pesquisadores brasileiros abordaram as políticas públicas participativas nos últimos anos, apontando algumas categorizações teóricas sobre as experiências participativas a partir da literatura relevante e, em seguida, avaliando seus limites diante das transições e dilemas do contexto neoliberal.

Partindo de esforços analíticos não sistemáticos dos 79 artigos teóricos coletados no levantamento no Portal CAPES, com o corte temporal entre 1980 e 2020, conforme os critérios anteriormente expostos, esboçamos e descrevemos duas vertentes para o estudo da participação social: 1) a vertente analítica, que aborda a participação como inovação, cidadania e emancipação; e 2) a vertente crítica, que aborda o problema da confluência perversa entre o projeto neoliberal e o projeto democrático, o problema do enraizamento da cultura política autoritária e o problema do participacionismo. Admitimos que a impossibilidade de reproduzir a metodologia utilizada para isso, uma vez que se tratou de exercício de abstração teórica para elaboração de constructos que não temos como descrever de forma sistemática, compreendemos que esse é um limite do artigo, mas também que possibilita a tentativa de

uma contribuição original.

Realizamos então uma discussão dos limites dessa própria categorização, em especial da vertente crítica, tendo em vista o progressivo conservadorismo político e a radicalização do neoliberalismo que afetam a agenda democrática e colocam em risco as próprias iniciativas, experiências e instituições participativas. Diante das proposições colocadas para o debate, as perguntas que emergem são as seguintes: de que nos valerão, senão para estudos de um tempo histórico, os eixos da vertente analítica para o estudo da participação social na administração pública, se esses objetos de pesquisa desaparecerem em decorrência de um acirramento no quadro antidemocrático que se configura hoje no Brasil no nível federal? Será que caminhamos para extinção desses objetos, ou eles prevalecerão de outras formas, como no poder local e estadual, como ocorreu no período de transição democrática?

Por outro lado, nos interrogamos se a preocupação da vertente crítica em enfatizar os limites da participação social talvez tenha contribuído, de forma não intencional, para abrir flancos para a desconstrução das instituições participativas pelos seus detratores, bem como para uma sistemática desmobilização dos ativistas sociais diante de tantos obstáculos e resultados insatisfatórios obtidos tanto do ponto de vista de inovação, da cidadania ou da emancipação, que agora assistem atônitos ao desmonte das políticas públicas participativas. Teríamos sido muito afoitos em nossas exigências de radicalização democrática e excessivos na nossa descrença no atual sistema político representativo e participativo, esquecendo-nos

de que a democracia é um árduo e contínuo aprendizado? Ou somos vítimas de uma guinada conservadora na história, fundamentada na financeirização dos mercados, que tornou o pacto capital, trabalho e Estado, antes afiançado pelo regime democrático, dispensável? A questão é saber o quanto sobrar de humanidade em um mundo de subjetividades sequestradas pelo ideário neoliberal, que é concorrencial, autoritário e enfatiza o ganho financeiro.

Reconhecemos que no Brasil, apesar dos grandes obstáculos na trajetória em busca de participação, autonomia e emancipação, ocorreram muitos avanços nas últimas décadas. Seja como for, respostas a essas e muitas outras questões somente virão com o tempo e com as próximas respostas a serem dadas pela democracia representativa em diferentes lugares no mundo. Respostas que dependerão de novas formas e de persistentes e novos engajamentos em participação, o que inspira e move nossas ações enquanto acadêmicos e pesquisadores.

REFERÊNCIAS

- Abers, R. & Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: Como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e Sociedade? *Sociologias*, 13(28), 52-84. doi: 10.1590/S1517-45222011000300004
- Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação Estado-Sociedade em um estado heterogêneo: A experiência na Era Lula. *Dados*, 57(2), 325-357. doi: 10.1590/0011-5258201411
- Almeida, C., Cayres, D. C., & Tatagiba, L. (2015). Balanço dos estudos sobre conse-

lhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, 94, 255-294. doi: 10.1590/0102-64452015009400009

Avritzer, L. (2007). Reforma política e participação no Brasil. In L. Avritzer, F. & Anastasia, (orgs.). *Reforma política no Brasil* (pp. 36-42). EdUFMG

Avritzer, L. (2016). Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, 74(3), 1-13. doi: 10.3989/ris.2016.74.3.040

Avritzer, L. (2017). Participation in democratic Brazil: From popular hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública*, 23(1), 43-59. doi: 10.1590/1807-0191201723143

Bezerra, C., Szwako, J. W., Romão, W., & Vello, B. (2019, 25 de abril.). Um decreto contra a participação. Os riscos à democracia no Brasil. *Carta Capital*. Recuperado de <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/um-decreto-contra-a-participacao-os-riscos-a-democracia-no-brasil/>

Borba, J. (2012). Participação política: Uma revisão dos modelos de classificação. *Revista Estado e Sociedade*, 22(2), 263-288. doi: 10.1590/S0102-69922012000200004

Buvinich, D. P. R. (2014). O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 55-82. doi: 10.1590/S0034-76122014000100003

Chauí, M. (2005). Considerações sobre de-

mocracia e os obstáculos à sua concretização. In A.C.C., Teixeira (org.) *Os sentidos da democracia e da participação* (23-30). Instituto Pólis

Costa, S. (1997). Movimentos Sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(35), 1-15. doi: 10.1590/S0102-69091997000300008

Costa, A. F. & Prado, M. A. M. (2017). Ações coletivas e comportamento político: Produção científica da Psicologia Social brasileira (1986-2011). *Athenea Digital*, 17(1), 205-230. doi: 10.5565/rev/athenea.1785

Costa, F. L. & Cunha, A. P. G. (2010). Sete teses equívocas sobre participação cidadã: O dilema da democracia direta no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 54, 543-553. doi: 10.1590/S1984-92302010000300007

Cunha, E. P. & Rezende, T. D. H. (2018). Participação e miséria brasileira: O participacionismo nas condições de possibilidade do capitalismo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(3), 345-362. doi: 10.1590/0034-7612171569

Dagnino, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: Os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 5, 139-144. doi: <https://doi.org/10.5007/%25x>

Dagnino, E. (2016). State-Society relations and dilemmas of new developmentalist State. *IDS Bulletin*, 47(2), 157-168. doi: 10.19088/1968-2016.190

Dagnino, E. & Teixeira, A. C. C. (2014). The

participation of civil society in Lula's government. *Journal of Politics in Latin America*, 6(3), 39-66. doi: 10.1177/1866802X1400600303

Dardot, P. & Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo*. Boitempo.

Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014 (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 de 26.5.2014. Presidência da República.

Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019 (2019). Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União de 14.4.2019. Presidência da República.

Draibe, S. (1993). As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, 17, 86-101. doi: 10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101

Farah, M. F. S. (1997). Gestão Pública e cidadania: Iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 31(4), 126-156. Recuperado de https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/farah_-_gestao_publica_e_cidadania_iniciativas_inovadoras_na_administracao_subnacional_no_brasil.pdf

Farah, M. F. S. (1998). Reforma de políticas sociais no Brasil: Experiências recentes de governos subnacionais. *Revista de Administração*, 33(1), 51-59. Recuperado de <http://www.ijsn.es.gov.br/bibliotecaonline/Record/5869>

Farah, M. F. S. (2000). Governo local, políticas públicas e novas formas de Gestão Pública no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 7(17), 59-86. doi: 10.1590/S1984-92302000000100005

Farah, M. F. S. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, 35(1), 119-144. Recuperado de https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/farah_-_parcerias-novos-arranjos-institucionais_e_politicas_publicas_12451.pdf

Faria, C. F. (2012). Do ideal ao real: As consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. *Lua Nova*, 87, 63-81. doi: 10.1590/S0102-64452012000300004

Gohn, M. G. (2014). A produção sobre movimentos sociais no Brasil no contexto da América Latina. *Política & Sociedade*, 13(28), 79-103. doi: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p79

Goulart, M. S. B. (2010). Democracia e psicologia social crítica. *Psico*, 41(3), 319-324. Recuperado de <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/revistapsico/article/view/8161>

Gugliano, A. A. (2004). Democracia, participação e deliberação – contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democráticas. *Civitas*, 4(2), 257-283. doi: 10.15448/1984-7289.2004.2.14

Hafner-Fink, M. (2010 novembro). Using cluster analysis to discover political participation typologies in a comparative context. In Workshop methodological challenges in cross-national participation research, 2009. *Anais...* The Hague, Netherlands: Cordis, 2009. Recuperado de <http://cinefogo.cuni.cz>

index.php?&l=0&w

Jacobi, P. (2001). Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 8(22), 1-31. doi: 10.1590/S1984-92302001000300006

Kauchakje, S. (2002). A academia e participação social no Brasil: Teses e dissertações produzidas na UNICAMP e na USP entre 1970 e 1995. *Educação Temática Digital*, 4(1), 97-109. doi: 10.20396/etd.v4i1.615

Keinert, T. M. M. (2000). *Administração pública no Brasil: crise e mudança de paradigmas*. Annablume/FAPESP. doi: 10.1590/S0034-75902001000300015

Kleba, M. E. (2009). Empoderamento: Processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. *Saúde & Sociedade*, 18(4), 733-743. doi: 10.1590/S0104-12902009000400016

Kliksberg, B. (2007). Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? *Revista de Administración Pública*, 41(3), 537-581. doi: 10.1590/S0034-76122007000300008

Lavalle, A. G. & Vera, E. I. (2011). A trama da crítica democrática: Da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, 84, 95-139. doi: 10.1590/S0102-64452011000300005

Lüchman, L. H. H. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 70, 139-170. doi: 10.1590/S0102-64452007000100007

Lüchman, L. H. H. (2011). Associação, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, 84, 141-174. doi: 10.1590/S0102-64452011000300006

Lüchman, L. H. H. (2014). 25 anos de Orçamento Participativo: Algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, 13(28), 167-197. doi: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p167

Motta, P. R. (1994). Participação e descentralização administrativa: Lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*, 28(3), 1-21. Recuperado de <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-403060>

Nunes, D. (1999). Por uma pedagogia da participação popular. *Organizações & Sociedade*, 16, 115-127. doi: 10.1590/S1984-92301999000300009

Paes de Paula, A. P. (2003). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. EdFGV.

Paes de Paula, A. P. (2012). *Repensando os estudos organizacionais: por uma nova teoria do conhecimento*. EdFGV.

Paes de Paula, A. P. & Keinert, T. (2016). Inovações institucionais participativas: Uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). *Cadernos EBAPE*, 14(3), 744-758. doi: 10.1590/1679-395130829

Petinelli, V. (2013). Contexto político, natureza política, organização da sociedade civil e

desenho institucional. In L., Avritzer; Souza, C. L. (orgs.). *Conferências Nacionais*. (pp. 207-242). IPEA.

Silva, S. P. (2018). *Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: Visões sobre a experiência brasileira*. Texto para Discussão IPEA, 2358, 1-36.

Streck, D. R. & Adams, T. (2006). Lugares de participação e formação de cidadania. *Civitas*, 6(1), 95-117. doi: 10.15448/1984-7289.2006.1.24

Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In E., Dagnino (org.) *Sociedade civil espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra. doi: 10.1590/S0104-44782005000200017

Tatagiba, L. (2014). 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclo de protestos e democracia no Brasil. *Política & Sociedade*, 13(28), 35-62. doi:

10.5007/2175-7984.2014v13n28p35

Teixeira, M. A. C. (2020). Dilemas brasileiros em políticas públicas e democracia. *Revista de Administração Pública*, 54(5), editorial. doi: 10.1590/0034-761252020

Tenório, F. (1998). Gestão Social: Uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, 32(5), 7-23. Recuperado de https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/09/Ten%c3%b3rio-1998.pdf

Valmore, F. & Souza, N. R. (2016). Movimentos sociais, instituições participativas e sociedade civil em sete periódicos nacionais (Qualis A1, A2 e B1), 2005-2014. *BIB*, 82, 105-126.

Ventura, T. (2015). Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE*, 14(3), 705-720. doi: 10.1590/1679-395131003