

|                           |                                                                                                                             |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Título do capítulo</b> | CAPÍTULO 6 – INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E EVIDÊNCIAS HÍBRIDAS: DELIBERAÇÃO, RELAÇÕES FECUNDAS E ECOLOGIA DE SABERES        |
| <b>Autores(as)</b>        | Igor Ferraz da Fonseca<br>Natália Massaco Koga<br>João Cláudio Basso Pompeu<br>Daniel Pitangueira de Avelino                |
| <b>DOI</b>                | <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo6">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo6</a> |

|                          |                                                                                                         |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Título do livro</b>   | POLÍTICAS PÚBLICAS E USOS DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS, CONTEXTOS E PRÁTICAS             |
| <b>Organizadores(as)</b> | Natália Massaco Koga<br>Pedro Lucas de Moura Palotti<br>Janine Mello<br>Maurício Mota Saboya Pinheiro   |
| <b>Volume</b>            | -                                                                                                       |
| <b>Série</b>             | -                                                                                                       |
| <b>Cidade</b>            | Brasília                                                                                                |
| <b>Editora</b>           | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)                                                         |
| <b>Ano</b>               | 2022                                                                                                    |
| <b>Edição</b>            | 1ª                                                                                                      |
| <b>ISBN</b>              | 978-65-5635-032-5                                                                                       |
| <b>DOI</b>               | <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5</a> |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

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

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

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

## INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E EVIDÊNCIAS HÍBRIDAS: DELIBERAÇÃO, RELAÇÕES FECUNDAS E ECOLOGIA DE SABERES<sup>1</sup>

Igor Ferraz da Fonseca<sup>2</sup>

Nátalia Massaco Koga<sup>3</sup>

João Cláudio Basso Pompeu<sup>4</sup>

Daniel Pitangueira de Avelino<sup>5</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) tradicionalmente enfatiza a conexão (e a influência) de evidências científicas no ciclo de gestão de políticas públicas. No entanto, mais recentemente, o diálogo entre a PPBE e as diferentes abordagens epistemológicas que emergiram nas últimas décadas no campo de análise de políticas públicas tem aberto espaço para a inclusão de uma perspectiva contextual, para que outras lógicas e saberes possam também ser considerados evidências (Fischer, 2000; Yanow e Schwartz-Shea, 2006; Lejano, 2006; French, 2019; Peres, Boullosa e Bessa, 2020; Pinheiro, 2020a; 2020b). Nesta seara, as instituições participativas (IPs) passam a ser vistas como lócus de produção de conhecimento.

Neste capítulo, argumentamos que, por um lado, as IPs promovem a inclusão de subsídios baseados em diferentes formas de saber para a gestão de políticas públicas. Por outro lado, discutiremos como tais subsídios são debatidos, transformados e ressignificados para que seja possível gerar *evidências híbridas*, que são aquelas oriundas dos encontros, dos debates, das deliberações, dos acordos operacionalizáveis e dos conflitos manifestados nesses espaços. São conhecimentos que surgem das relações fecundas travadas por distintos atores, que dificilmente interagiriam fora das IPs (Abers e Keck, 2008).

É nesse arcabouço que se situa o objetivo geral deste capítulo, que é discutir duas perguntas-chave, a saber: i) se as IPs produzem ou não evidências para as

---

1. Os autores e a autora agradecem os valiosos pareceres de Ricardo Fabrino Mendonça e Mário Aquino Alves.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. E-mail: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. E-mail: <natalia.koga@ipea.gov.br>.

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

5. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. E-mail: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

políticas públicas; e ii) qual a natureza (e a originalidade) das evidências produzidas no interior desses espaços. A metodologia utilizada será qualitativa e terá um foco predominantemente teórico, analisando – de forma complementar – as literaturas sobre: a PPBE; a democracia deliberativa; a democracia agonística; e o conceito de ecologia de saberes.

Além desta introdução, este capítulo conta com mais quatro seções. A seção 2 traça um panorama do diálogo estabelecido entre a literatura sobre PPBEs e deliberação. A seção 3 aborda a contribuição potencial das IPs e dos mecanismos de participação para a geração de evidências híbridas a partir de três perspectivas: deliberação, agonismo e ecologia de saberes.

É importante ressaltar que este trabalho não pretende apresentar cada perspectiva de forma exaustiva, a partir de seus conjuntos de autores e diálogos construídos em campos de estudos com décadas de tradição. As abordagens contam com uma trajetória formada por diálogos e intersecções, sendo que a própria definição dos limites e das fronteiras entre elas é imprecisa e variável. Os diálogos estabelecidos entre os autores também contribuem para a redefinição ou eliminação de fronteiras e oposições teóricas.

Assim, mais que enfatizar e discutir as fronteiras entre as vertentes, este capítulo objetiva mostrar como as formas de racionalidade e de interação entre distintos atores – técnicos e não técnicos – contribuem para a geração de evidências que vão além daquelas tradicionalmente preconizada pela literatura original das PPBEs. Para tanto, na discussão de cada perspectiva, o capítulo aborda sobretudo autores fundadores, na busca por identificar a raiz de cada uma delas e seu aporte original para a geração de evidências híbridas.

A seção 4 sintetiza o argumento desenvolvido nas seções anteriores, chamando a atenção para os momentos da participação e para a divisão do trabalho deliberativo. Na abordagem sistêmica, há espaço para a coexistência e articulação entre as três vertentes discutidas anteriormente, reforçando o caráter híbrido das evidências potencialmente produzidas.

A seção 5 traz as considerações finais e indica que as evidências híbridas oriundas das IPs podem ser marcadas pela *complementaridade*, pela *transformação* e pela *reformulação* da relação entre distintas formas de conhecimento e epistemologias. Por fim, conclui-se o capítulo com uma breve discussão sobre os potenciais efeitos da redução do papel das IPs no Brasil, que pode interromper o experimentalismo em torno das evidências híbridas.

## 2 PARTICIPAÇÃO E EVIDÊNCIAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS: O HIATO ENTRE TEORIA E EMPÍRIA

Em que pese o extenso debate sobre racionalidade na literatura especializada, para os fins de nossa análise, trazemos a interpretação de Ramos (1989) sobre a distinção proposta por Weber entre a chamada racionalidade formal/instrumental (*zweckrationalitat*) e a racionalidade subjetiva ou de valor (*wertrationalitat*), uma vez que nos auxilia a clarear as bases das críticas à PPBE, assim como o lócus de contribuição da participação social. De forma sintética e simplificada, utilizaremos o termo *racionalidade subjetiva* para resgatarmos, como sugerido por Ramos (1989, p. 3) o sentido antigo do termo razão como a “força ativa na psique humana que habilita o indivíduo a distinguir entre o bem e o mal, entre o conhecimento falso e o verdadeiro e, assim, a ordenar sua vida pessoal e social”.

Por sua vez, o termo *racionalidade instrumental* será utilizado para expressar a conduta humana orientada ao cálculo de utilidade e consequências, isto é, “determinada por uma expectativa de resultados ou fins calculados” (Ramos, 1989, p. 5). Percebemos, assim, que, enquanto o primeiro entendimento carrega uma normatividade acerca de como deve ser o ordenamento social, o segundo esvazia-se do elemento ético e foca no aspecto funcional e instrumental da conduta dos indivíduos.

O movimento das PPBEs traz em seu cerne a busca pelas melhores evidências sobre o que funciona (*what works*) para embasar a tomada das decisões nas políticas públicas (Davies, Nutley e Smith, 2000). O discurso da PPBE, originalmente formulado a partir dos anos 1990 em países anglo-saxões, tem como alicerce as defesas da racionalidade instrumental, plena e isenta de interferências subjetivas, e da falseabilidade empírica como meio da construção do consenso científico.

No entanto, correntes críticas já não tão recentes apontam para a relevância em se reconhecer os limites e riscos da exacerbação da crença na racionalidade instrumental, assim como das bases epistemológicas positivistas e seus procedimentos metodológicos. Essas correntes questionam a ênfase na busca por generalizações e na causalidade linear em detrimento de outros atributos relevantes para a produção da política pública como a contextualidade e o aspecto diacrônico da construção do conhecimento, assim como a legitimidade dos argumentos (Fischer, 2000; Landemore, 2012; Pallett, 2020). Diversas questões emergem desse embate, entre elas o questionamento sobre o que devemos compreender por evidências capazes de subsidiar as políticas públicas. É nesta seara que pretendemos realizar nossa discussão, centrando a atenção à literatura que busca analisar os substratos e extratos da participação social como possíveis fontes de evidências para as políticas públicas.

Dois pontos iniciais merecem ser destacados antes de nos debruçarmos nesta literatura. O primeiro trata do não ineditismo do embate anteriormente

menção. Podemos dizer que o movimento da PPBE traz uma nova roupagem ao debate clássico sobre a separação entre a técnica e a política no âmbito das discussões sobre políticas públicas em contexto democrático.<sup>6</sup>

Enquanto a PPBE revisita a ideia de que esta separação é desejável, abordagens pós-positivistas, como a inaugurada pela Virada Argumentativa, rejeitam a possibilidade dessa separação e propõem discutir meios para considerar valores, crenças e políticas na análise do *policymaking* (Fischer, 2000; Yanow e Schwartz-Shea, 2006; Lejano, 2006; Spink, 2019; Pinheiro, 2020a; 2020b; Peres, Boullosa e Bessa, 2020). Desta forma, em que pese alguns desses trabalhos terem sido produzidos antes mesmo de o termo PPBE ter sido cunhado, os argumentos por eles levantados valem ser resgatados por trazerem subsídios relevantes para discutir o papel da participação social na produção de evidências, entendidas essas de maneira mais alargada, isto é, como forma de conhecimento que possa ser utilizado na produção de políticas públicas.

O segundo ponto diz respeito à diversidade de concepções de *participação social* dada nos diferentes contextos de análise dessa literatura. Em alguns casos, como nos teóricos que enfatizam o conceito de democracia participativa, a participação é trazida como um fenômeno mais abrangente, como um dos processos geradores de transformação social e construção democrática (Pateman, 1970, 2012; Macpherson, 1977; Barber, 2003). Nesta vertente, a participação social possui um fim em si mesmo, independente de seus resultados em decisões ou políticas públicas.

Outros teóricos, ligados à citada vertente argumentativa, abordam a participação social a partir da ótica da democracia deliberativa, em que o caráter deliberativo da participação enfatiza a construção de fóruns onde teriam debates pautados pela racionalidade comunicativa entre o conjunto de atores interessados das políticas públicas, em tentativas de reproduzir e potencializar as esferas públicas (Habermas, 1992; 1997; 2002; Calhoun, 1996; Cohen, 1999). A participação passa a ter um fim ligado à produção coletiva de decisões e à sua legitimação social. A ênfase empírica passa a ser o desenho institucional de fóruns (que vão desde instâncias pontuais como referendos, audiências públicas, reuniões com grupos de interesse, reuniões de associações de bairro, até instâncias mais estáveis e estruturadas como conselhos de políticas públicas, orçamento participativo e conferências nacionais).

Considerando o nosso objetivo de identificar as potencialidades e os limites da participação como fonte de evidência para as políticas públicas, interessa-nos examinar o conceito em diversos significados. Pelo foco comum na racionalidade e pela crença que é necessário reformular o diálogo entre técnica e política, o debate entre PPBE e participação tem sido feito, na literatura especializada, a partir do

---

6. Para uma análise mais aprofundada sobre esse debate, ver, por exemplo, Schumpeter (1961), Bobbio (1997), Dahl (2001; 2012), Brennan (2016) e Sandel (2020).

olhar que define participação a partir da perspectiva deliberativa. Tal definição vê a participação social como “deliberação sobre questões prementes que preocupam as pessoas afetadas pelas decisões em questão” (Fischer, 2000, p. 32).

Nesse contexto, podemos dizer que é possível organizar a literatura que busca analisar e problematizar a relação entre deliberação e evidências em quatro discussões principais: i) o tipo de uso que se pretende dar ou se dá efetivamente aos extratos informacionais e de conhecimento da participação social; ii) as diferenças entre as fontes de evidências científicas e deliberativas, assim como as vantagens e desvantagens de cada uma delas; iii) os fatores que determinam essas diferenças; e iv) as propostas de como ampliar o uso dos conhecimentos gerados pela participação social no processo de produção de políticas públicas.

Assim como no debate sobre a relevância do conhecimento científico na produção de políticas públicas, a discussão da contribuição do conhecimento produzido pela deliberação deve passar pela questão sobre “para qual finalidade de uso”. Weiss (1979) chama a atenção para a importância em se reconhecer que pesquisas científicas não são utilizadas no mundo real da política pública apenas para subsidiar diretamente as decisões. Outras finalidades, em verdade, são até mais frequentes, tais como o uso para se aclarar novos contextos ou definições de problemas públicos ou, ainda, como “munição” para legitimar uma decisão já anteriormente tomada.

Da mesma forma, trabalhos que problematizam o uso da participação social como fonte de evidências apontam que é necessário primeiro compreender o objetivo esperado com a participação social para então poder analisar que tipos de evidências ela pode produzir para subsidiar a política pública. Ou seja, cada evento ou instância participativa pode ter intencionalidades distintas que vão desde a troca de experiências e conhecimentos locais e tradução do conhecimento técnico para o debate público até a mensuração da opinião pública e persuasão e construção da legitimidade em torno de escolhas previamente definidas (Walters, Aydelotte e Miller, 2000).

Vale esclarecer que Walters, Aydelotte e Miller (2000) partem de uma ideia de participação como mecanismo e instrumento de deliberação e não necessariamente como um projeto político de construção democrática. Não obstante as possíveis críticas em relação à desejabilidade de cada um desses usos, cabe destacar que, no mundo real, esses distintos usos são adotados e condicionam os resultados em termos de níveis e tipos de subsídios gerados para a política pública. Importante, portanto, ter consciência de que nenhuma fonte de conhecimento é utilizada apenas para embasar diretamente a tomada de decisão. Outros usos podem ser dados e vale a pena, além de reconhecê-los, investigá-los, não os descartando de antemão

como meios capazes de apoiar a política pública, como, por exemplo, o uso da participação para elucidar contextos desconhecidos pelos burocratas ou especialistas.

Uma outra frente de análise da relação entre participação e produção de evidência ressalta as diferenças entre evidências científicas e os conhecimentos e subsídios produzidos por meio da participação social. Os resultados das experiências deliberativas, que, em geral, são pesquisados e analisados a partir de metodologias qualitativas de investigação de estudos de casos específicos, são muitas vezes descartados ou pouco considerados por serem avaliados como desprovidos de rigor ou robustez empírica que garanta a replicabilidade ou confirmações teóricas. A predominância da lógica positivista e quantitativa para a definição da chamada hierarquia de evidências – isto é, dos parâmetros de valoração dos tipos de evidência científica<sup>7</sup> – relega a deliberação a um segundo plano de fonte de evidência (Pallett, 2020).

A análise das diferenças epistemológicas entre o neopositivismo e o pós-positivismo permite-nos identificar distintas contribuições que as evidências produzidas a partir de cada uma dessas epistemologias podem gerar (Fischer, 2000). Enquanto a abordagem neopositivista busca generalizações a partir de um consenso construído por meio da reprodução de testes empíricos e confirmação estatística, a abordagem pós-positivista parte do conhecimento contextualizado e busca produzir análises de políticas por meio do exame dos processos discursivos estabelecidos entre visões distintas no campo (Danziger, 1995<sup>8</sup> *apud* Fischer, 2000; Dryzek, 2016; Yanow e Schwartz-Shea, 2006).

Em que pese a permanente busca pela objetividade científica na perspectiva positivista e neopositivista defendida pela PPBE, seus críticos demonstram a racionalidade limitada dos agentes (Simon, 1956) e argumentam que os processos de construção de conhecimento também são carregados de julgamentos e escolhas que não são exclusivamente técnicas, mas permeados por valores e fatores sociais (Fischer, 2000). Neste sentido, as deliberações teriam o condão de trazer à tona os valores e as visões distintas sobre as questões e problemas públicos, assim como o conhecimento local (Fischer, 2000; Pallett, 2020). Ao contextualizar as questões e incentivar a deliberação, a participação permitiria, ainda, revelar a dimensão política – com seus interesses, recursos e jogos de poder –, na qual os problemas públicos estão inexoravelmente inseridos (Fischer, 2000).

Desta forma, diversas vantagens e subprodutos podem ser apontados na promoção do encontro e da deliberação entre cidadãos, burocratas e especialistas.

---

7. Ainda que não haja consenso sobre todos os níveis dessa hierarquia, é possível dizer que os experimentos aleatórios controlados, as meta-análises e as revisões sistemáticas encontram-se no topo da pirâmide da hierarquia de evidências.

8. Danziger, M. Policy analysis postmodernized: some political and pedagogical ramifications. *Policy Studies Journal*, v. 23, n. 3, p. 435-450, 1995.

Cidadãos podem ser chamados a avaliar as implicações das análises de especialistas, permitindo a verificação das evidências científicas em função das constrições do tempo e da localidade em questão (Fischer, 2000) ou, ainda, para reduzir os vieses na definição de problemas públicos, uma vez que permite que uma multiplicidade de preocupações sociais seja considerada (Parkhurst, 2017). Conhecimentos novos podem ser identificados e conhecimentos já existentes podem ser remodelados legitimados (Fischer, 2000).

Não obstante as possibilidades aventadas, a literatura sobre o tema demonstra que a participação pode resultar em um empreendimento frustrante e de difícil generalização. Trabalhos recentes buscam identificar fatores que podem conduzir à baixa efetividade da participação, assim como meios de torná-la mais bem utilizada.

Para tanto, a questão da finalidade de uso da participação torna a ser relevante. Pesquisas empíricas demonstram que parte da frustração com os resultados dos processos participativos decorre do mau entendimento ou da não explicitação do uso almejado com os participantes (Walters, Aydelotte e Miller, 2000; Mendonça e Cunha, 2012). Walters, Aydelotte e Miller (2000) sustentam a importância em se realizar tal definição e se comunicar aos envolvidos antes da interação participativa. Sustentam, ainda, que é importante considerar que diferentes instrumentos e mecanismos servem melhor a distintas finalidades.

A partir do estudo de caso de um processo de debate público aberto em Utah, nos Estados Unidos, nos anos 1990, sobre a conservação ambiental e a demarcação de terras protegidas, os autores apontam, por exemplo, que consultas públicas e pesquisas de opinião conduzidas serviram mais como um termômetro do apoio público à questão ambiental do que como indicadores ou parâmetros para a demarcação de terras a serem conservadas. Nesse mesmo sentido, Mendonça e Cunha (2012), ao analisarem as práticas participativas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, destacam a importância em se vincular os diferentes formatos participativos aos objetivos das diferentes fases da política pública, assim como em se explorar potencialidades da articulação entre diferentes arenas participativas vislumbrando construção de sistemas deliberativos.

Walters, Aydelotte e Miller (2020) analisam aspectos relacionados à definição do uso da participação em face do estágio em que a produção da política se encontra e acrescentam, ainda, a questão do nível de conflito existente entre os interessados e envolvidos no *policymaking*. Os autores argumentam que as intencionalidades de uso da participação podem ser distintas a depender do estágio da política pública. Nos estágios iniciais da produção da política como a definição do problema público e identificação de critérios, a participação social seria útil para evidenciar perspectivas distintas e até mesmo concorrentes existentes no contexto de intervenção. Já para os estágios de prospecção, avaliação de alternativas e recomendações de ações,

ganhariam mais força as possibilidades de uso para esclarecer e legitimar posições no processo de definição da política. Os autores sugerem, ainda, que problemas de políticas públicas que envolvem mais conflitos demandam participação nos estágios iniciais da produção da política, enquanto que, em problemas com menos conflitos, a participação social poderia ser introduzida em estágios mais avançados da política, como aqueles de identificação e recomendação de alternativas.

Considerando, então, os diferentes usos que podem ser dados às evidências trazidas pela participação social, assim como os condicionantes em diferentes contextos de uso, a literatura que se atenta para os subsídios da participação sustenta que não se trata de um debate de substituição, mas sim de integração entre as distintas fontes de conhecimento. Ou seja, o desafio não seria o de substituir as evidências científicas pelos subsídios da participação social, mas o de integrá-los, a partir do reconhecimento da relevância não apenas da racionalidade instrumental, mas também da racionalidade comunicativa advinda do processo argumentativo. Neste sentido, este tem o condão de revelar mais sobre a dependência contextual que é, em geral, negligenciada pela lógica de argumentação formal da academia (Fischer, 2000; 2007).

Partindo da observação de casos de confrontos discursivos entre cidadãos e especialistas em torno de questões ambientais, Fischer (2000, p. 45, tradução nossa) sugere que “(e)m vez de questionarmos a capacidade de participação do cidadão, devemos perguntar como podemos interligar e coordenar os diferentes e ao mesmo inerentemente interdependentes discursos dos cidadãos e especialistas”. Portanto, a questão não seria a de que discurso seria melhor, mas de como esses diversos discursos, revelados nas deliberações, podem estar e ser interligados.

Em direção convergente, podemos observar a atenção dos editores de uma das principais revistas que abordam o tema das evidências nas políticas públicas – *Policy and Evidence* – quando problematizam a hierarquização de diferentes formas de evidência e levantam o desafio de enfrentar as dificuldades em integrá-las (Pearson e Smith, 2018). De fato, esta parece ser a fronteira do debate acerca da contribuição de outras fontes de evidência, para além da científica, nos estudos das PPBEs.

O reconhecimento da diversidade de fontes de evidência é sustentado por trabalhos em diferentes campos. Entretanto, pouco se avançou em uma proposta de integração. Alguns apontamentos nessa direção envolveriam levar em consideração: dar espaço para o desenvolvimento de capacidades e habilidades de análises multi-métodos, tanto quantitativos como qualitativos; e reavaliar os parâmetros e critérios de avaliação das diferentes fontes de conhecimento (Pallett, 2020). De fato, não é possível sustentar, por exemplo, que os subsídios de conhecimento participativo sejam julgados e avaliados a partir dos mesmos parâmetros de experimentos aleatórios controlados conduzidos em laboratórios. Em verdade, pode-se argumentar

que seus atributos e suas potenciais contribuições para a política pública não são distintos, mas sim complementares.

O desafio, portanto, é o de aproximar e construir ligações entre conhecimento especializado e opinião pública, considerando que tanto os constrangimentos técnicos como as preferências públicas condicionam a produção da política pública. A interação com os cidadãos tem o condão de alimentar os especialistas com as experiências, as preferências e os valores presentes no contexto de política pública. Ignorar estes valores implica a perda de subsídios importantes para os decisores e produtores da política e dificulta a legitimidade social das decisões, que é fundamental em um sistema democrático. O alerta levantado por Fischer (2000, p. 9) quanto aos perigos da exacerbação de um modo tecnocrático de tomada de decisão não poderia ser mais acertado: “alguns autores sugerem até que a divisão entre os que têm e os que não têm conhecimentos especializados será uma das fontes básicas de conflito social e político no novo século”.<sup>9</sup>

### 3 TRÊS PERSPECTIVAS PARA COMPREENDER A RELAÇÃO ENTRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E EVIDÊNCIAS

Conforme apontado na seção 2, a literatura sobre PPBEs tem tido dificuldades de incorporar os subsídios da participação e da deliberação enquanto evidências. Esta seção visa contribuir com esse tópico ao elencar quatro diferentes formas potenciais de interrelação entre os resultados de mecanismos participativos e as iniciativas que objetivam incorporar o uso de evidências em políticas públicas. Cada uma delas trata de forma distinta a relação entre conhecimento especializado e participação, aqui denominadas formas de evidências híbridas que, como mencionado na seção 1, seriam aquelas oriundas dos encontros, dos debates, das deliberações, dos consensos e dos conflitos manifestados nos espaços participativos.

Na sequência, discutiremos em detalhes a relação entre participação e PPBE a partir das seguintes perspectivas, cada qual abordada em uma subseção: *3.1 A deliberação racional e complementaridade a partir da legitimidade do melhor argumento*; *3.2 As relações fecundas e as evidências oriundas do conflito*; e *3.3 A ecologia de saberes*.

9. Esse dilema invade, por exemplo, o campo da filosofia política. Brennan (2016) defende um regime que ele chama de epistocracia, ou seja, o domínio das pessoas que têm conhecimento. Ele argumenta que o cidadão médio americano é pouco instruído, despreparado. As decisões do eleitor são baseadas na emoção e há pouca racionalidade nas suas escolhas. Para o autor, as decisões políticas devem ser tomadas pelos especialistas. Em um registro oposto, o filósofo Michael Sandel, discutindo a meritocracia, alega que um dos grandes problemas da política americana é que, desde a década de 1960, a participação da população trabalhadora vem diminuindo cada vez mais na elite decisória. Isto faz com que essa elite seja insensível aos problemas que afetam a maioria da população. Desde a década de 1970, a desigualdade de renda aumenta constantemente nos Estados Unidos e há poucas propostas concretas para resolver esse problema (Sandel, 2020).

Como ressaltado na introdução, a divisão entre as vertentes feita aqui é fundamentalmente tipológica, direcionada para ressaltar elementos presentes na origem de cada perspectiva. Ao longo das décadas de desenvolvimento teórico e empírico do campo, o diálogo entre autores permite uma constante redefinição de fronteiras entre as abordagens (Karagiannis e Wagner, 2008; Knops, 2007; Mendonça e Selen, 2015).

### 3.1 A deliberação racional e complementaridade a partir da legitimidade do melhor argumento

A relação entre técnica, política e evidências a partir da perspectiva da democracia deliberativa é a mais desenvolvida e explorada pela literatura especializada. A literatura mobilizada na seção 2 é exemplo do diálogo recorrente e já estabelecido entre as literaturas sobre PPBEs e deliberação. Isso ocorre, entre outros motivos, pelas bases de sustentação da teoria deliberativa. Autores centrais da corrente, tais como Habermas (1992; 1997; 2002), Cohen (1989; 1999) e Calhoun (1996), percebem que os espaços de participação e de deliberação têm, entre suas funções principais, a elaboração de decisões construídas em base racional, a partir do intercâmbio e da escolha coletiva dos melhores argumentos.

O princípio da racionalidade inerente à perspectiva deliberativa implica não só que é possível, mas também desejável a interação entre os especialistas e o conjunto dos cidadãos. Além disso, advoga-se a possibilidade de que cientistas e especialistas em políticas públicas sejam sensíveis ao conhecimento do cidadão comum e tratem tal conhecimento como válido dentro do debate racional. É aqui que está fundamentada a defesa da *complementaridade* entre os resultados da deliberação e as evidências científicas, absorvida mais recentemente na literatura de PPBEs.

Há que se destacar, no entanto, que a noção de racionalidade para os deliberativistas não coincide com a ideia de racionalidade instrumental que embasa o discurso da PPBE. Em verdade, a perspectiva deliberacionista traz em suas raízes um projeto emancipatório do ser humano que visa justamente contrapor-se aos aprisionamentos da subjetividade privada gerados pelos processos de homogeneização da sociedade industrial de larga escala e da modernidade.<sup>10</sup> Para tanto, Habermas (1968) defende a noção de uma razão comunicativa capaz de resguardar a autonomia ética dos indivíduos e estimular a capacidade humana para autorreflexão.

10. Como destaca Ramos (1989) em sua análise sobre a visão de Habermas acerca da racionalidade: “na ‘sociedade industrial de larga escala, a pesquisa, a ciência e a tecnologia e a utilização industrial fundiram-se num sistema’ (Habermas, 1968, p. 104), levando assim a uma forma repressiva de estrutura institucional, em que as normas de mútuo entendimento dos indivíduos estão absorvidas, num ‘sistema comportamental de ação racional de propósito determinado’ (*op. cit.*, p. 106). Em outras palavras, num ambiente desse tipo a diferença entre a racionalidade substantiva e a pragmática torna-se irrelevante e chega a desaparecer. De fato, a sociedade técnico-industrial legitima-se através da escamoteação objetiva dessa diferença” (Ramos, 1989, p. 13).

Ao se examinar as experiências concretas de deliberação, contudo, constata-se que muitas vezes elas não seguem as condições previstas e preconizadas pelos deliberativistas. Fischer (2009, p. 11) aponta que, enquanto as contribuições dos democratas deliberativos “geralmente reconhecem a necessidade da *expertise*, elas também têm falhado em mover-se para além de entendimentos padrões sobre *experts*, o que tem atrapalhado a participação cidadã”. Ele se propõe a desenvolver metodologias que permitam o encontro produtivo entre especialistas e leigos salientando a importância da figura do corretor (*broker*), um mediador que seria responsável por fomentar o diálogo construtivo entre especialistas e não especialistas, atuando na tradução mútua entre as linguagens e as formas de conhecimento, na busca por uma deliberação efetiva.

Nas experiências deliberativas ativas nos Estados Unidos e em alguns países europeus, denominadas munipúblicos (Grönlund, Bächtiger e Setälä, 2014; Felicetti, Niemeyer e Curato, 2016), o mediador tem uma importância fundamental nas tentativas de replicar a perfeita esfera pública (Ryan e Smith, 2014). Fischer (2000) vai além e aponta que as funções de mediadores e de promotores de experiências deliberativas podem ser os próprios agentes do Estado, burocratas e especialistas em políticas públicas. Isso permitiria o diálogo e a integração não só entre os conhecimentos científicos e não científicos, mas também entre os conhecimentos técnicos, administrativos e políticos detidos pelos burocratas. Nesse contexto, o servidor público pode ser visto como um facilitador do engajamento público; como o criador de comunidades de participação (Fischer, 2009; Fischer e Gottweis, 2013).

Dessa forma, a primeira forma da relação entre participação e evidências aqui discutida seria marcada pela *complementaridade* oriunda do nivelamento entre o conhecimento científico, o burocrático e o do cidadão comum. A partir do encontro entre esses atores e processos dialógicos de tradução e busca de acordos operacionalizáveis, seria possível a criação de evidências que incorporem essas três formas de conhecimento e permitam, simultaneamente, o rigor técnico, a legitimação social das decisões e a capacidade de sua incorporação em políticas públicas.

Apesar de teoricamente bem desenvolvidas, os estudos empíricos sobre a relação entre especialistas, burocratas e cidadãos apontam importantes desafios à complementariedade que servem como contribuições relevantes para a literatura de PPBEs. Existem casos recorrentes de impermeabilidade do Estado às decisões oriundas da participação e da deliberação. O foco desses estudos no desenho institucional de fóruns e no processo deliberativo em si relegou a um segundo plano a questão da incorporação dos resultados dos minipúblicos ao ciclo de políticas públicas, devido à falta de conexões com os centros de poder (Goodin e Dryzek, 2006; Pateman, 2012; Vieira e Silva, 2013). O desafio da mediação e da tradução

de conhecimentos também tem se mostrado bastante complexo, e formas de conhecimentos científicos e relacionadas à de gestão pública têm sido empregadas para o controle dos debates no interior de experiências participativas. A literatura empírica brasileira aponta múltiplos exemplos em que técnicos e burocratas controlam os debates e condicionam os resultados das experiências deliberativas (Wendhausen e Caponi, 2002; Fuks e Perissinotto, 2006; Wendhausen e Cardoso, 2007).

A fim de buscar mais elementos para avançar na exploração de possíveis dinâmicas para a construção de evidências híbridas, isto é, recursos informacionais gerados pela integração de conhecimento nos encontros entre burocracia, cidadão e comunidade científica, discutiremos a seguir eventuais contribuições do debate de participação social pela perspectiva da democracia agonística.

### **3.2 As relações fecundas e as evidências oriundas do conflito**

A partir das limitações empíricas de experiências da democracia deliberativa (tais como os minipúblicos), autores como Mouffe (1999; 2000; 2013) e Purcell (2008) criticam a concepção deliberativa. Eles questionam a noção de que as arenas políticas podem ter como base o consenso a partir do debate entre argumentos racionais não apenas na dimensão instrumental – como também o fazem os deliberacionistas, mas também na dimensão subjetiva. Enfatizando que a perspectiva deliberativa é despolitizada, incapaz de lidar com as contradições e os conflitos inerentes à esfera pública, os autores defendem um pluralismo de concepção agonista.

Em que pese os desenvolvimentos recentes tanto por parte da literatura deliberativa como agonística no sentido da revisão de seus preceitos e aproximação das duas correntes (Mendonça e Selen, 2015), para esta discussão entendemos relevante ressaltar a desconfiança da perspectiva agonística quanto à possibilidade de construção harmônica, racional e consensual de políticas públicas, a partir do diálogo entre burocratas especialistas e cidadãos comuns. A perspectiva agonista sustenta que fóruns deliberativos não podem ser isolados e blindados das contradições políticas e das desigualdades sociais inerentes à sociedade mais ampla e, portanto, não há como impedir que a arena deliberativa seja permeada por relações de poder, reproduzindo desigualdades.

Contudo, apesar dessas críticas, a participação social não é irrelevante para os agonistas. Os fóruns participativos e deliberativos são importantes exatamente por permitir a expressão das desigualdades e das relações de poder. Ao permitir a interação entre distintas ideologias e grupos sociais, os espaços participativos podem circunscrever o conflito e as contradições sociais dentro de um espaço delimitado, evitando rupturas com a ordem democrática (ainda que elementos dessa ordem possam ser questionados).

Mouffe (2005, p. 31, tradução nossa) entende que

é necessário um consenso sobre as instituições constitutivas da democracia e sobre os valores “éticos e políticos” que informam a associação política – liberdade e igualdade para todos – mas haverá sempre desacordo quanto ao seu significado e à forma como devem ser implementadas. Em uma democracia pluralista, tais desacordos não são apenas legítimos, mas também necessários.

Assim, essa autora defende um confronto agonístico em que os adversários – e não os inimigos, como em um confronto antagônico – disputam em condições em que as relações de poder podem ser contestadas e as alternativas distintas possam surgir e ser confrontadas. É nesse sentido que os espaços participativos podem ser vistos como lócus para o confronto agonístico.

Sem a pretensão de gerar consensos ou eliminar os conflitos, os espaços participativos podem prevenir que tais conflitos alcancem dimensões que extrapolem o âmbito da democracia. Nesse contexto, enquanto os espaços construídos sob uma perspectiva deliberativa buscam identificar interesses comuns, os espaços participativos vistos sob uma perspectiva agonista têm o propósito de permitir a expressão e disputa de ideias e visões distintas, muitas vezes conflitantes.

É nesses termos que Abers e Keck (2008) percebem os principais méritos das IPs como promotores de relações fecundas entre os diferentes atores. A ênfase se dá nas *formas criativas que surgem na interação entre atores profundamente distintos* e que dificilmente interagiriam se não fosse a existência dos espaços de participação e não no intercâmbio de argumentos, buscando trazer as diferentes perspectivas para uma linguagem comum e racional instrumental. A função desses espaços seria permitir tal interação. O resultado dessa interação pode permitir o surgimento de soluções inovadoras que jamais existiriam de outra forma (Abers e Keck, 2008).

Tais soluções, baseadas na diferença e não na tentativa de uniformização de linguagens em direção ao consenso, podem ser consideradas evidências híbridas, passíveis de serem incorporadas em políticas públicas. Trata-se não de uma evidência estática, mas de um tipo de conhecimento que requer a abertura e a permeabilidade dos técnicos em relação ao “saber do cidadão comum”. Muitas das deficiências das experiências da democracia deliberativa ocorrem porque os técnicos e detentores do poder não valorizam e não estão abertos a experiências distintas.

Do debate levantado até o momento, sustentamos uma concepção de evidência híbrida não focada no resultado direto do mecanismo participativo, mas que vislumbra também a *transformação dos múltiplos atores* que ali participam em uma perspectiva de fortalecimento democrático. São esses atores que podem modificar as formas de criar e implementar políticas públicas. Os mecanismos de participação podem, portanto, contribuir para a criação novas identidades que dissolvam as fronteiras entre cidadãos, Estado e academia (Koga, 2016).

A perspectiva agonística entende que alternativas são geradas a partir da existência de diferentes identidades políticas contingentes, que carregam demandas e projetos concorrentes que podem ser também conflitantes. As identidades coletivas, por sua vez, são constituídas a partir de um processo de discriminação contínua entre “nós” e “eles”. Ou seja, a oposição é um elemento constitutivo da formação das identidades coletivas e, portanto, da real emergência de alternativas e escolhas (Mouffe, 2010). Nesse sentido, espaços participativos agonísticos seriam espaços simbólicos comuns em que o conflito pode ser expresso e identidades, problemas públicos e alternativas podem emergir.

A atuação política cotidiana destes atores “transformados”, tanto fora como dentro da arena participativa em si, é que permitirá a incorporação de evidências híbridas em políticas públicas. A ação dos burocratas, atores fundamentais nessa perspectiva, pode, no longo prazo, fortalecer a capacidade analítica do Estado, que se torna mais permeável a novas fontes de conhecimento e evidências (Hsu, 2015).

Na subseção 3.3, incorporaremos, ainda, à formulação do conceito de evidências híbridas as contribuições do debate acerca da ecologia de saberes.

### **3.3 A ecologia de saberes**

A perspectiva pós-colonial, empreendida por Boaventura Santos (2007) ao defender uma ecologia de saberes, acrescenta ao debate deste capítulo ao questionar explicitamente a própria natureza do conhecimento e levantar os efeitos perversos gerados pela predominância do conhecimento científico ocidental como forma arquetípica de conhecimento isento e universal.

Segundo o autor, os últimos séculos têm sido marcados pela legitimação da ciência ocidental como forma única e superior de conhecimento. A ciência passou a deter o monopólio da distinção universal entre o verdadeiro e o falso, em detrimento de formas alternativas de conhecimento, tais como a filosofia e a teologia. Como adiciona Quijano (2007), a instrumentalização da razão pelo poder dos colonizadores não apenas expropriou os povos colonizados de seus saberes, como reprimiu seus modos de produção de conhecimento, produzindo distorções em paradigmas do conhecimento. A afirmação da ciência como única forma válida de saber tem ligação com o processo histórico e contextual em torno da afirmação desta forma de conhecimento.

A modernidade ocidental foi construída a partir da divisão do mundo que Santos (2007) denomina como a afirmação do pensamento abissal: trata-se de uma divisão entre um modelo de civilização dominante, que passa a ser considerado legítimo, e outros modelos, historicamente considerados primitivos ou inferiores. Tal divisão teria justificado a dominação colonial, a partir de uma premissa positivista e evolucionista. A forma dominante seria a civilização ocidental e sua

base de conhecimento, a ciência moderna. As outras formas de civilização – assim como suas respectivas cosmologias e formas alternativas de conhecimento – foram consideradas subalternas e, por vezes, dizimadas naquilo que o autor denominou como um “genocídio epistêmico”.

Conhecimentos não científicos passaram a ser considerados inválidos e descharacterizados enquanto formas de saber. Conhecimentos indígenas, camponeses, populares e leigos passaram a ser vistos como falsos. A própria definição como “conhecimento” passou a ser negada a tais formas de saber. Essas seriam, pois, apenas crenças, opiniões, entendimentos intuitivos em geral. A legitimação do pensamento colonial permitiu traçar uma linha que

separa, de um lado, ciência, filosofia e teologia e, de outro, conhecimentos tornados incomensuráveis e incompreensíveis por não obedecerem nem aos critérios científicos de verdade nem aos critérios dos conhecimentos reconhecidos como alternativos, da filosofia e da teologia (Santos, 2007, p. 73).

Contudo, é cada vez mais visível que a ciência tem fortes limitações enquanto fonte primária de evidências para políticas públicas. Por um lado, a literatura contemporânea aponta dificuldades na incorporação diretas de evidências científicas nas políticas públicas, já que seu processo de elaboração segue regras distintas, muitas vezes incompatíveis com os ritos considerados científicos. Por outro lado, a própria natureza ontológica da ciência como saber universal é colocado em xeque a partir de suas limitações em influenciar algumas áreas de política pública. Mesmo em áreas com alto peso científico, como nas políticas ambientais, algumas soluções apontadas pela ciência parecem ter menos efeito prático que outras formas de saber – como os conhecimentos indígenas – na redução de impactos ambientais.

É necessário ressaltar que o próprio campo científico é uma arena de lutas entre várias concepções distintas. Neste campo, confrontam-se posições dominantes e dominadas (Bourdieu, 1983). Nas ciências humanas e sociais, aí incluídas as políticas públicas, coexistem diferentes paradigmas e não necessariamente a introdução de um novo paradigma torna o paradigma anterior superado, como seria esperado nas ciências exatas (Kuhn, 2005). Dessa forma, na ciência econômica, por exemplo, diferentes teorias advogam diferentes políticas públicas para a resolução dos problemas concretos. A política econômica adotada é o resultado das lutas concretas pela legitimidade científica daquele momento, nesse sentido os métodos devem ser constantemente renovados. Esses procedimentos devem ser ainda mais refinados quando os cientistas sociais propõem intervenções na realidade na forma de políticas públicas.

A resolução de tal dilema, segundo Santos (2007, p. 83), requer um “pensamento alternativo de alternativas”, ou seja, uma “ecologia de saberes”. Tal ecologia defende que a compreensão do mundo real excede a compreensão ocidental do mundo.

A monocultura da ciência moderna é confrontada pela pluralidade de conhecimentos heterogêneos. O cientista deve exercer uma constante vigilância epistemológica, colocar à prova as suas pré-noções, ou seja, as concepções do que ele considera o correto (Bourdieu, Chamboredon e Passeron, 1975).

O reconhecimento de novas formas de saber não descarta a ciência, mas a coloca em pé de igualdade com as demais formas, a partir de interações sustentáveis, dinâmicas e autônomas entre elas. A ecologia de saberes dá ênfase não somente ao produto que será a base da evidência, mas sobretudo ao processo de construção do conhecimento que deve ser, por natureza, interconhecimento. Refuta-se, portanto, a presunção dos outros saberes como irracionais e se reconhece outros tipos de racionalidade como possíveis meios de se alcançar o conhecimento.

Embora a materialização de uma ecologia de saberes necessite de uma ampla transformação societal, alguns de seus princípios podem ser trabalhados em espaços participativos, gerando formas híbridas de conhecimento. A presença, em alguns mecanismos participativos, de atores oriundos de comunidades tradicionais, movimentos populares, entre outros, permite a incorporação de novas epistemologias ao processo político. Tais formas de conhecimento podem, no interior de espaços participativos, interagir com elementos de outras epistemologias, como a da ciência moderna, gerando evidências inovadoras para a construção de políticas públicas.

Reconhecemos que as propostas da ecologia de saberes são de difícil implementação em grande parte dos contextos atuais de interação entre Estado e sociedade e que sua promoção ainda é residual. Contudo, para a formulação do conceito de evidência híbrida sustentada neste capítulo, entendemos que esta perspectiva muito contribuiu ao argumentar que, para que as IPs possam promover, de fato, a ecologia de saberes, é necessário retomar aspirações de base da democracia participativa, tais como uma ênfase na participação enquanto processo educativo e na busca por uma ampla transformação social, que atinge a própria fonte de conhecimento no qual a sociedade está assentada (Barber, 2003; Macpherson, 1977; Pateman, 1970). Lembramos, ainda, que a depender do perfil e do objetivo do espaço participativo, uma abertura em direção à ecologia de saberes pode ser a única forma de realmente incorporar o conhecimento do conjunto amplo dos atores envolvidos ao ciclo de gestão de políticas públicas.

#### **4 SÍNTESE: EVIDÊNCIAS HÍBRIDAS E DIVISÃO DO TRABALHO DELIBERATIVO**

A relação entre participação e evidências implica considerar formas de evidência híbrida que vão além do conhecimento técnico, científico ou burocrático. Para tanto, as formas de saber não técnicas e não científicas precisam ser consideradas em pé de igualdade com as formas clássicas valorizadas pela literatura sobre PPBEs. É importante ressaltar que não se trata de descartar as formas de conhecimento fundamen-

tadas na racionalidade ocidental formal, mas de reconhecer a existência e respeitar outras formas de conhecimento, integrando-as com vista ao interconhecimento.

As evidências oriundas de espaços participativos não são mutuamente excluídas. Embora este capítulo tenha utilizado – para fins didáticos – uma divisão entre três distintas perspectivas em torno das evidências híbridas, na realidade empírica tais vertentes apresentam diversos pontos de sobreposição. O desenvolvimento dos campos deliberativo, agonístico e da ecologia de saberes possui um histórico de décadas e tais fronteiras são fluidas. O debate entre os autores – e os imperativos da empiria – tem levado a formulações teóricas cada vez mais complexas, que combinam características das três perspectivas.

Uma dessas formulações advoga pelo estabelecimento de sistemas deliberativos (Mansbridge, 1999; Mansbridge *et al.*, 2010). Embora a própria definição de sistemas remeta à vertente deliberativa, os teóricos “sistêmicos” são abertos à expressão de sentimentos e valores, reconhecem a inevitabilidade (e a utilidade) dos conflitos, o potencial das relações fecundas e mesmo de outras formas de racionalidade que não a ocidental. Tais autores reveem o próprio conceito de razão, incorporando e discutindo elementos agonistas.

Conforme aponta Fonseca (2019), autores “sistêmicos” atualizam a perspectiva deliberativa – incorporando elemento das outras vertentes – a partir da percepção da impossibilidade de conformação de uma esfera pública baseada em argumentos exclusivamente racionais e em que todos os atores sociais tenham condições materiais e cognitivas para participar de forma livre e igualitária.

Elementos agonísticos – tais como as possibilidades da barganha, do voto e da negociação, assim como a inevitabilidade da manifestação de relações de poder e de valores como o autointeresse –, considerados anteriormente como perniciosos para as práticas deliberativas, são revitalizados e considerados atos legítimos dentro de fóruns de participação (Mansbridge, 1999; Mansbridge *et al.*, 2010). Dessa forma, os autores “sistêmicos” reformulam a perspectiva deliberativa a partir da inclusão de elementos conflituosos e pluralistas, sem que tal reformulação aniquile por completo a busca por uma esfera pública capaz de produzir igualdade e gerar deliberações públicas (Bächtiger *et al.*, 2010).

No âmbito dos sistemas deliberativos, os conceitos de ecologia de espaços participativos e de sequenciamento de momentos deliberativos são relevantes para traduzir, da teoria para a prática, as evidências híbridas.

Pensar em evidências a partir de uma ecologia de espaços participativos implica reconhecer que as IPs não são uniformes. No Brasil, por exemplo, o antigo Sistema

Nacional de Participação Social<sup>11</sup> considerava como instâncias de participação uma série de mecanismos, tais como conselhos de políticas públicas; comissões de políticas públicas; conferências nacionais; ouvidorias públicas; mesas de diálogo; fóruns interconselhos; audiências públicas; consultas públicas; e ambientes virtuais de participação social.

Tais mecanismos são muito diferentes entre si, cada qual contando com objetivos, composições, desenhos institucionais e formas de atuação particulares. Isso resulta que, a depender das especificidades de cada mecanismo de participação, este poderá mobilizar uma ou mais formas entre as evidências híbridas discutidas ao longo deste capítulo.

Em algumas instâncias de participação, pode predominar o objetivo de expressar conflitos; em outras, é a inclusão política de grupos marginalizados o principal resultado do mecanismo de participação (Alencar *et al.* 2013). Há casos em que o papel dos conhecimentos técnicos e científicos é de tal forma intrínseco à própria instituição participativa que tais instâncias são mais bem definidas como técnico-políticas (Fonseca, Bursztyn e Moura, 2012).

Também relevantes para compreender a multiplicidade de formas de incorporação de evidências híbridas em políticas públicas são os conceitos de divisão do trabalho deliberativo (Mansbridge *et al.*, 2012) e de sequenciamento da deliberação (Goodin, 2005).

A divisão do trabalho deliberativo aponta que, se é recomendável a existência de instâncias de interação entre especialistas e não especialistas, também se fazem necessários processos em que a *expertise* e a complexidade técnica devem pautar a tomada de decisões, sem necessariamente contar com a participação ativa de cidadãos comuns.

Já o sequenciamento de momentos deliberativos dá concretude à proposta de divisão do trabalho deliberativo, ao buscar definir elos – temporais e transcalares – entre os momentos de debate e a tomada de decisão. Assim,

processos sequenciados e multiníveis podem contemplar a participação e a influência tanto de especialistas quanto dos cidadãos comuns e ativistas interessados na temática, em uma multiplicidade de canais e respeitando as diversas formas de conhecimento (Fonseca, 2019, p. 99).

Ambos os conceitos são fundamentais para lidar com o “dilema dos técnicos”, a partir do reconhecimento de que os resultados de IPs são funcionalmente diferenciados e distribuídos temporalmente, respeitando os espaços de atuação, os papéis e as lógicas próprias de cada grupo de atores (Moore, 2016).

---

11. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, revogado pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.

Em síntese, é necessário tanto o reconhecimento e a atuação de diversas e diferenciadas IPs quanto a previsão de múltiplos momentos e escalas de atuação das IPs. Só assim será possível incorporar, de fato, as evidências híbridas na literatura e nas práticas empíricas de construção de PPBEs.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, debatemos as possíveis contribuições da participação social como fonte de evidências para a produção de políticas públicas. Partindo da análise da literatura que discute os preceitos e as críticas do movimento das PPBEs, mostramos que o tema ainda é pouco explorado nesses trabalhos e, quando o é, toma-se a participação social em uma visão circunscrita a alguns aspectos da perspectiva deliberativa.

Tendo em vista o caráter polissêmico do termo *participação social*, procuramos analisar as principais abordagens teóricas que o conceituam, considerando aspectos que interessam ao debate das evidências para as políticas públicas. Três abordagens foram destacadas neste capítulo: da democracia deliberativa, da democracia agonística e da ecologia de saberes. Elas apresentam diferentes formas de compreender ou conceber: i) a natureza do conhecimento; ii) o objetivo do processo participativo; iii) as formas de interação entre os atores envolvidos; e iv) as características das evidências produzidas pela participação.

Não obstante suas diferenças, argumentamos que as três abordagens oferecem contribuições para o argumento da participação social como potencial geradora do que nomeamos de *evidências híbridas*, ou seja, evidências originadas do encontro entre diferentes atores e grupos, seja por meio de debates, deliberações, acordos operacionalizáveis ou mesmo conflitos manifestados no interior dos espaços participativos.

Na visão deliberativa, a participação social seria entendida como um meio de organizar a chegada dos diferentes substratos da racionalidade ao processo decisório. A busca por acordos operacionalizáveis desta abordagem colocaria o fenômeno participativo como um meio de alcance de *complementaridade* entre o conhecimento científico, burocrático e do cidadão comum por meio de processos dialógicos.

A abordagem agonística, por sua vez, parte do pressuposto de que o conflito é inerradicável e inerente às relações sociais e, portanto, à esfera política. A perspectiva agonística sustenta que o não reconhecimento do conflito traz ameaça à democracia, uma vez que exclui posições e identidades minoritárias e discordantes que, ao não serem reconhecidas na esfera política, terminam por encontrar vazão apenas em outras esferas da vida, tais como a religiosa ou a privada. Dentro dessa compreensão, os espaços participativos tornam-se, para a abordagem agonística, potencial lócus da manifestação democrática no sentido pluralista, isto é, de garantia

de expressão, de reconhecimento e de confronto entre posições e interpretações diferentes ou mesmo opostas existentes na sociedade.

Nesse sentido, a principal contribuição da participação estaria menos no método de alcance de decisões comuns, mas nos extratos gerados pelo processo participativo. A produção de relações fecundas entre atores que nunca se encontrariam fora desses espaços, assim como a possibilidade de emergência e reconhecimento de novas identidades coletivas, problemas públicos e soluções criativas a partir dessas interações seriam exemplos, na perspectiva agonística, de contribuições da participação para o processo de produção de evidências híbridas para as políticas públicas. Passamos a vislumbrar aqui contribuições em um nível de *transformação* e não apenas de complementariedade.

Seguindo nesta perspectiva transformadora, a abordagem da ecologia de saberes acresce ao debate ao questionar explicitamente a hegemonia do conhecimento científico ocidental como fonte única para a compreensão do mundo e, portanto, dos problemas públicos. Em decorrência do modelo de civilização dominante, conhecimentos oriundos de saberes indígenas, camponeses e populares, por exemplo, são ignorados ou interpretados de antemão como falsos, uma vez que não seguem os critérios da produção científica ocidental.

A partir desta visão crítica quanto à natureza do conhecimento, a ecologia de saberes permite alargar o entendimento dos espaços participativos como potenciais geradores de evidências híbridas não apenas dentro do espectro do conhecimento formal ocidental, mas também entre saberes que partem de diferentes epistemologias, em um nível de *reformulação*. Não se trata de ignorar a ciência, mas de se valer dos mecanismos participativos para viabilizar interações entre diferentes formas de conhecimento de modo perene, dinâmico e sustentável. Na abordagem, a ênfase está no potencial interacional da participação como processo de construção do conhecimento e não como ferramenta de escolha da melhor evidência disponível, confrontando diretamente os preceitos da abordagem da PPBE.

Em suma, destacamos três principais contribuições da literatura apresentada anteriormente para o debate em torno da PPBE. Em primeiro lugar, a contribuição literária inicial trata de trazer a política e os anseios democráticos para o centro da política pública. Seja almejando a emancipação dos seres humanos ou a radicalização democrática, as correntes participativas destacam a importância do pluralismo de visões de mundo e os efeitos pedagógicos da interação no processo de organização social. Em segundo lugar, neste mesmo sentido, essa literatura reconhece e dá lugar ao conflito, como elemento inerente, e até mesmo desejável, nos encontros com o outro que, além de permitir o reconhecimento do diferente, tem o condão de gerar novos conhecimentos e identidades coletivas.

Por fim, em terceiro lugar, sustentamos que a literatura de participação contribuiu para a crítica à PPBE, na medida em que deixa clara a centralidade da dimensão instrumental na visão de racionalidade que esta última defende em detrimento da dimensão subjetiva que a participação busca resgatar. Em outras palavras, para além do cálculo dos melhores meios para os resultados imediatos almejados, a literatura de participação colabora em resgatar aspectos normativos da racionalidade humana, tornando explícitas, debatíveis e contestáveis posições distintas acerca de questões como em que sociedade desejamos viver e que modo consideramos certo para chegarmos a ela.

Em que pese as relevantes construções teórico-analíticas das três correntes apresentadas, há que se reconhecer que ainda há muito que se investigar empiricamente sobre a efetiva realização das potencialidades da participação social para a construção de evidências híbridas. É certo que desafios para implementação de uma visão da ecologia de saberes, por exemplo, são de grande magnitude e demandam processos de transformações sociais ampliados que estão ainda em estágio inicial, que é a disputa acerca do reconhecimento da relevância de outras fontes de conhecimento que não as produzidas pela ciência ocidental.

De todo modo, sustentamos que os aprendizados da literatura de participação social abrem um caminho vasto e profícuo para avançar no debate não apenas acerca do que pode ser considerado como evidências para informar e embasar as políticas públicas, mas também para vislumbrar e problematizar meios de integração de distintas fontes de conhecimento, como a própria literatura de PPBEs já reconheceu. A proposta de se aprofundar e explorar empiricamente os processos de construção e usos de evidências híbridas, assim como de dialogar com a literatura que trata dos limites, das especificidades e do aperfeiçoamento das instâncias participativas, sinaliza fortemente nesta direção.

Cabe aqui um comentário crítico em torno das possibilidades atuais das IPs brasileiras continuarem a experimentação em torno das evidências híbridas. A partir de 2014, tomou corpo, no cenário político nacional, um movimento explícito e deliberado de desvalorização das IPs.

O primeiro ato foi a reação ao Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a “Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)” (Brasil, 2014). O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 1.491/2014 pleiteava a sustação de efeitos do decreto presidencial, alegando que houve “transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio governo”, com o risco de “restringir esta participação àquele segmento social escolhido de acordo com a cartilha palaciana” (Mendonça Filho e Caiado, 2014). Esses argumentos, que não resistem a uma análise mais criteriosa

(Avelino, Ribeiro e Machado, 2018), foram acatados pela Câmara dos Deputados ao aprovar o PDL, que não concluiu sua tramitação no Senado Federal.

O segundo ato começou no governo de Michel Temer, que editou a Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016, eliminando o Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). A exposição de motivos enviada ao Congresso Nacional justifica que a extinção do colegiado “deve-se à necessidade de agilizar as decisões no âmbito da EBC, em observância ao princípio da eficiência” (Oliveira e Padilha, 2016). Os riscos por trás dessa tendência também já foram analisados (Avelino, Alencar e Costa, 2017).

Por fim, no governo de Jair Messias Bolsonaro, o argumento da eficiência casa com o da economicidade para justificar várias medidas de restrição do funcionamento de espaços participativos, como o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” (Brasil, 2019). Quando esse ato teve a sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal, a Advocacia-Geral da União fez uso desses argumentos para defender o ato presidencial, “à medida em que (*sic*) implementa uma melhor racionalização da utilização dos recursos, estrutura e mão de obra públicos ao reduzir a exorbitante quantidade de colegiados que, na prática, acabava por onerar a máquina pública e embarçar o alcance do seu melhor funcionamento” (AGU, 2019, p. 4). O efeito dessas medidas sobre os espaços de participação e o fenômeno da concentração do poder de agenda governamental também já foram discutidos (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020).

Analisando tal percurso, é possível perceber que o movimento contrário à participação social é iniciado com argumentos abertamente político-partidários para, ao longo do tempo, incorporar um discurso aparentemente mais técnico e sofisticado, que usa argumentos de eficiência e economicidade para justificar o fechamento decisório da administração pública. Com os ataques à participação social, é importante tentar identificar, além do anunciado retrocesso democrático, o que se perde também em termos de aporte de evidências para as políticas públicas.

A percepção é que o fechamento político esconde também um fechamento epistêmico, em linha diametralmente oposta às evidências híbridas discutidas ao longo deste capítulo. Ficariam assim expurgadas, naquele primeiro ato, todas as manifestações e os conhecimentos provenientes de grupos sociais não necessariamente apoiadores do governo de ocasião. Além disso, como ficou evidente do segundo ato em diante, não bastava silenciar os grupos opositores: era necessário encerrar os diálogos “ineficientes”, assim considerados como qualquer interpelação à administração pública que embarçasse “o alcance do seu melhor funcionamento” (AGU, 2019, p. 4). Esse discurso, embasado na racionalidade instrumental, mostrou que havia um projeto a ser cumprido pela administração pública e qualquer

evidência em sentido divergente, seja oposição política, simples discordância ou formas alternativas de conhecimento, não seria mais tolerada. Em um modelo de gestão pública que não admite prova em contrário, os espaços híbridos e plurais não são apenas indesejados; são extremamente perigosos.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.
- AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Consultoria-Geral da União (Consunião). **Informações nº 69/2019**. Elaborada por Antônio Marinho da Rocha Neto. Para instruir julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121. Mensagem nº 172 da AGU. Brasília: AGU, 1º maio 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/36hZCEv>>. Acesso em: 10 out. 2019.
- ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 112-146, 2013.
- AVELINO, D.; ALENCAR, J.; COSTA, P. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).
- AVELINO, D.; FONSECA, I.; POMPEU, J. (Org.). **Conselhos nacionais de direitos humanos**: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020.
- AVELINO, D.; RIBEIRO, J.; MACHADO, D. Participação e heterogeneidade: análise da representação da sociedade civil nos colegiados nacionais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 14, p. 23-29, jan.-jun. 2018.
- BÄCHTIGER, A. *et al.* Disentangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. **Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 1, p. 32-63, 2010.
- BARBER, B. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 2003.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Boerdieu**. Editora Ática, 1983.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. **El ofício de sociólogo**. Siglo Vinteuno Editores, 1975.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014.

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

BRENAN, J. **Against democracy**. New Jersey, Princeton University Press, 2016.

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

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. *In*: HAMLIN, A.; PETTIT, P. (Ed.). **The good polity: narrative analysis of the State**. New York: Basil Blackwell, 1989. p. 17-34.

\_\_\_\_\_. Reflections on Habermas on democracy. **Ratio Juris**, v. 12, n. 4, p. 385-416, 1999.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAVIES, H. T. O.; NUTLEY, S.; SMITH, P. **What works?** Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: The Policy Press, 2000.

DRYZEK, J. S. Policy analysis and planning: from science to argument. *In*: FISCHER, F. *et al.* **Introduction to critical policy studies**. Handbook of Critical Policy Studies. Northampton: Edward Elgar Pub, 2016.

FELICETTI, A.; NIEMEYER, S.; CURATO, N. Improving deliberative participation: connecting mini-publics to deliberative systems. **European Political Science Review**, v. 8, n. 3, p. 427-448, 2016.

FISCHER, F. **Citizens, experts, and the environment**. Durham & London: Duke University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Deliberative policy analysis as practical reason: integrating empirical and normative arguments. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2XVZASW>>. Acesso em: 24 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Democracy and expertise: reorienting policy inquiry**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2009.

FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. The argumentative turn in public policy revisited: twenty years later. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 4, p. 425-433, 2013.

FONSECA, I. **Participação como método de governo**: experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália. Brasília: Ipea, 2019.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. M. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 183-198, 2012.

FRENCH, R. D. Is it time to give up on evidence-based policy? Four answers. **Policy & Politics**, v. 47, n.1, p. 151-168, 2019.

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

GOODIN, R. E. Sequencing deliberative moments. **Acta Politica**, v. 40, n. 2, p. 182-196, 2005.

GOODIN, R. E.; DRYZEK, J. S. Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. **Politics & Society**, v. 34, n. 2, p. 219-244, 2006.

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

HABERMAS, J. **Técnica e ciência como ideologia**. Lisboa: Edições 70, 1968.

\_\_\_\_\_. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Tradução de William Rehg. Cambridge, United States: MIT Press, 1992.

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

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

HSU, A. Measuring policy analytical capacity for the environment: a case for engaging new actors. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 197-208, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3ihcdzd>>. Acesso em: 24 set. 2021.

KARAGIANNIS, N.; WAGNER, P. Varieties of agonism: conflict, the common good, and the need for synagonism. **Journal of Social Philosophy**, v. 39, n. 3, p. 323-339, 2008.

KNOPS, A. Agonism as deliberation: on Mouffe's theory of democracy. **The Journal of Political Philosophy**, v. 15, n. 1, p. 115-126, 2007.

KOGA, N. M. Proposing an agonistic analytical framework to assess participatory initiatives in Brazil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 2, p. 249-268, 2016.

KUHN, T.S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9. ed. Editora Perspectiva, 2005.

LANDEMORE, H. **Democratic reason**: politics, collective intelligence, and the rule of the many. Princeton: Princeton University Press, 2012.

LEJANO, R. P. **Framework for policy analysis**: merging text and context. New York: Taylor & Francis Group, 2006.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

MANSBRIDGE, J. Everyday talk in the deliberative system. *In*: MACEDO, S. (Ed.) **Deliberative politics**: essays on democracy and disagreement. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 211-242.

MANSBRIDGE, J. *et al.* The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. **Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 1, p. 64-100, 2010.

MANSBRIDGE, J. *et al.* A systemic approach to deliberative democracy. *In*: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (Ed.). **Deliberative systems**: democracy at large scale. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2012. p. 1-26.

MENDONÇA FILHO, J.; CAIADO, R. **Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491, de 30 de maio de 2014**. Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3zP6Wow>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. **Relatório**: aprimoramento de eventos da ALMG. Belo Horizonte: UFMG, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3uj8m9L>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

MENDONÇA, R. F.; SELEN, A. E. Deliberation and protest: strange bedfellows? Revealing the deliberative potential of 2013 protests in Turkey and Brazil. **Policy Studies**, v. 36, n. 3, p. 267-282, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/39HS6Wt>>. Acesso em: 24 set. 2021.

MOORE, A. Deliberative elitism? Distributed deliberation and the organization of epistemic inequality. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 2, p. 191-208, 2016.

MOUFFE, C. Deliberative democracy or agonistic pluralism? **Social Research**, v. 66, n. 3, p. 745-758, 1999.

\_\_\_\_\_. **The democratic paradox**. London: Verso Books, 2000.

\_\_\_\_\_. **On the political**. New York: Routledge, 2005.

\_\_\_\_\_. Democracy revisited: in conversation with Chantal Mouffe. *In*: MIESSEN, M. **The nightmare of participation**: crossbench praxis as a mode of criticality. Berlin: Sternberg Press, 2010.

\_\_\_\_\_. **Agonistics**: thinking the world politically. London: Verso Books, 2013.

OLIVEIRA, D. H. de; PADILHA, E. L. Exposição de Motivos nº 121/2016 MP/C. Civil-PR. Exposição de Motivos à Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016. **Portal da Presidência da República**, Brasília, 2 ago. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/39rgj39>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

PALLET, H. The new evidence-based policy: public participation between “hard evidence” and democracy in practice. **Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice**, v. 16, n. 2, p. 209-227, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ATwkuS>>. Acesso em: 24 set. 2021.

PARKHURST, J. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. London: Routledge, 2017.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1970.

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

PEARSON, M.; SMITH, K. Taking forward the study of evidence use: valuing and integrating different forms of evidence. **Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice**, v. 14, n. 4, p. 567-569, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3m4qUHe>>. Acesso em: 24 set. 2021.

PERES, J.; BOULLOSA, R.; BESSA, L. F. O campo de políticas públicas na encruzilhada: aproximações teórico-metodológicas entre os estudos críticos, o pragmatismo e a gestão social. **Nau Social**, v. 12, n. 22, p. 493-515, 2020.

PINHEIRO, M. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2020a. (Texto para Discussão, n. 2554).

\_\_\_\_\_. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, nov. 2020b. p. 17-28.

PURCELL, M. **Recapturing democracy**: neoliberalization and the struggle for alternative urban futures. New York: Routledge, 2008.

QUIJANO, A. Coloniality and modernity/rationality. **Cultural Studies**, v. 21, n. 2-3, p. 168-178, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/39Oer4F>>. Acesso em: 24 set. 2021.

RAMOS, G. **A nova ciência das organizações**: uma conceituação da riqueza das nações. 2. ed. Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RYAN, M.; SMITH, G. Defining mini-publics. In: GRÖNLUND, K.; BÄCHTIGER, A.; SETÄLÄ, M. (Ed.). **Deliberative mini-publics**: involving citizens in the democratic process. Colchester: ECPR Press, 2014. p. 9-26.

SANDEL, M. J. **The tyranny of merit**: what's become of the common good. New York, Farrar, Stauss and Giroux Press, 2020.

SANTOS, B. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 78, p. 3-46, 2007.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SIMON, H. A. Rational choice and the structure of the environment. **Psychological Review**, v. 63, n. 2, p. 129-138, 1956. Disponível em: <<https://bit.ly/3CXICEi>>. Acesso em: 24 set. 2021

SPINK, P. **Beyond public policy**: a public action languages approach. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019.

VIEIRA, M. B.; SILVA, F. C. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, p. 151-194, 2013.

WALTERS, L. C.; AYDELOTTE, J.; MILLER, J. Putting more public in policy analysis. **Public Administration Review**, v. 60, n. 4, p. 349-359, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3CLCnIE>>. Acesso em: 24 set. 2021.

WEISS, C. The many meanings of research utilization. **Public administration review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, 1979.

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

WENDHAUSEN, A; CARDOSO, S. M. Processo decisório e conselhos gestores de saúde: aproximações teóricas. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 60, n. 5, p. 579-584, 2007.

YANOW, D.; SCHWARTZ-SHEA, P. (Org.). **Interpretation and method**: empirical research methods and the interpretive turn. M.E. Sharpe, 2006.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

KALBERG, S. Max Weber's types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalization processes in history. **American Journal of Sociology**, v. 85, n. 5, p. 1145-1179, 1980.

LUCHMANN, L. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, v. 70, p. 139-170, 2007.