

Governança Participativa e Políticas Públicas: uma revisão da literatura de 2012 a 2017

FLAVIO SAAB
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
flaviosaab@yahoo.com.br

Governança Participativa e Políticas Públicas: uma revisão da literatura de 2012 a 2017

Resumo

A participação social é instrumento de inclusão que permite ao tomador de decisão conhecer as reais necessidades da sociedade e promover a elaboração de políticas públicas com maior aceitação e capacidade de enfrentamento de problemas. Este artigo realiza revisão da literatura para identificar os estudos recentes que tenham avaliado experiências empíricas sobre a implantação de instrumentos de “governança participativa”, caracterizados como aqueles pelos quais os cidadãos deliberam e tomam decisões (Wampler, 2012a). A revisão abrange os artigos publicados na base *ISI Web of Knowledge* e baseia-se no protocolo de Cronin, Ryan e Coughlan (2008) composto pelas seguintes etapas: a) formulação da questão de pesquisa; b) conjunto de critérios de inclusão e exclusão; c) seleção e acesso da literatura; d) avaliação da qualidade da literatura incluída e; e) análise, síntese e disseminação dos resultados. Além de sintetizar o conhecimento sobre o tema, o artigo procura identificar novas lacunas de pesquisa e inspirar novos estudos.

Palavras-chave: Participação Social; Políticas Públicas; Administração Pública.

Abstract

Public participation is an instrument of inclusion that allows the decision maker to know the real needs of society and to promote the elaboration of public policies with greater acceptance and capacity to face problems. This article reviews the literature to identify recent studies that have evaluated empirical experiences on the implementation of the "participatory governance" tools, characterized as those by which citizens deliberate and make decisions (Wampler, 2012a). The review covers articles published in the *ISI Web of Knowledge* base and is based on the Cronin, Ryan and Coughlan (2008) protocol consisting of the following steps: a) formulation of the research question; b) set of inclusion and exclusion criteria; c) selection and access of the literature; d) evaluation of the quality of the included literature and; e) analysis, synthesis and dissemination of results. In addition to synthesizing knowledge about the topic, the article seeks to identify new research gaps and inspire further studies.

Key words: Public Participation; Public Policies; Public Administration; Participatory Governance.

1. Introdução

Na Administração Pública contemporânea, têm-se fortalecido os instrumentos institucionais característicos de uma democracia participativa, que propiciam a participação direta da sociedade nas políticas públicas e estreitam a relação da sociedade com o Estado (Perez, 2004). Porém, os diferentes processos, instrumentos e mecanismos de participação apresentam particularidades que podem colocar em dúvida, em alguns casos, seu caráter democrático (Laird, 1993). Há processos em que a participação é um mero procedimento burocrático e outros em que há uma real transferência de poder do governo para a sociedade com clara contribuição para o resultado da intervenção governamental (Arnstein, 1969).

Nesse sentido, Nabatchi (2010) destaca que um dos principais desafios relacionados à promoção da participação social envolve o desenho de mecanismos ou instrumentos de participação que contribuam com a identificação, compreensão e seleção dos problemas públicos. Ainda, Fung (2015) destaca a importância de se identificar as variáveis independentes que explicam os resultados desejáveis em um processo de participação social.

Nos últimos anos, o modelo de participação conhecido como “governança participativa” tem sido objeto de interesse de administradores públicos e pesquisadores (Ercan & Hendriks, 2013), por envolver um espaço participativo de decisão coletiva entre a sociedade e autoridades públicas (E.S. Kim, 2015). Assim, este artigo realiza revisão da literatura para identificar os estudos recentes que tenham avaliado experiências empíricas sobre a implantação de instrumentos de “governança participativa”. O resultado do artigo permitirá ampliar o nível de conhecimento sobre o tema e poderá inspirar novas pesquisas que possam promover avanços no conhecimento teórico e prático sobre a participação social.

Para atingir o objetivo da pesquisa, optou-se por realizar revisão da literatura baseada no protocolo proposto por Cronin, Ryan e Coughlan (2008) composto pelas seguintes etapas: a) formulação da questão de pesquisa; b) conjunto de critérios de inclusão e exclusão; c) seleção e acesso da literatura; d) avaliação da qualidade da literatura incluída e; e) análise, síntese e disseminação dos resultados. A revisão da literatura considerou artigos publicados na base *ISI Web of Knowledge*, no período de 2012 a 2017.

O artigo está dividido em quatro partes, a saber. Na primeira parte, são resgatados conceitos relevantes relacionados à governança participativa que contribuem para o desenvolvimento do artigo. Na segunda parte, são analisados os principais aspectos metodológicos utilizados na condução do artigo. Em seguida, são apresentados os resultados obtidos e as discussões decorrentes da revisão da literatura. Finalmente, são discutidas as considerações finais e as contribuições da revisão da literatura para a teoria e prática da administração pública.

2. Referencial Teórico

A participação social é um dos pilares da democracia e vem sendo utilizada, desde o início da década de 60, como uma forma de redistribuição do poder do governo para a sociedade (Arnstein, 1969). Um de seus principais objetivos é envolver os cidadãos nas decisões e possibilitar melhor compreensão das reais necessidades e prioridades da sociedade. Além disso, é um instrumento de inclusão social importante para aumentar a qualidade das políticas públicas (Enserink & Koppenjan, 2007), uma vez que permite ao tomador de decisão ter acesso a dados e informações que possibilitam o mapeamento e a mensuração de impactos das políticas antes que aconteçam na prática (Fischer, 1993; Reed, 2008). A participação social

pode ser uma medida potente para atingir valores democráticos na governança pública, tais como legitimidade, justiça e efetividade (Fung, 2015) e pode ser usada pelo administrador público para identificar, entender e selecionar os problemas públicos que devem ser priorizados (Nabatchi, 2010).

Quando a participação social ocorre mediante a atuação direta da sociedade na gestão e no controle da Administração Pública, ela aproxima ainda mais os cidadãos dos administradores públicos e diminui a barreira entre a Sociedade e o Estado (Perez, 2004). A participação direta pode ser compreendida como o processo pelo qual membros da sociedade que não ocupam posições no governo, compartilham poder com os administradores públicos e tomam decisões relacionadas à sociedade (Nabatchi, 2010). A principal razão que leva a sociedade a participar diretamente no controle da Administração Pública decorre da deficiência dos representantes eleitos em exercer essa função, especialmente, por falta de competência ou de propósitos públicos (Fung, 2006).

Para Perez (2004), os mecanismos de participação podem ter: i) caráter deliberativo ou com força vinculante; ii) caráter não vinculante, de consulta ou meramente opinativos ou; iii) caráter vinculante e autônomo, cooperativos ou de delegação atípica.

Tabela 1: Os Tipos de Mecanismos de Participação Social

Tipos de Mecanismo	Conceito	Exemplos
i) de caráter deliberativo ou com força vinculante	Decorrem da estruturação de processos de formação de atos administrativos, com a participação da sociedade no momento da tomada de decisão	Conselhos Deliberativos Orçamento Participativo Referendum Plebiscito Administrativo
ii) de caráter não vinculante, de consulta ou meramente opinativos	Surgem dos direitos da sociedade de receber informações que sejam do interesse da coletividade e de apresentar sugestões, críticas e protestos, obtendo as respectivas respostas de maneira motivada	Conselhos Consultivos Audiências Públicas Consulta Pública Ouvidoria Pública
iii) de caráter vinculante e autônomo, cooperativos ou de delegação atípica	Decorrem da criação de formas cooperativas de participação, mediante a criação, pelos cidadãos, de organizações especiais voltadas à realização de atividades de interesse geral.	Organizações Sociais

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Perez (2004).

Segundo Nabatchi (2010), o principal desafio no desenho de mecanismos de participação envolve a escolha de métodos e condições para debate, discussão e persuasão que permitam que o administrador público identifique, compreenda e priorize os problemas públicos. Ainda, para Fung (2015), a seleção de participantes, os métodos de comunicação e a tomada de decisão são os elementos mais importantes no desenho do mecanismo de participação e que tornarão mais efetivos os resultados do processo de participação social.

Segundo Fung (2006), há três dimensões importantes sobre as quais variam as formas de participação direta. A primeira dimensão é formada por “quem participa”. A segunda dimensão diz respeito a “como os participantes trocam informações e tomam decisões”. E na terceira dimensão, discute-se “como os participantes interferem na política pública”.

As contribuições de Fung (2006) e Nabatchi (2010) orientam pesquisadores e administradores público sobre como desenhar os processos de participação social para que resultem em políticas públicas mais capazes de enfrentar os problemas públicos. Segundo Ercan e Hendriks (2013), nos últimos anos, há um fortalecimento dos mecanismos que envolvem a

deliberação da sociedade sobre questões públicas, em espaços estruturados ou informais da vida pública.

Quando há esta interação direta que envolve deliberação e tomada de decisão vem à tona o conceito de governança participativa (Wampler, 2012a), que pode ser definido como o conjunto de iniciativas promovidas pelo governo para resolver problemas públicos por meio da delegação da decisão aos cidadãos em fóruns locais (Altschuler & Corrales, 2012). Para Waheduzzaman (2014), a governança participativa pode ser definida como o processo no qual cidadãos e administradores públicos interagem para expressar seus interesses, exercer direitos e obrigações, trabalhar nas diferenças identificadas e colaborar com a execução de atividades e com a oferta de serviços públicos. Ainda, Kim (2015) ressalta que a governança participativa promove um espaço para discussão e decisão coletiva baseada ou não em consenso entre os participantes.

Já há experiências de utilização de instrumentos de governança participativa em alguns países do mundo, especialmente na Europa (Denters & Klok, 2013), mas não existe tradição em se avaliar estes mecanismos (Bay-Meyer, 2013). Bay-Meyer (2013) destaca a importância de que os resultados da participação social sejam medidos, em especial, que sejam analisadas as mudanças proporcionadas por estes mecanismos nas políticas públicas. A partir desta oportunidade de pesquisa, a presente revisão da literatura tem os objetivos de sintetizar o conhecimento sobre as experiências de utilização de instrumentos de governança participativa e de identificar novas lacuna de pesquisa sobre o tema.

3. Procedimento Metodológico Utilizado na Pesquisa

Para determinar o estado da arte da pesquisa, utilizou-se procedimento de revisão sistemática da literatura baseado no protocolo de Cronin et al (2008). Neste protocolo são propostas cinco etapas para o desenvolvimento da pesquisa: a) formulação da questão de pesquisa; b) conjunto de critérios de inclusão e exclusão; c) seleção e acesso da literatura; d) avaliação da qualidade da literatura incluída e; e) análise, síntese e disseminação dos resultados. Cada etapa foi realizada e suas sínteses são apresentadas abaixo.

- a) **Formulação da questão de pesquisa:** Qual o conhecimento que a literatura oferece sobre as experiências de utilização de instrumentos de “governança participativa” em processos de participação social?
- b) **Conjunto de critérios de inclusão e exclusão:** De maneira geral, os critérios de inclusão e exclusão envolvem a base científica selecionada, o período de publicação, as palavras-chave e a área de publicação. Devido ao tema da participação social ser multidisciplinar, mas o escopo da pesquisa ser mais restrito, definiu-se que a pesquisa ocorreria apenas nas publicações das áreas de “Ciência Política” e “Administração Pública” na base *ISI Web of Knowledge*. Após a definição da base, estabeleceu-se o período de publicação, o qual abrange os artigos publicados de 2012 a 2017. Quanto à palavra-chave, foram definidas com base no escopo da pesquisa, as palavras *participatory governance*.
- c) **Seleção e acesso da literatura:** Conforme já foi mencionado, os artigos foram selecionados por meio da base *ISI Web of Knowledge*. Foram identificados 43 artigos com as palavras-chave *participatory governance* para análise, dos quais 8 precisaram

ser excluídos da análise por não terem sido encontrados em versão completa para leitura.

- d) Avaliação da qualidade da literatura incluída:** Assim, 35 artigos foram selecionados para análise e 13 foram descartados após análise do resumo e introdução por não se enquadrarem no escopo desta pesquisa. Dessa maneira, 22 artigos foram analisados e submetidos a fichamento com as seguintes informações: Autores; Título; Nome do Periódico; Data de Publicação; Resumo; Instrumento Participativo Avaliado; País de Aplicação do Instrumento; Variável Dependente; Variáveis Independentes.
- e) Análise, síntese e disseminação dos resultados:** Nesta etapa, foram analisados e interpretados, detalhadamente, os resultados de 22 artigos. A partir da análise e interpretação de cada um, as principais informações encontradas na pesquisa foram consolidadas. A análise dos resultados possibilitou a identificação de padrões, discussões e lacunas de pesquisa para o desenvolvimento de estudos futuros.

4. Apresentação dos Resultados

Os resultados são apresentados em duas seções. Na primeira, são indicados os resultados contextuais identificados, com as principais características dos 22 artigos selecionados. A análise contextual permite identificar associações entre as características dos artigos que contribuam para a compreensão do contexto de disseminação de informações sobre a “governança participativa” em periódicos científicos. Na segunda seção, são apresentados e discutidos os resultados empíricos encontrados, que permitirão a identificação de padrões, consensos e dissensos obtidos como resultados de suas pesquisas, pelos autores de cada artigo selecionado.

4.1 Resultados Contextuais

Dos 22 artigos selecionados para análise, 10 apresentaram autores únicos e 12 foram elaborados por equipes de pesquisadores. A Tabela 2 ilustra que, entre os anos de 2012 e 2017, 35 pesquisadores foram autores ou coautores de artigos sobre “governança participativa”, com destaque a Brian Wampler, Wahed Waheduzzaman que participaram de 3 pesquisas sobre o tema, publicadas no período. De acordo com as informações apresentadas nos artigos selecionados, Brian Wampler é pesquisador da *Boise State University* (Estados Unidos) e Wahed Waheduzzaman atua na *Swinburne University of Technology* (Austrália).

Tabela 2: Autores dos artigos sobre “governança participativa”

Autores	Quantidade de Artigos com Autoria ou Coautoria
Wampler, B; Waheduzzaman, W;	3
Von Lieres, B; Touchton; Kim, ES; M; Tarlau, R; Stockdale, AJ; Samuels, D; Rhodes-Purdy, M; Pogrebinski, T; Piper, J; Munday, M; Mphande, CHB; Kubler, TM; Kim, S; Klok, PJ; Gundelach, B; Groves, C; Grant, B; Gibson, CL; Denters, B; Corrales, J; Christensen, HE; Buser, P; Boussaguet, L; Bell, JPW; Bay-Meyer, K; As-Saber, S; Altschuler, D; Alam, Q., Kim, S.	1
Total	35

Os periódicos com maior quantidade de publicações sobre governança participativa, entre os anos de 2012 e 2017, foram: *Local government studies* (fator de impacto/2015: 0,804), *Environment and planning c-government and policy* (Fator de impacto/2015: 2,30), *Polity* (fator de impacto/2015: 0,576) e *Comparative political studies* (fator de impacto/2015: 2,214). Conforme mostra a tabela 3, no periódico *Local government studies* foram publicados 3 estudos sobre governança participativa nos últimos 5 anos. Nos periódicos *Environment and planning c-government and policy*, *Polity* e *Comparative political studies* foram publicados 2 estudos em cada. Por fim, nos outros periódicos identificados, foi publicado apenas 1 artigo sobre governança participativa.

Tabela 3: Periódicos com publicações sobre “governança participativa”, entre 2012 e 2017

Nome do Periódico	Quantidade de Artigos por Periódico
<i>Local government studies</i>	3
<i>Environment and planning c-government and policy</i>	2
<i>Polity</i>	2
<i>Comparative political studies</i>	2
<i>Social policy & administration</i>	1
<i>Politics & society</i>	1
<i>Politics & policy</i>	1
<i>Political studies</i>	1
<i>Political research quarterly</i>	1
<i>Policy studies</i>	1
<i>Latin american perspectives</i>	1
<i>Journal of civil society</i>	1
<i>Japanese journal of political science</i>	1
<i>Comparative politics</i>	1
<i>Comparative european politics</i>	1
<i>Australian journal of public administration</i>	1
<i>Administration & society</i>	1
Total	22

A tabela 4 mostra que o volume anual de publicações sobre “governança participativa” tem variado pouco ao longo dos últimos 5 anos - o volume anual de publicações esteve entre 3 e 6 publicações.

Tabela 4: Publicações por ano

Ano de Publicação	Quantidade
2012	3
2013	5
2014	3
2015	4
2016	6
2017 (até maio)	1
Total	22

Em relação aos locais de realização dos estudos, percebe-se que o Brasil foi objeto da maioria deles (6), seguido por Bangladesh (3), Europa (2) e Coréia do Sul (2). Os demais locais foram objeto de apenas um estudo no período. Importante destacar que essa análise contextual considera o local onde o instrumento de governança participativa foi adotado e não o local de onde o estudo foi conduzido.

Tabela 5: Locais onde o estudo foi realizado

Locais	Quantidade
África do Sul	1
Austrália	1
Bangladesh	3
Brasil	6
Coréia do Sul	2
Europa	2
Honduras e Guatemala	1
Irlanda do Norte	1
Japão	1
Nicarágua	1
Reino Unido	1
Suíça	1
Venezuela	1
Total	22

Nos 22 artigos que são objeto do presente trabalho de revisão, foi possível identificar uma variedade de instrumentos de governança participativa. Para oferecer maior clareza ao processo de discussão de resultados, eles serão discutidos em três blocos: i) orçamento participativo, objeto de 5 estudos; b) conselhos ou comitês participativos, objeto de 11 estudos; iii) outros instrumentos participativos, analisados em 6 estudos (Tabela 6).

Tabela 6: Instrumentos de Governança Participativa

Instrumento de Governança Participativa	Quantidade
Orçamento Participativo (OP)	5
Conselhos e Comitês Participativos	11
Outros instrumentos participativos	6
Total	22

4.2 Resultados Empíricos

4.2.1 Orçamento Participativo (OP)

Christensen & Grant (2016) definem o Orçamento Participativo (OP) como o instrumento por meio do qual os cidadãos participam da tomada de decisão sobre o orçamento governamental. De maneira mais específica, Gibson (2016) o define como o processo em que os cidadãos tomam decisões sobre o financiamento de projetos que serão realizados pela autoridade governamental.

Para alguns pesquisadores, o Orçamento Participativo poder ter relação com o fortalecimento da democracia (Touchton & Wampler, 2014; Wampler, 2012a, 2012b). Wampler (2012a) realizou pesquisa de levantamento com cidadãos ocupantes de posições de liderança em processos de OP em municípios brasileiros. O autor examinou as atitudes dos participantes em relação a definição de agenda, estratégia política e o comportamento deles junto às autoridades governamentais e identificou que o OP induziu a formação de lideranças na sociedade civil, alianças e mobilização da sociedade para dialogar com o governo. Em outro estudo que envolveu a utilização do OP em municípios brasileiros, Touchton & Wampler (2014) também identificaram que a adoção do instrumento induziu a formação de lideranças e de organizações representativas da sociedade civil e, conseqüentemente fortaleceu o aspecto democrático na sociedade.

Em perspectiva semelhante, Christensen et al (2016) utilizou as variáveis propostas por Fung (2006) – “quem participa?”, “como os participantes trocam informações” e “como os participantes interferem na política pública?” - para explorar os valores democráticos no instrumento do Orçamento Participativo em seis localidades australianas. Para os autores, os resultados indicam que a utilização do OP nos governos locais australianos reforçam valores como legitimidade, justiça e efetividade, mas destacam a importância de que os instrumentos sejam desenhados com maior preocupação em termos de inclusão social.

A preocupação com a inclusão e com a promoção de justiça social também foi escopo do trabalho de Wampler (2012b), que relacionou o Orçamento Participativo, em Belo Horizonte (Brasil), com o crescimento da democracia e da promoção da justiça social. Para o autor, o enfrentamento de desigualdades exige a participação social e novas instituições democráticas que induzam a participação dos cidadãos mais pobres. Nesse sentido, a pesquisa de Touchton & Wampler (2014) indicou resultados importantes da utilização do OP em termos de justiça social. Em análise que comparou municípios brasileiros, os autores identificaram que a utilização do orçamento participativo relaciona-se com aumento no gasto com saúde e com a redução da mortalidade infantil, questões públicas mais afetadas à população mais pobre.

Gibson (2016) também estudou a relação do Orçamento Participativo com o setor de saúde mas encontrou resultado distinto. Em sua pesquisa, o autor avaliou os resultados da utilização do instrumento sobre a atenção primária à saúde na cidade de Porto Alegre, no Brasil. Por meio de análise documental, participação em reuniões e da realização de entrevistas com políticos, ativistas e burocratas, o autor identificou que há limitações no OP como processo de tomada de decisão. Segundo ele, o OP não atingiu os resultados desejáveis em setor intensivo em serviços como o setor de saúde primária.

Por fim, conforme destaca Wampler (2012a), o orçamento participativo é apenas um tipo institucional de governança participativa, mas há outros instrumentos de formulação de políticas e tomada de decisão. As seções seguintes dedicam-se à análise de outros instrumentos.

4.2.2 Conselhos e Comitês Participativos

A maioria dos pesquisadores não analisa a variação na qualidade da entrega do serviço público resultante da adoção de instrumentos de governança participativa, como os Conselhos e Comitês Participativos. É mais usual avaliar-se se uma localidade utilizou ou não de instrumentos participativos do que avaliar os efeitos da participação social sobre a política pública (Bay-Meyer, 2013).

Apesar da pouca cultura em avaliar os instrumentos participativos, alguns pesquisadores têm realizados estudos importantes para analisar os efeitos da participação social por meio de conselhos sobre a política pública. Denters & Klok (2013), por exemplo, avaliaram os dados de 17 países europeus para identificar em que medida as variações nas instituições democráticas locais afetaram a responsividade dos Conselhos Locais. Bay-Meyer (2013) analisou os Conselhos Municipais da Nicarágua para compreender em que medida eles empoderaram as pessoas mais pobres e Kim (2016) avaliou o processo participativo da reforma da previdência no Japão para identificar se houve participação dos Conselhos Deliberativos na tomada de decisão. Ainda, Waheduzzaman & Alam (2014; 2015) avaliaram os efeitos da participação social em seis projetos locais de Bangladesh enquanto que Bell & Stockdale

(2015) analisaram a consulta pública junto aos Conselhos locais para definição de políticas públicas para parques na Irlanda do Norte. Os estudos têm em comum, resultados muito discretos quanto ao efeito dos Conselhos sobre o processo de tomada de decisão.

O estudo conduzido por Kim (2016) demonstrou que o instrumento de participação gerou poucas mudanças na relação entre a sociedade e o estado japonês e que o discurso dominante da burocracia elitista do Estado acabou prevalecendo. Segundo ele, “o instrumento de participação serviu como ferramenta útil para que a burocracia iniciasse e executasse a reforma, ainda que impopular”. Rhodes-Purdy (2015) encontrou resultado semelhante ao identificar que o processo de participação social na Venezuela serviu apenas para reforçar os laços entre a massa populacional e seu líder dominante. Outro resultado equivalente foi encontrado por Bell & Stockdale (2015), que identificaram que o debate sobre as políticas de parques nacionais na Irlanda do Norte apenas reforçou o ponto de vista das elites locais.

Adicionalmente, Denters & Klok (2013) identificaram que há pouco suporte empírico para afirmar que, em localidades com participação de cidadãos em Conselhos, os governos sejam mais responsivos. E na mesma linha, Bay-Meyer (2013) identificou que os Conselhos Municipais na Nicarágua não asseguram bons resultados entregues à sociedade. Ainda, Waheduzzaman (2014) e Waheduzzaman & Alam (2015) concluíram que disfunções do sistema político, aspectos culturais e a corrupção comprometem o papel dos Conselhos na tomada de decisão sobre políticas públicas em Bangladesh.

Em contraste com os estudos mais pessimistas, Altschuler & Corrales (2012) estudaram os Conselhos em escolas de Honduras e Nicarágua e acharam evidências de que a participação gera efeitos positivos para os participantes, como novas habilidades e novas iniciativas de participação social. Resultado semelhante também encontraram Gundelach, Buser & Kubler (2017) quando examinaram os Conselhos de pais de alunos de escolas na Suíça para compreender o que determina o sucesso de um instrumento participatório em termos de democracia. A partir de critérios propostos por Fung (2006), Gundelach, Buser & Kubler (2017) avaliaram por meio de pesquisa de levantamento a inclusão, o modo de comunicação e o empoderamento dos participantes e concluíram que a percepção de democracia dos participantes está fortemente relacionada à participação dos pais de aluno na tomada de decisões nas escolas.

4.2.3 Outros instrumentos participativos

As seções anteriores indicaram que o presente trabalho de revisão evidenciou que a maior parte dos trabalhos dedicados a estudar os instrumentos de governança participativa analisaram o “Orçamento Participativo” e os “Conselhos e Comitês Participativos”. No entanto, não são os únicos instrumentos conhecidos. A revisão da literatura dos últimos cinco anos permitiu a identificação de outros instrumentos, tais como: “Conferências”, “Pesquisas Deliberativas”, “Consultas Públicas”, “Organizações Voluntárias” e “Coprodução”.

Boussaguet (2016), por exemplo, avaliou “Conferências de Cidadãos”, “Pesquisas Deliberativas” e “Consultas Públicas”, ocorridas na Europa no século XXI, para avaliar se estes instrumentos apresentaram resultados concretos. A autora concluiu que a voz dos cidadãos esteve capturada pela sociedade civil organizada e que a democracia participativa está parada em um estágio apenas experimental. Além disso, ela identificou que estes instrumentos de participação social não tiveram impacto significativo no processo de tomada de decisão na Europa. Na mesma linha, Pipe & Von Lieres (2016) também identificaram

baixa efetividade dos instrumentos formais de governança participativa na África do Sul. Para os autores, esta ineficiência acabou por criar outras formas de participação popular, com destaque aos “protestos populares”, mas que ainda geram resultados democráticos apenas parciais e de curto prazo.

Com resultados mais otimistas, Pogrebinski (2016) analisou as “Conferências Nacionais de Políticas Públicas” realizadas no Brasil e concluiu que este instrumento participativo permitiu que as autoridades governamentais conhecessem melhor os problemas públicos e os impactos de alternativas políticas para seu enfrentamento. E Kim (2013), ao realizar estudo etnográfico sobre “Organizações Voluntárias” na Coreia do Sul, viu neste tipo de organização uma maneira de se atualizar a democracia participativa com êxito. Outro estudo que avalia um instrumento não usual, foi elaborado por Tarlau (2013), por meio do qual ela analisa a experiência de “Coprodução” - a participação ativa da população na provisão de bens públicos. No caso analisado pela autora, que envolve a participação do Movimento dos Sem Terra (MST) na gestão de escolas rurais, ela concluiu tratar-se de uma inovação no processo de governança participativa que merece ser mais explorada.

5. Considerações Finais

A revisão dos estudos sobre “governança participativa”, publicados entre os anos de 2012 e 2017, ofereceram informações importantes para o conhecimento teórico e prático sobre o tema. Percebe-se que os instrumentos de “Orçamento Participativo” (OP) e de “Conselhos e Comitês Participativos” ocuparam a maior parte da agenda de pesquisa sobre o tema nos últimos anos, mas que alguns trabalhos investigaram outros instrumentos como “Conferências”, “Pesquisas Deliberativas”, “Consultas Públicas”, “Organizações Voluntárias” e “Coprodução”.

O presente trabalho de revisão indica que, de maneira geral, os resultados das experiências com Orçamento Participativo são mais positivos do que os resultados encontrados em experiências com outros instrumentos de participação, ainda que o processo de revisão da literatura tenha evidenciado uma importante diversidade de resultados que merece ser mais explorada.

Os autores que pesquisaram o Orçamento Participativo (OP) identificaram que ele é um elemento importante para a expansão democrática, reforça valores como legitimidade, justiça e efetividade e favorece a formação de lideranças que lutam pelos direitos da sociedade (Christensen & Grant, 2016; Touchton & Wampler, 2014; Wampler, 2012a, 2012b). Destaca-se o achado de Touchton & Wampler (2014) que relacionaram o orçamento participativo com a promoção da justiça social, por gerarem maior efetividade de gastos com saúde e redução de mortalidade infantil, questão públicas mais afetas as populações mais pobres.

Por outro lado, os estudos que analisaram os Conselhos e Comitês Participativos apresentaram resultados muito discretos quanto a influência deste instrumento participativo no resultado das políticas públicas e na democracia. Os resultados indicam poucas mudanças na relação entre a sociedade e o Estado e prevalência da posição do governo mesmo quando há participação de cidadãos (Sunil Kim, 2016; Rhodes-Purdy, 2015). Ainda, disfunções do sistema político, aspectos culturais e a corrupção mostraram-se como elementos que podem comprometer o papel da participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre políticas públicas (Waheduzzaman, 2014; WahedUzzaman & Alam, 2015).

Ainda, em relação aos outros instrumentos de governança participativa estudados, os resultados indicam que o processo de participação encontra-se em estágio ainda experimental, com resultados discretos, parciais e de curto prazo (Boussaguet, 2016; Piper & von Lieres, 2016), mas percebe-se que há espaço para inovação e promoção de instrumentos não convencionais de participação, tais como “Organizações Voluntárias” e “Coprodução”, que já indicaram resultados promissores nas pesquisas realizadas (Suyoung Kim, 2013; Tarlau, 2013).

Assim, a utilização de instrumentos de governança participativa tem conquistado espaço na prática e na agenda de pesquisa sobre Administração Pública, pelo fato de que há uma crença de que eles promovem maior inclusão e reforçam a democracia (Sunil Kim, 2016). No entanto, o que os estudos avaliados neste trabalho mostram é que os resultados da utilização destes instrumentos ainda precisam ser melhor investigados. É importante que novas pesquisas avaliem o impacto dos instrumentos de governança participativa sobre a efetividade das políticas públicas e que a literatura contribua para que administradores públicos possam adotar desenhos de instrumentos cujo resultado é conhecido e cujo custo envolvido seja benéfico para a sociedade.

6. Referências

- Altschuler, D., & Corrales, J. (2012). The Spillover Effects of Participatory Governance. *Comparative Political Studies*, 45(5), 636–666. <https://doi.org/10.1177/0010414011427133>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bay-Meyer, K. (2013). Do Ortega’s Citizen Power Councils Empower the Poor in Nicaragua? Benefits and Costs of Local Democracy. *Polity*, 45(3), 393–421. <https://doi.org/10.1057/pol.2013.10>
- Bell, J. P. W., & Stockdale, A. (2015). Examining participatory governance in a devolving UK: Insights from national parks policy development in Northern Ireland. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(8), 1516–1539. <https://doi.org/10.1177/0263774X15625643>
- Boussaguet, L. (2016). Participatory mechanisms as symbolic policy instruments? *Comparative European Politics*, 14(1), 107–124. <https://doi.org/10.1057/cep.2015.12>
- Christensen, H. E., & Grant, B. (2016). Participatory Budgeting in Australian Local Government: An Initial Assessment and Critical Issues. *Australian Journal of Public Administration*, 75(4), 457–475. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12219>
- Cronin, P., Ryan, F., & Coughlan, M. (2008). Undertaking a Literature Review. *British Journal of Nursing*, 17(1), 38–43. <https://doi.org/10.1177/107808747000500401>
- Denters, B., & Klok, P.-J. (2013). Citizen Democracy and the Responsiveness of Councillors: The Effects of Democratic Institutionalisation on the Role Orientations and Role Behaviour of Councillors. *Local Government Studies*, 39(5), 661–680. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.670747>
- Enserink, B., & Koppenjan, J. (2007). Public participation in China: sustainable urbanization and

- governance. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 18(4), 459–474.
<https://doi.org/10.1108/14777830710753848>
- Ercan, S. A., & Hendriks, C. M. (2013). The democratic challenges and potential of localism: insights from deliberative democracy. *Policy Studies*, 34(4), 422–440.
<https://doi.org/10.1080/01442872.2013.822701>
- Fischer, F. (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise : From Theoretical Inquiry to Practical Cases Author (s): Frank Fischer Source : Policy Sciences , Vol . 26 , No . 3 , Democracy and the Policy Sciences (Aug ., 1993), pp . Published by. *Policy Sciences*, 26(3), 165–187. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4532286>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, xx, 1–10.
<https://doi.org/10.1111/puar.12361.Putting>
- Gibson, C. L. (2016). *Sanitaristas, Petistas* , and the Post-Neoliberal Public Health State in Porto Alegre. *Latin American Perspectives*, 43(2), 153–171.
<https://doi.org/10.1177/0094582X15616118>
- Gundelach, B., Buser, P., & Kübler, D. (2017). Deliberative democracy in local governance: the impact of institutional design on legitimacy. *Local Government Studies*, 43(2), 218–244.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1261699>
- Kim, E.-S. (2015). Governance struggles in the case of Camp Carroll conflict. *Policy Studies*, 36(4), 399–416. <https://doi.org/10.1080/01442872.2015.1073245>
- Kim, S. (2013). Voluntary Organizations as New Street-level Bureaucrats: Frontline Struggles of Community Organizations against Bureaucratization in a South Korean Welfare-to-Work Partnership. *Social Policy and Administration*, 47(5), 565–585. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2012.00856.x>
- Kim, S. (2016). Making Policy with Bureaucrats and Experts : The Dilemma of Citizen Members in the Participatory Pension Reforms in Japan, 17, 278–300.
<https://doi.org/10.1017/S1468109916000074>
- Laird, F. N. (1993). Participatory Analysis, Democracy, and Technological Decision Making. *Science, Technology & Human Values*, 18(3), 341–361. <https://doi.org/10.1177/016224399301800305>
- Nabatchi, T. (2010). Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Public Participation to Identify and Respond to Public Values. *Kupa.Ku.Edu*, 72(315), 699–708.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x.Putting>
- Perez, M. A. (2004). *A Administração Pública Democrática* (1 ed.). Belo Horizonte, Brasil: Editora Forum.
- Piper, L., & von Lieres, B. (2016). The limits of participatory democracy and the rise of the informal politics of mediated representation in South Africa. *Journal of Civil Society*, 12(3), 314–327.
<https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1215616>

- Politics, C., & Science, P. (2016). The Impact of Participatory Democracy : Evidence from Brazil ' s National Public Policy Conferences Author (s): Thamy Pogrebinski and David Samuels Source : Comparative Politics , Vol . 46 , No . 3 (April 2014), pp . 313-332 Published by : Comparativ, 46(3), 313–332.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417–2431. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>
- Rhodes-Purdy, M. (2015). Participatory Populism. *Political Research Quarterly*, 68(3), 415–427. <https://doi.org/10.1177/1065912915592183>
- Tarlau, R. (2013). Coproducing Rural Public Schools in Brazil. *Politics & Society*, 41(3), 395–424. <https://doi.org/10.1177/0032329213493753>
- Touchton, M., & Wampler, B. (2014). Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. *Comparative Political Studies*, 47(10), 1442–1469. <https://doi.org/10.1177/0010414013512601>
- Waheduzzaman, W. (2014). Politics and Policy in Achieving Participatory Governance in a Developing Country Context, 42(4), 948–980. <https://doi.org/10.1111/polp.12003/abstract>
- WahedUzzaman, W., & Alam, Q. (2015). Democratic Culture and Participatory Local Governance in Bangladesh. *Local Government Studies*, 41(2), 260–279. <https://doi.org/10.1080/03003930.2014.901217>
- Wampler, B. (2012a). Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil. *Political Studies*, 60(2), 341–362. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00912.x>
- Wampler, B. (2012b). Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy. *Polity*, 44(4), 666–682. <https://doi.org/10.1057/pol.2012.21>