



Estudos Ibero-Americanos

ISSN: 0101-4064

ISSN: 1980-864X

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Montambeault, Françoise

Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização  
de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático

Estudos Ibero-Americanos, vol. 44, núm. 2, 2018, Maio-Agosto, pp. 261-272

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

DOI: 10.15448/1980-864X.2018.2.29553

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=134657550005>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em [redalyc.org](http://www.redalyc.org)

UABEM [redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

## Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático

*A citizens' Constitution? Successes and limits of the institutionalization of a citizens' participation system in democratic Brazil*

*Una Constitución ciudadana? Sucesos y límites de la institucionalización de un sistema de participación ciudadana en el Brasil democrático*

Françoise Montambeault\*

**Resumo:** A adoção da Constituição democrática de 1988 foi marcada pela vontade de romper com o período autoritário e de incluir a participação ampla dos cidadãos brasileiros nos processos decisórios locais, estaduais e nacionais. Após 30 anos a linguagem da inclusão dos cidadãos e da Constituição cidadã foi retomada pelos políticos de todos os níveis de governos para marcar a ambição democrática e inclusive de suas ambições particulares. Muitas iniciativas participativas foram desenvolvidas e implementadas no Brasil a todos níveis de governo, inclusive ao nível nacional com o crescimento dos conselhos nacionais de políticas públicas nas últimas duas décadas. Qual foi o legado da Constituição de 1988 para a articulação institucional da participação cidadã no Brasil? Este artigo pretende retomar esta questão, enfatizando os êxitos, mas apontando as limitações das disposições constitucionais pelo aprofundamento da democracia brasileira.

**Palavras-chave:** Constituição cidadã; instituições participativas; democracia; Brasil.

**Summary:** The adoption of the 1988 Democratic Constitution in Brazil was marked by the will to break with an authoritarian past and to include deeper and wider forms of citizens' participation in local, state and national decision-making processes. After 30 years, the language of citizens' inclusion and of the citizens' Constitution was adopted by politicians at all levels of government to affirm the democratic and inclusive character of their own political projects and ambitions. Many participatory initiatives were indeed created and implemented at all levels of government in Brazil, even at the national level with the growth of the public policy national councils in the last decades. What is the legacy of the 1988 Constitution for the institutional articulation of citizens' participation in Brazil? This paper looks back at the origins of such participatory innovations and studies its institutional articulations, emphasizing the successes, but also highlighting the limits of the constitutional dispositions in themselves for the deepening of democracy in Brazil.

**Keywords:** citizens' Constitution; participatory institutions; democracy; Brazil.

**Resumen:** La adopción de la Constitución democrática brasileña de 1988 estuvo marcada por la voluntad de romper con el período autoritario y de incluir la participación amplia de los ciudadanos brasileños en los procesos decisivos locales, estatales y nacionales. Después de 30 años, el lenguaje de la inclusión de los ciudadanos y de la Constitución ciudadana fue retomada por los políticos de todos los niveles de gobiernos para marcar el carácter democrático e incluso de sus ambiciones particulares. Muchas iniciativas participativas fueron desarrolladas e implementadas en Brasil a todos niveles de gobierno, incluso a nivel nacional con el crecimiento de los consejos nacionales de políticas públicas en las últimas dos décadas. ¿Cuál fue el legado de la Constitución de 1988 para la articulación institucional de la participación ciudadana en Brasil? Este artículo pretende retomar esta cuestión, enfatizando los éxitos, pero apuntando a las limitaciones de las disposiciones constitucionales por la profundización de la democracia brasileña.

**Palabras clave:** Constitución ciudadana; instituciones participativas; democracia; Brasil.

---

\* Professora agregada, Departamento de Ciências Políticas, Université de Montréal.

## Introdução<sup>1</sup>

A adoção da Constituição democrática da República Federativa do Brasil no ano de 1988 foi marcada por uma vontade política e social de romper com a ordem do regime autoritário do período anterior e de incluir a ampla participação dos cidadãos brasileiros nos processos decisórios locais, estaduais e nacionais. No entanto, não foi proposto um modelo participativo em particular e tampouco obrigou-se os governos locais, estaduais e federal a implementar instituições participativas como tais. A Constituição permitiu a construção de uma arquitetura participativa única no Brasil democrático, a qual ainda é citada como uma das amplas no mundo. Esta arquitetura, desenvolvida em todos os níveis de governo, compreende instituições que permitem de diferentes modos a participação direta ou indireta (via representantes da sociedade civil, por exemplo) dos cidadãos comuns nos processos de tomada de decisões em diversos setores de políticas públicas. Do desenvolvimento dos orçamentos participativos à multiplicação dos conselhos de políticas públicas e ao crescimento das conferências nacionais, a linguagem da inclusão dos cidadãos e da Constituição cidadã foi retomada pelos políticos de todos os níveis de governo para marcar a ambição democrática e inclusive deles. Qual foi o legado da Constituição de 1988 pela participação cidadã no Brasil democrático?

O artigo pretende contribuir ao esclarecimento desta questão a partir de um olhar histórico sobre a construção da arquitetura institucional da participação cidadã no Brasil desde a adoção da Constituição de 1988. Propõe-se que, apesar de ter criado um ambiente favorável à criação e a difusão das inovações participativas, o quadro constitucional como tal não permitiu fomentar o desenvolvimento de um sistema nacional institucionalizado de participação cidadã integrado. A experiência empírica mostra um retrato com matizes, devido em parte à forte politização do conceito de participação política e dos limites inerentes dos mecanismos de participação cidadã que foram de fato criados no âmbito político depois da adoção da Constituição. Por um lado, em alguns setores de políticas públicas e em alguns municípios

se pode observar situações nas quais as inovações participativas contribuíram com o aprofundamento dos processos democráticos (ABERS, 2000; WAMPLER, 2007; BAIOCCHI, 2005; MONTAMBEAULT, 2015; AVRITZER, 2017; DONAGHY, 2013). Além disso, em alguns casos ao nível local mostram a emergência de sistemas participativos onde os cidadãos manejam e navegam entre os diversos espaços participativos para manter uma voz nos processos de tomada de decisão (WAMPLER, 2015). Por outro lado, por tanto, podemos também observar que em geral as iniciativas participativas ficam relativamente desconectadas e se desenvolvem sem um padrão institucional geral por meio da participação no sistema democrático brasileiro. De fato, apesar das esperanças criadas com as promessas da esquerda e a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) de Lula ao nível nacional em 2002, as ambições de desenvolver um sistema nacional de participação cidadã com base na Constituição de 1988 não foram concretizadas. Portanto, no final das contas, estudando as diversas instituições participativas e práticas participativas que foram desenvolvidas e implementadas dentro do marco constitucional de 1988, podemos falar dum impacto em meia tintas das disposições constitucionais introduzidas no 1988 sobre o sistema democrático brasileiro.

## A Constituição de 1988: Participação Cidadã e Democracia Representativa

Após 20 anos de regime autoritário e de exclusão e repressão social, e como resultado – ao menos em parte – de uma forte mobilização social, o retorno à democracia no Brasil nos anos 1980 deveria ser sinônimo de uma mudança política profunda, de participação política ampla e de melhor inclusão social. A Constituição da Sexta República, promulgada no ano 1967, depois do golpe militar, estabelecia instituições de natureza antidemocrática e teve que ser reescrita para poder o advento de um sistema reformado segundo os princípios democráticos e composto de instituições cujo funcionamento fosse subordinado a esses princípios. O processo de democratização brasileiro foi, de fato, um momento para revisar esta Constituição, num processo que, como em muitos outros países da América latina, plantou as bases da construção das instituições sociais e políticas e da cidadania democrática no Brasil (GARGARELLA, 2010). No Brasil, desse processo emergiu a Constituição Cidadã, que foi aprovada no ano 1988.

<sup>1</sup> A autora quer agradecer a Teresa Cristina Schneider Marques e a Frédéric Louault, os editores do dossiê, pelo convite e pela oportunidade de retomar a questão da participação social no Brasil desde o olhar do legado constitucional de 1988, a Thiago de Oliveira Gonçalves pela revisão linguística e aos avaliadores da Revista que me permitiram melhorar o artigo com comentários e perguntas relevantes e importantes.

Este processo de revisão constitucional passou pela organização de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), um processo democrático onde foram representados diversos setores da sociedade brasileira. Com efeito, com a campanha popular “Diretas já!” que começou no ano 1984 et que suscitou uma movimentação social forte pelas eleições direitas do presidente da república. Os movimentos sociais, sindicatos e grupos da sociedade civil se organizaram pra pedir um processo aberto, transparente e inclusive de reforma constitucional num contexto de democratização pactuado, dirigido desde o alto e geralmente considerado como conservador, elitista e excludente (NASCIMENTO, 1988; HAGOPIAN, 1990). A ANC foi convocada pelo meio da Emenda Constitucional nº 26 em dia 27 de novembro 1985, que previa composição da ANC (559 membros eleitos em 1987, 46 do Senado e 513 da Câmara dos deputados) e a adoção do texto da Constituição subsequente a duas discussões e votações pela maioria dos membros da assembleia (BRASIL, 1985). A instalação da ANC no dia 1º de fevereiro de 1987, presidida pelo deputado Ulysses Guimarães do PMDB, implicou trabalho em comissões internas, mas foi também marcada pela participação da sociedade civil. Antes da convocação da Assembleia, houve uma movimentação social importante a nível local e nacional, com grupos articulando uma proposta pró-participação social na Constituinte num conjunto de plenárias, comitês e movimentos suprapartidários. Esse conjunto teve um papel importante na conquista da iniciativa popular de emenda ao projeto de Constituição, e depois na articulação, a elaboração e a coleta de assinaturas pelas emendas populares que foram submetidas durante o processo (BARROSO, 1997). Assim, “só a partir da conquista da emenda popular como instrumento de participação da sociedade se começou a vincular mais estreitamente o trabalho de mobilização popular com o que efetivamente ocorria dentro da Constituinte” (MICHILES et al., 1989, p.42). Além disso, e como explicam Michiles e seus coautores, na primeira fase da ANC:

11.989 propostas vindas da sociedade civil representaram o primeiro material sobre o qual trabalharam os relatores das 24 Subcomissões temáticas. Além desse material primário, cada Subcomissão poderia realizar de 5 a 8 audiências públicas (com número ilimitado de depoentes), abertas à participação espontânea de organizações ou mesmo orientadas para subsidiar os debates em

torno das questões a serem definidas no futuro texto constitucional. Foram realizadas 578 reuniões entre as Subcomissões e Comissões temáticas durante o seu período de vigência. Quanto às audiências públicas realizadas na fase das Subcomissões, registraram-se mais de 800 depoimentos e sugestões feitas diretamente por entidades da sociedade civil (MICHILES et al., 1989, p. 124-125).

Logo, apesar de não ter uma preocupação especial pelos interesses populares no início por ser uma Constituinte composta de deputados e senadores da maioria conservadora, eles foram eleitos pelo povo. Neste sentido houve uma mobilização constante de diversos setores populares e movimentos sociais que foram cruciais pela elaboração e intensa utilização de mecanismos participativos (emendas e outros) durante o processo de reforma da Constituição brasileira (CARDOSO, 2010). Assim, os observadores geralmente concordam ao tratar de um processo de reforma constitucional que, apesar de ser marcado pelo contexto da transição democrática elitista e conservadora, foi geralmente democrático e aberto à participação cidadã (MICHILES et al., 1989; de ARAGÃO 1996).

Na discussão do legado constitucional em termos de participação institucionalizada no Brasil, tal caracterização é importante porque o processo participativo abriu a porta para o princípio de participação popular ser contemplado nas fundações da ordem política e institucional do Brasil democrático. Como disse Ulysses Guimarães no discurso de promulgação da nova Constituição:

[...] em significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia, em participativa além de representativa. É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o super legislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador (GUIMARÃES, 1988).

As palavras do deputado Guimaraes ilustram o caráter representativo e participativo do projeto de democracia empuxado pelos constituintes entre outros participantes da ANC. No entanto, a Constituição

– chamada de Constituição Cidadã – adotada pela ANC e promulgada pelo deputado Ulysses Guimarães em 1988 reflete as tensões as contradições entre vontade política, restrições institucionais e demandas sociais.

Porém, a Constituição pode ser caracterizada como a mais participativa da história brasileira, e uma das mais avançadas em termos de participação institucionalizada no mundo (AVRITZER, 2012b). O primeiro artigo do texto já estabelece um princípio diretor, afirmando que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes *ou diretamente*” (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988 [2007], art. 1). A ideia de democracia direta como complementar à democracia representativa foi um tema importante das demandas dos movimentos sociais durante os meses de discussão na ANC (BRANDÃO, 2011). Essa demanda foi, de fato, incluída no texto constitucional de 1988 através do artigo 14 que propõe o seguinte: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular” (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988 [2007], art. 14). Por mais que os mecanismos de participação direta, como as iniciativas populares de leis, os plebiscitos e os referendos tenham ficado geralmente limitados pelas exigências previstas pelo uso deles, estes foram usados algumas vezes na história recente do país (AUAD et al., 2004).

Outras demandas dos movimentos sociais que participaram da discussão constitucional antes da sua promulgação e que fizeram emendas populares tratavam da questão da participação da sociedade civil nos processos de decisão pública e da administração das políticas públicas, especialmente na esfera social. Isso foi uma luta que teve resposta na Constituição de 1988, que estabeleceu o princípio de participação social e sistemas de gestão participativa (e descentralizada) em vários âmbitos da política pública e da administração no Brasil. Por exemplo, o artigo 29, parágrafo XII, previsto que os municípios deverão incluir a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988 [2007], art. 29). Além disso, o desenvolvimento de certas políticas públicas deveria prever mecanismos participativos incluindo, entre outros, dos trabalhadores (política agrícola, art. 184; seguridade social, art. 194), da comunidade (saúde, art. 198) e da população por meio dos grupos representativos (assistência social, art. 204) na formulação e a gestão das políticas públicas (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988

[2007]). Como colocou Rocha na sua análise do legado participativo da Constituição de 1988 há dez anos:

A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais (ROCHA, 2008, p. 136).

Após 30 anos de vigência da Constituição, a maioria dos setores de política pública (educação, saúde, criança e adolescente, assistência social, meio ambiente, trabalho, etc.) agora tem mecanismos formais pela participação da sociedade civil, os conselhos gestores, e as conferências participativas organizadas a nível municipal, estadual e federal. Estes mecanismos não estavam inscritos no texto de 1988, mas foram regulados por lei ou decretos do Poder Executivo ao longo dos anos, institucionalizando o princípio participativo nas práticas democráticas do Brasil contemporâneo.

No final, vemos que muitos observadores têm reconhecido que uma das novidades mais importantes da Constituição de 1988 é o aumento significativo das formas de participação cidadã no texto, seja no preambulo com a noção de soberania do povo brasileiro também como nos artigos sobre direitos de iniciativa popular, políticas públicas ou poder judiciário. Por um lado, como Avritzer explicou, essas inovações abriram a esfera pública no Brasil e permitiram, como vamos ver na seção seguinte, o desenvolvimento de instituições de democracia participativa amplas e em muitos âmbitos da decisão pública (AVRITZER, 2002). Do outro lado, de acordo com a sua função mesma de estabelecer apenas os grandes princípios de governança do país, a própria Constituição em si fica limitada como um instrumento para articular a participação direta do povo ou dos grupos sociais nas práticas, seja na definição da lei ou das políticas públicas. Com efeito, se ela estabeleceu o princípio participativo na gestão das políticas sociais do país, foi por meio de iniciativas locais particulares ou de regulações infraconstitucionais em que foram definidos os próprios mecanismos de participação popular ao longo dos anos no Brasil, deixando a implementação do princípio tributário do político. Por tanto, é só a traves dum olhar na tradução desse princípio constitucional nas práticas que podemos realizar uma avaliação

empírica do legado de 30 anos de Constituição Cidadã no Brasil pela participação cidadã.

### **Da Constituição à Articulação Institucional: Arquitetura da Participação Social no Brasil**

Como já visto, a Constituição brasileira define o direito à participação do cidadão de maneira bem geral, como princípio. Portanto, e como Gargarella exponho, formalmente garantir os direitos por lei ou na Constituição é bem diferente de garantir a proteção e o respeito desses direitos na prática (GARGARELLA, 2013). De fato, é na articulação concreta do princípio participativo a todos os níveis de governo e de tomada de decisão pública que realmente podemos ver a força relativa do legado constitucional sobre as práticas democráticas no Brasil.

No caso brasileiros, tem muitos tipos de participação cidadã, inclusive mecanismos informais, mas aqui elegemos de falar mais especificamente de três tipos de mecanismos institucionais que formam parte da chamada arquitetura participativa brasileira desenvolvida após 1988: 1) o orçamento participativo (OP), no nível municipal, 2) os conselhos gestores, pela cogestão das políticas públicas, e 3) as conferências nacionais, pela definição das políticas públicas a nível nacional. Como vamos ver no seguinte, esses mecanismos não só tem diferentes tipos de participação (AVRITZER, 2012b) e, conseqüentemente, diferentes resultados em termos de aprofundamento da democratização e de empoderamento social, mas também o grau de institucionalização nacional e local das políticas participativas que foram implementadas pela formulação e a gestão de políticas públicas ficou relativamente baixo e depende muito da vontade política dos representantes públicos eleitos. Mesmo com a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) para o governo federal, um partido político historicamente favorável à institucionalização da participação popular e com a intenção da Dilma Rousseff de adotar uma política nacional de participação social, a consolidação dessa arquitetura ficou incompleta e, conseqüentemente, no contexto pós-impeachment, o seu futuro segue com muitas incertezas. De fato, a falta de uma reforma política acompanhando a reforma constitucional, que institucionalizaria os mecanismos de participação próprios além da vontade dos políticos eleitos, prevaleceu como uma das limitações mais importantes, pela consolidação dessa nova arquitetura,

a despeito da disposição constitucional de construir uma democracia representativa e participativa no Brasil.

### **Orçamento Participativo**

Provavelmente uma das iniciativas participativas brasileira mais conhecidas fora do país, o orçamento participativo (OP) é até hoje uma das experiências mais extensivas e significativas de participação direta dos cidadãos comuns no processo de tomada de decisões ao nível municipal no Brasil. O orçamento participativo foi estudado por muitos acadêmicos brasileiros e ao nível internacional (SANTOS, 2004; FUNG, WRIGHT, 2001; PATEMAN, 2012; AVRITZER, 2002), e muitas vezes foi associado a conceitos centrais da teoria normativa da democracia participativa, como governança participativa empoderada, redistribuição dos recursos, justiça e inclusão social, deliberação democrática, aprofundamento da democracia, etc. Além disso, o modelo participativo institucional que surgiu no Brasil foi avaliado como *best practice* pelo Banco Mundial em 1996, e desde isso foi replicado em muitas partes do mundo, seja em outros países da América latina, nos Estados Unidos, na Europa e, agora, por países da África (WAMPLER, HARTZ-KARP, 2012). O interesse acadêmico, internacional e político por esta instituição não necessariamente permite entender o impacto de longo prazo das experiências brasileiras, mas enfatiza o caráter inovador e as avaliações positivas que o OP brasileiro recebeu ao longo dos últimos 25 anos.

Originando no município de Porto Alegre após a primeira eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) de Olívio Dutra no governo municipal no ano 1989, o OP pode ser definido de maneira geral como um processo de cogestão deliberativa dos recursos orçamentários da municipalidade, onde a população (indivíduos e grupos) é convidada a participar e deliberar com a administração pública em uma série de encontros públicos (assembleias, reuniões, etc. ) pela definição das regras de atribuição dos recursos públicos e das prioridades comuns de investimentos municipais por ao menos uma parte do orçamento público (GOLDFRANK, 2007). Concretamente, quer dizer que nos municípios onde tem OP, uma porção, mais ou menos importante do orçamento dedicado aos investimentos em obras públicas (até 10%) é aberta à discussão com os cidadãos, como indivíduos representados por grupos da sociedade civil e associações de bairros. O OP é

organizado seguindo um ciclo anual (ou plurianual em certos municípios, como no caso de Belo Horizonte por exemplo), durante o qual uma primeira rodada de assembleias populares territoriais e/ou temáticas estão organizadas nos diversos bairros e regiões da cidade. Os investimentos são geralmente na área de urbanização (pavimentação, esgoto, drenagem, luz, etc.), da infraestrutura educacional (educação primária, creches, etc.), da saúde (posto de saúde, ponto sanitário) ou cultural (parques, centros comunitários, lazer, instalações desportivas, instalações de produção e difusão cultural). Após a apresentação das regras gerais do processo numa sessão de abertura municipal, os cidadãos trazem demandas e propostas de investimentos públicos previamente discutidas nas assembleias locais. As propostas são discutidas e, após um processo qualificado de deliberação, uma votação permite a eleição das “prioridades locais ou temáticas” em cada assembleia, também como a eleição de delegados para representar os cidadãos e essas prioridades nas etapas subsequentes do processo, ao nível das regiões e, no final, do município. Finalmente, após a viabilização das propostas pela administração, das discussões e dentro do orçamento previsto e disponível, as prioridades são votadas pelos delegados, e aprovadas pelo prefeito. Em muitos casos, os delegados estão também responsáveis pelo monitoramento das obras votadas, tornam-se em agentes de *accountability*, de controle pelo poder público.

Em Porto Alegre, a ideia inicial surgiu em parte duma demanda dos movimentos urbanos e das associações de bairros (União das associações de moradores de Porto Alegre – UAMPA) que fizeram aliança com a bancada da esquerda liderada pelo PT antes da eleição municipal de 1988 (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005). A demanda era uma que correspondia as posições do PT sobre a noção de participação cidadã na governança, sobre o princípio de inversão das prioridades a favor dos tradicionalmente excluídos (para combater clientelismo e a priorização histórica das elites políticas e econômicas no Brasil em detrimento das classes populares) e de redistribuição e inclusão social num contexto de forte desigualdade social (SOUSA, 2015; BEZERRA, 2015; KECK, 1992). O surgimento do formato institucional inventada em Porto Alegre OP não é diretamente ligado à Constituição brasileira de 1988. Como já temos enfatizado, o documento constitucional não determina alguma forma específica de institucionalizar a participação cidadã ao nível municipal. Embora, tenha sido mostrado que se o formato institucional criado em 1989 é produto de

elementos históricos e conjunturais específicos da cidade de Porto Alegre, como a presença de “uma sociedade civil forte e de uma sociedade política na esquerda do espectro político” (AVRITZER, 2008, p. 49), o contexto da implementação da nova Constituição cidadã foi importante pela legitimidade institucional do processo e, eventualmente, pela difusão do modelo OP em outros municípios brasileiros, petistas ou não. De fato, a Constituição de 1988 não só enfatizou a participação cidadã como princípio de gestão ao nível dos municípios, mas também descentralizou recursos e poderes (embora limitados) nas prefeituras, abrindo a possibilidade pela inovação institucional.

Como já expliquei, as avaliações do OP de Porto Alegre foram, ao menos nos primeiros anos, bastante positivas (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; GOLDFRANK, 2007; WAMPLER, 2007). Como Lüchmann demonstrou na sua análise de 25 anos de OP no Brasil, “o modelo de Porto Alegre se tornou uma referência central na formulação de uma perspectiva normativa de democracia ancorada nos pilares da inclusão política e da justiça social” (LÜCHMANN, 2014, p. 173). Depois de uma primeira fase de expansão do OP até municípios brasileiros como projeto de reforma político-administrativa associado a e marcando o “modo petista de governar” no início dos anos 1990s (BEZERRA, 2015), o “modelo” OP passou a ser adotado por municípios não-petistas em outras partes do Brasil, e eventualmente por outros países (WAMPLER, 2008; GANUZA, BAIOCCHI, 2012). O sucesso inicial foi essencialmente explicado pelo próprio desenho institucional do OP que foi estandardizado como instrumento de política pública para poder lhe exportar fora do seu contexto inicial. Por tanto, no processo de difusão, a diversidade das experiências e, conseqüentemente, dos resultados delas em termos de democratização, de empoderamento ou de redistribuição/inclusão social foram revelados por muitos estudos comparativos (MONTAMBEAULT, 2015; WAMPLER, 2007; NYLEN, 2003). Além disso, a sustentabilidade da inovação depois dos primeiros anos da implementação foi muitas vezes um desafio, como no caso de São Paulo, por exemplo (SPADA, 2014). Além disso, casos considerados como êxitos em termos de resultados e de longevidade - como as experiências de Porto Alegre ou de Belo Horizonte, por exemplo – estão agora se afastando (MELGAR, 2014; MONTAMBEAULT, 2016a). O sucesso é tido como a sustentabilidade dos OPs que foram associados à noção de vontade política. Os OP fortes e que duram no tempo precisam de um governo que creia no processo

e que seja determinado a investir recursos, tempo e à cumprir com as demandas do povo. Por não estar institucionalizado por lei ou pela Constituição, o OP pode ficar fragilizado por eventos como mudanças no governo ou na administração. Portanto, tem muitas outras variáveis que podem fragilizar o OP ao longo do tempo e que podem reforçar os problemas ligados à não-institucionalização formal do OP nas leis municipais, inclusive as frustrações dos participantes que percebem que o processo não permite a todos a serem escutados e que reproduza as desigualdades ou crie novas (MONTAMBEAULT, 2016b), que as decisões sejam finalmente tomadas no executivo, ou que os resultados tardem a chegar nas comunidades (MONTAMBEAULT, 2016a). No final, o OP sofre de uma institucionalidade geralmente fraca e definida pela pelas relações entre a sociedade civil autônoma e o sistema político, definida pelo padrão de competição política, pela configuração da sociedade civil e pelas percepções dos participantes (MONTAMBEAULT, 2015).

## Conselhos gestores

Uma outra inovação participativa estruturante da arquitetura institucional da participação no Brasil são os chamados conselhos gestores de políticas públicas, que são criação de legislação nacional presentes na maioria dos setores de política pública (saúde, assistência social, educação, criança e adolescentes, habitação, cultura, etc.) e que atuam aos níveis municipal, estadual e federal. Instituições concebidas como lugares de planejamento das políticas nas áreas onde atuam e de fiscalização das ações do governo, os conselhos gestores são definidos como:

Instituições híbridas nas quais a participação de atores do executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o Conselho atua. O formato institucional dos conselhos, em todas as áreas mencionadas, é definido por legislação local, ainda que os parâmetros para a elaboração dessa legislação sejam dados pela legislação federal. Todos esses conselhos adotaram a paridade como princípio (AVRITZER, 2007, p. 38).

Uma característica central dos conselhos é o seu grau de institucionalização, que é mais importante que o orçamento participativo, por exemplo. De fato, os conselhos gestores são instituídos por leis nacionais, e

sua existência é ancorada formalmente na Constituição brasileira. Originalmente imaginados pelo movimento de Saúde durante as mobilizações dos anos 80s (ABERS, KECK, 2008), a demanda pela participação dos setores sociais no desenvolvimento de políticas públicas, antigamente um privilégio reservado à elite política, foi uma das mais importantes contribuições da Constituinte, que teve resultados positivos. Como já vimos, no documento de 1988 tem uma exigência de participação e de cogestão em muitos setores de política pública, com o princípio de paridade sociedade-Estado como pilar da conformação dos conselhos. Como o Avritzer colocou, o desenho dos conselhos gestores é bem diferente do desenho institucional dos orçamentos participativos, por exemplo. Os últimos são *bottom-up* desenhos, quanto os primeiros são desenhos de *power-sharing*, que têm menos ênfase no aspecto participativo, mas que têm um potencial de influência concreta sobre a formulação das políticas públicas muito mais importante e estruturante (AVRITZER, 2012b).

Se todos os conselhos têm membros apontados pelo governo e membros da sociedade civil, a forma da participação social varia muito em cada conselho/setor de atuação. Como Lüchmann explicou:

Os conselhos gestores apresentam diferenças, ou especificidades, que vão do número de assentos, passando pelo perfil dos segmentos representados e dos mecanismos de escolha desses representantes. Alguns setores escolhem seus representantes em assembleias e (ou) fóruns abertos. Outros segmentos já estão de antemão inseridos (pela legislação) na composição dos conselhos (LÜCHMANN, 2008, p. 92).

Porém, e apesar dos avanços em termos de representação social no âmbito das políticas públicas, ela como outros autores colocaram o caráter ambíguo da participação nos conselhos gestores, onde a distinção com o conceito de representação não é necessariamente clara. De fato, se os modos de eleição dos integrantes “sociais” dos conselhos variam em cada setor, a ideia dessa participação é uma que trata de representação dos já mobilizados, sendo que os participantes da sociedade civil que são selecionados são geralmente representantes de entidades organizadas ou reconhecidas como representativas genuínas do presumo “interesse comum” pelo governo (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006; LÜCHMANN, 2008). Além disso, muitos estudos mostraram que

na prática, a maioria dos indivíduos integrantes dos conselhos gestores como representantes da sociedade civil não eram representantes dos setores populares ou mais vulneráveis da sociedade (ABERS; KECK, 2008). Conseqüentemente, se os conselhos permitem o envolvimento de certos setores da sociedade em decisões que eram tradicionalmente reservadas a elite política, essa presença tem como consequência a reprodução das lógicas de representação dos setores sociais já organizados, e não necessariamente permite a participação dos setores vulneráveis e geralmente excluídos. Mais além, Tatagiba constatou que em geral, os conselheiros não têm ligação forte e relação de *accountability* bem desenvolvida com os membros das entidades que estão representando. Por isso, eles “acabam emitindo a sua própria opinião sobre determinado tema, resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas no calor do debate” (TATAGIBA, 2002, p. 66), resultando num peso mais importante dado as posições dos indivíduos (e grupos) com mais capacidade de argumentação e influência, inclusive os conselheiros apontados pelo governo que tem informação, capacidade profissional e controle sobre a agenda dos conselhos. Como no caso dos orçamentos participativos, mas talvez de maneira ainda mais visível, podemos constatar uma lógica de reprodução das desigualdades na representação social dentro dos conselhos, mas também nas dinâmicas deliberativas internas dessas instituições participativas.

Pelo grau de institucionalização maior dos conselhos gestores, eles não são tão dependentes da vontade política dos políticos eleitos como os orçamentos participativos. Os políticos têm que, ao menos em princípio, cumprir com a exigência de consulta e deliberação com os integrantes dos setores sociais representados. Na realidade, em contrapartida, a natureza paritária e os mecanismos de representação e de *accountability* que definem as práticas dos conselheiros criam uma instituição também reflete as desigualdades e as relações de poder entre o Estado e a sociedade, por tanto que os resultados da participação nesses conselhos depende fortemente da capacidade real dos atores sociais de influenciar o Estado, e da vontade dos atores políticos de escutar e adotar as propostas emanando da sociedade na formulação das políticas públicas (AVRITZER, 2012a). Além disso, tem limites institucionais inerentes desse mecanismo participativo porque os conselhos são ancorados em leis setoriais, faltam a necessária ligação com o processo legislativo, mas geralmente, em nível local,

estadual, mas também a nível nacional (ROMÃO, 2015b), limitando o impacto global da participação sobre a formulação das políticas públicas no âmbito federal. Desta forma, trata-se também de um processo com uma certa forma de politização, que pode ser entendida como uma limitação à capacidade real de atuação dos conselhos gestores e dos seus conselheiros sobre a processos de definição e implementação das políticas públicas a todos os níveis de governo.

## Conferências nacionais

A terceira instituição importante da chamada arquitetura participativa que foi principalmente desenvolvida no Brasil após a adoção da Constituição que vamos abordar neste artigo é o que se chama de Conferências nacionais de políticas públicas (CNPPs), definidas de maneira geral como:

Espaços de participação e deliberação da sociedade sobre políticas públicas (...) convocadas pelo poder executivo frequentemente em parceria com a sociedade civil, possibilitando que ambos os lados juntos discutam e construam diretrizes, isto é, recomendações de políticas a serem possivelmente adotadas pelo governo em determinadas áreas (POGREBINSCHI; VENTURA, 2017, p. 11).

Para os observadores, o desenvolvimento das conferências como mecanismo de participação ao nível federal constitui um momento crucial na construção e a institucionalização da arquitetura participativa brasileira, ampliando a participação e a deliberação nos processos de tomada de decisões da Federação. De fato, muitos autores enfatizam a importância das conferências pelo aprofundamento da qualidade da democracia brasileira, seja pela intensa mobilização social gerada nos três níveis de governo (AVRITZER; SOUZA, 2013), pela ativação das práticas participativas e deliberativas dentro do poder legislativo federal (POGREBINSCHI; VENTURA, 2017), pelo fato de incluir as preferências do cidadão na formulação e na implementação das políticas nacionais (POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014) e de possibilitar o desenvolvimento de um sistema nacional deliberativo com base na discussão das políticas públicas (FARIA; SILVA; LINS, 2012). De fato, há muitos outros exemplos de influência das recomendações das conferências. Porém, a questão da efetividade das conferências a traduzir a vontade

expressa pelos cidadãos em resultados políticos fica aberta. As recomendações e decisões tomadas nas conferências não tem caráter vinculante para o legislador brasileiro, e a capacidade dos cidadãos de influenciar a decisão pública depende muito da trajetória histórica do setor de política pública com participação social, da força da sociedade civil e do compromisso dos órgãos governamentais envolvidos na decisão.

### **Sucessos e limites da participação institucional no Brasil**

Olhando comparativamente esses três mecanismos centrais da arquitetura participativa brasileira, como avaliar o legado da Constituição de 1988 na questão da participação social e, conseqüentemente, do aprofundamento da democracia brasileira? Com a análise sucinta e comparativa que apresentamos, a resposta nessa questão deve ser nuançada. Desta maneira, não se pode esquecer a importância dos ganhos da sociedade civil na Assembleia Constituinte, que resultaram numa Constituição que, pela primeira vez, foi fundada no princípio de participação do cidadão e dos seus representantes da sociedade civil na formulação e na implementação das políticas públicas. Este princípio, como já vimos, deu o impulso para a criação, o fortalecimento e a institucionalização de muitos mecanismos participativos locais, estaduais e nacionais, especialmente no setor das políticas públicas. Ao longo das décadas 90s-00s, o Brasil tornou-se um laboratório pelas inovações participativas, desenvolvendo mecanismos como os OPs, conselhos, conferências, mas também como audiências públicas, planos diretores, etc. Essas experiências não só tiveram resultados importantes em termos de mobilização, de redistribuição e de inclusão das prioridades dos cidadãos, mas também permitem colocar o Brasil como um dos líderes da participação no mundo, participação ancorada numa constituição chamada de Constituição Cidadã.

Na prática, portanto, a análise comparativa dos três mecanismos apresentada embaixo mostra que o legado da Constituição e da arquitetura participativa que foi criada ao longo dos anos e das práticas, se importante, fica ainda limitado como base de uma transformação profunda do sistema político brasileiro onde a complementaridade das instituições representativas e participativas seria bem ancorada nas práticas democráticas. Como já discutimos, cada tipo de

mecanismo desenvolvido tem limitações institucionais inerentes para essa transformação mais ampla ocorrer. Além das críticas que podem ser formuladas a cada um dos mecanismos existentes, o maior problema pela eficiência democrática e política e a sustentabilidade das instituições participativas é a falta da integração desses mecanismos e reformas participativas numa verdadeira e ampla reforma política mais profunda para capacitar o Estado e os seus agentes políticos e burocráticos para melhorar a recepção do produto da participação popular, para criar relações entre os espaços representativos e os espaços participativos, e para criar um sistema de participação mais integrado e coesivo.

Dois problemas das instituições participativas no Brasil já identificados como importantes por Wagner Romão num estudo realizado em 2015 merecem ser retomados aqui. Primeiro, as instituições participativas sofrem de uma falta de capacidade do Estado Brasileiro. Ainda quando ancoradas na lei, a implementação dos mecanismos de participação cidadã não foi acompanhada de reformas burocráticas. De fato, se tem setores de política pública que possuem uma tradição mais forte de inclusão dos interesses sociais na discussão das prioridades como nos casos da saúde ou da assistência social, não é o caso em todos os setores de política pública, onde a ideia de participação foi empurrada de cima (ROMÃO, LAVALLE, ZAREMBERG, 2017). Nestes casos, o estado não necessariamente tem a capacidade institucional e burocrática de realmente integrar o produto da participação institucional nas decisões (ROMÃO, 2015b), o que pode gerar resistências na administração do estado, representatividade social fraca e, eventualmente, uma desmobilização dos atores sociais devido à percebida ineficiência dos mecanismos participativos. Segundo, durante os anos 1990s e 2000s, teve uma grande ampliação das formas de participação e deliberação no Brasil, resultando numa multiplicação de mecanismos institucionais de participação cidadã em todos os níveis de governo e em inúmeras áreas de política pública. Porém, se o crescimento dos espaços participativos pode ser interpretado como um legado positivo deste período, vem com um paradoxo importante. De fato, se observa que no contexto dessa multiplicação dos espaços, a falta de coordenação entre esses espaços, primeiro, e entres os espaços representativos e os lugares de tomada de decisões na administração era limitado o potencial democrático das instituições participativas. Havia então uma:

Necessidade de articulação entre as estruturas de participação institucional seja quanto à sua normatividade, seja quanto à coerência das decisões tomadas nestas instâncias, seja ainda quanto à importância de se considerar os aspectos diferenciais de estruturas locais, estaduais e nacionais de participação (ROMÃO, 2015b, p. 45).

Então, pelo fato de não ser definido como parte de um esforço de reforma política na própria Constituição, o projeto participativo brasileiro é um projeto altamente político e, conseqüentemente, politizado.

## Conclusão

Em conclusão, e como já discutimos, o princípio participativo foi inscrito na Constituição, mas a atuação dele na prática através da ampliação dos espaços participativos e deliberativos no país é, na verdade, resultado da combinação de uma vontade social importante e de um compromisso político essencial pela institucionalização “na prática” desse princípio. Esse compromisso político pela institucionalização “de fato” foi intensificado durante o período de governo do Partido dos Trabalhadores a nível federal, o partido que já era o líder da criação e difusão dos mecanismos locais como os orçamentos participativos (BAIOCCHI; BRAATHEN; TEIXEIRA, 2013). De fato, a noção de participação cidadã era – e sempre é – associada ao PT, que desenvolveu o seu discurso político sobre o que falam do “modo petista de governar”: inclusive, participativo e redistributivo. Além disso, a ampliação e o fortalecimento dos mecanismos nacionais de participação como os conselhos nacionais ou as conferências nacionais é claramente associada ao período do *lulismo* como tal, e não necessariamente a um legado constitucional forte. Foi também o governo do PT de Dilma Rousseff que, nos últimos anos, trabalhou sobre uma proposta para criar um Sistema Nacional de Participação Social (ROMÃO, 2015a), em parte para responder à crítica da falta de conexões e de coesão entre os diversos espaços participativos, representativos e decisivos das políticas públicas.

A apropriação pelo PT do próprio discurso da participação, que foi determinante para a construção da arquitetura participativa nos anos 1990s et 2000s, paradoxalmente pode ter desservido o projeto de institucionalização dum sistema participativo e de reforma política para dar sentido ao princípio

participativo pela qualidade da democracia brasileira num contexto de competição política intensa que impediu a adoção da Política nacional de participação social nos últimos anos contestados da Presidente Dilma. A natureza politizada da proposta participativa no Brasil é ainda mais perceptível desde 2015, no contexto da crise política e social do impeachment e da derrota do PT nas eleições municipais de 2016. O governo Temer não tem compromisso com participação popular, um conceito e um processo associado a uma oposição de esquerda: desde que tomou o governo, vemos uma redução importante dos recursos dos conselhos nacionais, por exemplo. Não houve a convocação de conferências nacionais, exceto as três que já estavam convocadas para o ano 2016 (POGREBINSCHI; TANSCHHEIT, 2017). O legado constitucional de 1988 que coloca o princípio participativo como pilar do sistema político brasileiro já vai continuar, mas a definição, a atuação e a institucionalização desse princípio nas práticas democráticas do Estado e da sociedade brasileira seguramente podem mudar, dado as limitações das obrigações constitucionais e ao resultado de caráter politizado e polarizado próprio princípio participativo.

## Referências

- ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e relações fecundas nos conselhos gestores. *Cadernos CRH*. Vol. 21, n. 52, p. 99-113, 2008.
- ARAGÃO, Murillo de. A Ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. n. 06-07, p. 149-165, 1996.
- AUAD, Denise. et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. n. 3, p. 291-323, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2012a.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Sphere in Latin America*. Princeton University Press, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*. Vol. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. *Critical Policy Studies*. Vol. 6, n. 2, p. 113-127, 2012b.

- AVRITZER, Leonardo. *The Two Faces of Institutional Innovation: Promises and Limits of Democratic Participation in Latin America*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017.
- AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. (Orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.
- BAIOCCHI, Gianpaolo; BRAATHEN, Einar; TEIXEIRA, Ana Claudia. Transformation Institutionalized? Making Sense of Participatory Democracy in the Lula Era. In: STOKKE, Kristian; TÖRNQUIST, Olle. (Orgs.). *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics*. London: Palgrave MacMillan, 2013.
- BAIOCCHI, Gianpaolo. *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- BARROSO, Pêrsio Henrique. *Constituinte e Constituição: Participação popular e eficácia constitucional (1987-1997)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas, Especialidade Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.
- BEZERRA, Carla dePaiva. *Do poder popular ao modo petista de governar*. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Universidade de Campinas – UNICAMP, Campinas-SP, 2015.
- BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- CARDOSO, Rodrigo Mendes. *A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988: Um balanço*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- DONAGHY, Maureen. *Civil Society and Participatory Governance: Municipal Councils and Social Housing Programs in Brazil*. New York: Routledge, 2013.
- FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 7, n. 1, p. 249-284, 2012.
- FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.
- GANUZA, Ernesto; BAIOCCHI, Gianpaolo. The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *The Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, 2012.
- GARGARELLA, Roberto. Keeping the Promise: Rights and Realities in Latin America. *Boston Review*, 2013.
- GARGARELLA, Roberto. *The legal foundations of inequality*. Cambridge University Press: Cambridge, 2010.
- GOLDFRANK, Benjamin. The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation. *Comparative Politics*, v. 39, n. 2, p. 147-168, 2007.
- GUIMARÃES, Ulysses. Pronunciamento do encerramento dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, v. 2, n. 308, p. 14380-14382, 1988.
- HAGOPIAN, Frances. ‘Democracy by Underdemocratic Means?’ Elites, Political Pacts and Regime Transition in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 23, n. 2, p. 147-170, 1990.
- KECK, Margaret E. *The Worker’s Party and Democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.
- MELGAR, Teresa R. A Time of Closure? Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil, After the Workers’ Party Era. *Journal of Latin American Studies*, v. 46, n. 1, p. 121-149, 2014.
- MICHILES, Carlos et al. *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MONTAMBEAULT, Françoise. ‘It was Once a Radical Proposal...’ The Policy Drift of Participatory Budgeting in Brazil. *Latin American Studies Association*, Porto Rico, 2016a.
- MONTAMBEAULT, Françoise. Participatory Citizenship in the Making? The Multiple Citizenship Trajectories of Participatory Budgeting Participants in Brazil. *Journal of Civil Society*, v. 12, n. 3, p. 282-298, 2016b.
- MONTAMBEAULT, Françoise. *The Politics of Local Participatory Democracy in Latin America: Institutions, Actors and Interactions*. Stanford: Stanford University Press, 2015.
- NASCIMENTO, Claudio. Constituinte e Democracia Direta. *Proposta*, v. 13, n. 37, p. 49, 1988.
- NYLEN, William R. *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave MacMillan, 2003. <https://doi.org/10.1057/9781403980304>
- PATEMAN, Carole. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.
- POGREBINSCHI, Thamy; SAMUELS, David. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil. *Comparative Politics*, v. 46, n. 3, p. 313-332, 2014.
- POGREBINSCHI, Thamy; TANSCHKEIT, Talita. Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil? *Open Democracy*. 30 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/thamy-pogrebinschi-talita-tanscheit/moving-backwards-what-happened-to-citizen-part>>
- POGREBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017.
- ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. (Orgs.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2008.

ROMÃO, Wagner de Melo; LAVALLE, Adrian Gurza; ZAREMBERG, Gisela. Political Intermediation and Public Policy in Brazil: Councils and Conferences in the Policy Spheres of Health and Women's Rights. In: ZAREMBERG, Gisela; LAVALLE, Adrian Gurza; GUARNEROS-MESA, Valeria. *Intermediation and Representation in Latin America*. Springer, 2017.

ROMÃO, Wagner de Melo. Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. *Revista Cambia*, v. 1, n. 1, p. 27-56, 2015a.

ROMÃO, Wagner de Melo. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. *Idéias*, v. 6, n. 2, p. 35-57, 2015b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2004.

SOUSA, Luciana Andressa Martin de. Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 17, n. 1, p. 226-251, 2015.

SPADA, Paolo. *The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil*. Vancouver: UBC, 2014.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

WAMPLER, Brian. *Activating Democracy in Brazil*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 2015.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

WAMPLER, Brian. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, Accountability*. University Park: Penn State Press, 2007.

WAMPLER, Brian; HARTZ-KARP, Janette. Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World. *The Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, 2012.

#### Fontes:

BRASIL, República do. *Emenda Constitucional 26 – Convoca Assembléia Nacional Constituinte e da outras providências*. Brasília, 1985.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988, [2007].

#### Autora/Author:

FRANÇOISE MONTAMBEAULT [francoise.montambeault@umontreal.ca](mailto:francoise.montambeault@umontreal.ca)

- Professora agregada, Departamento de Ciências Políticas, Université de Montréal.
- Associate professor, Department of Political Science, Université de Montréal.
- Profesora asociada, Departamento de Ciencias Políticas, Université de Montréal.