

FLS 6405 - Participação e Incidência em Políticas
Problemas teóricos e experiências na América Latina

— Curso de pós-graduação em Ciência Política —

Participation and Policy Influence

Theoretical Issues and cases across Latin America

— Political Science Graduate Course —

1º semestre / 2017

1st semester / 2017

8 créditos

Prof.: Adrian Gurza Lavalle

I. Justificativa e objetivo

Ao longo das últimas décadas registrou-se uma multiplicação de experiências participativas em diversos países da América Latina — e além. Algumas características dessas experiências desafiam os estudos tradicionais de participação. Primeiro, trata-se de experiências com propósitos variados, mas estabelecidas com algum grau de institucionalização e, não raro, envolvendo atores da sociedade civil para a realização de tais propósitos. Tradicionalmente a literatura lidou com a participação como consubstanciação prática da cidadania política e promoveu sua ampliação mediante reformas ou inovações como expediente para ampliar o engajamento cívico dos cidadãos. Participação, nesse registro, teórico, corresponderia a uma afirmação individual, em primeira pessoa do singular, de interesses, opiniões e valores perante outrem. Contudo, atores da sociedade civil são por definição coletivos e suas características não se ajustam às proposições mais comuns sobre participação cidadã. Por exemplo, a variação no desenho institucional das formas de participação cidadã ou democracia direta é consideravelmente mais limitada do que a variação de formatos possíveis para a participação de atores da sociedade civil e os determinantes que explicam a participação cidadã (status socioeconômico) não equivalem aos determinantes da "participação" de atores coletivos e, por sua vez, a "participação" de atores coletivos constitui inescapavelmente caso de representação ou atuação em nome de terceiros. Segundo, não raro essas experiências visam a consecução de objetivos específicos dentro da operação de determinadas políticas e, assim, o escopo das experiências participativas, quer dizer, as atribuições institucionais que definem sua capacidade de incidir em âmbitos específicos, guarda um leque de possibilidades não apenas restritivo em relação às teorias normativamente ambiciosas da participação, mas, sobretudo, orientado a permitir modos específicos de incidência sobre as políticas. A especificidade desses modos de incidência mal pode ser compreendida se concebida como expressão de participação cidadã e sua intelecção demanda conceitos e ferramentas metodológicas tradicionalmente associadas ao campo de estudos das políticas públicas. Por fim, às vezes, o grau de institucionalização é elevado e as experiências participativas atingem cobertura e estabilidade notáveis, fazendo com que essas experiências suscitem indagações a respeito de sua legitimidade e efetividade dificilmente dirigidas a experiências participativas informais ou pouco institucionalizadas.

Nos últimos anos a literatura especializou-se em subcampos que exploram teórica e empiricamente as características dessas experiências, contribuindo a qualificar e enriquecer nosso conhecimento sobre os tipos e alcances de incidência nas políticas públicas permitidos pelas

inovações participativas implementadas pelo continente afora. A esse respeito, interessam à disciplina três debates: representação extraparlamentar nas políticas, controle social das políticas e efetividade no desempenho de políticas.

O objetivo geral do curso é familiarizar o aluno com esses três debates no campo de estudos da participação, atentando para os desenvolvimentos teóricos e conceituais, bem como para as caracterizações empíricas das experiências que, na América Latina e além, animaram o desenvolvimento da literatura. Assim, o programa problematizará as implicações dos debates em tela para a compreensão das inovações participativas no Brasil, se beneficiando de um olhar cruzado sobre experiências implementadas em outras regiões, principalmente na América Latina. Cada parte do programa, excetuando a introdução, procederá de argumentos mais gerais e/ou analiticamente menos específicos para argumentos mais específicos e especializados.

I.' Course Overview and Aims

Along the last decades there has been a proliferation of participatory experiences across diverse Latin American countries (and beyond). Some features of those experiences challenge traditional studies on participation. Firstly, aims are diverse, but such experiences are to some degree institutionalized and often involve civil society actors in order to achieve such aims. Traditionally, participatory literature dealt with participation as the instantiation of political citizenship and thus argued for innovations to broadening participation and increase citizens civic engagement. However, civil society actors are by definition collective actors and they do not fit into the theoretical propositions on citizen participation. Secondly, somehow often those experiences are intended to perform specific tasks within specific policies. Therefore, participation's scope is narrower than it is proposed by more ambitious participatory theories. Moreover, this narrower set of participation possibilities regarding specific tasks within specific policies has deserved less attention and remains under-theorized. Last but not least, the degree of institutionalization is high and so do are the coverage and stability of a number of participatory experiences. They beg questions about their legitimacy and effectiveness unusually posed to informal or low institutionalized participatory experiences.

Literature on participation has addressed theoretically and empirically such features developing sub-fields, and improving our knowledge about the types and reach of policy influence allowed by the new participatory experiences implemented all over Latin America (and beyond). The course will review three debates: legitimacy and extra parliamentary representation within policies, social accountability and oversight over policies and politics, and participatory effectiveness over policy performance.

The course aims at familiarize students with those three debates on the field of studies on participation. Equal attention will be paid to concept building, theoretical developments and empirical diagnoses of participatory experiences that in Latin America and beyond challenged traditional literature favoring new developments. The course will encourage comparative reasoning, predominantly (but not only) between Latin American experiences, while stressing the implication of the debates under revision to our understanding of Brazilian participatory institutions.

II. Programa e Roteiro de Leituras

Primeira Parte: Limpando o terreno: democracia direta e participação

- 1ª Aula. Apresentação do programa e um pano de fundo para o debate
Leituras: Goldfrank, 2011:1-33; Tranjan 2016: 175-214
- 2ª Aula Participação em sentido estrito: democracia direta na América Latina
Leituras: Renfer 2010: 21-44, 387-420; Rauschenbach 2016.

Segunda Parte: Incidência como representação e mediação de interesses

- 3ª Aula Organizações civis e incidência em políticas: representação?
Leituras: Torres: 1998:35-61; Canto, 1998:77-97; Gurza Lavalle, Acharya, Arnab e Houtzager, 2005; Macnulty 2013
- 4ª Aula. Instituições participativas e pluralização da representação
Leitura: Rehfeld, 2005; Almeida, 2014; Castiglione e Warren, 2006.
- 5ª Aula. Intermediação política, participação e representação
Zaremborg, Gurza Lavalle, Guarneros-Meza, no prelo; Ansolabehere e Valle de Bethencourt, no prelo; Silva 2015

Terceira Parte: Incidência como controle social das políticas e da política

- 6ª Aula. Participação, sociedade civil e controle social
Leitura: Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010:17-82; Peruzzotti e Smulovitz, 2005.
- 7ª Aula Instituições participativas e *accountability*
Wampler, 2004; Peruzzotti, 2012; Fox, 2015
- 8ª Aula Controle social e proteção de programas sociais
Leitura: Gómez Alvarez: 2009; Hevia 2009; Fox, 2008; Stokes, 2009.

Quarta Parte: Incidência como definição de políticas e melhora de desempenho

- 9ª Aula Participação e concertação de políticas
Leitura: Bebbington, Delamaza e Villar, 2008; Filgueiras 2008 1970;
- 10ª Aula Aferição de efeitos sobre desempenho de políticas
Leituras: Geissel, 2012a; Kurtz e Schrank. 2007; Kaufmann, Kraay e Mastruzzi. 2007
- 11ª Aula. Efetividade: evidências confirmativas
Leituras: Pogrebinschi e Samuels, 2014; Donaghy, 2013: 45-62 ; Wampler e Touchton, 2014;
- 12ª Aula Efetividade: evidências negativas
Leituras: Andrews e Vries 2007; Spada 2015; Geissel 2012b.

II.' Schedule of classes and readings (for readings see above)

First Part: Basic Clarifications: Direct Democracy and Participation

- 1st Class Syllabus presentation and a background for the debates under review
- 2nd Class Participation strict meaning: direct democracy in Latin America

Second Part: Influence as interest representation and mediation

- 3rd Class CSOs and policy influence: Representation?
- 4th Class Participatory institutions and pluralization of representation
- 5th Class Political intermediation, participation and representation

Third Part: Influence as social accountability over polices and politics

- 6th Class Participation, civil society and social accountability
- 7th Class Participatory institutions and accountability
- 8th Class Social oversight and social policies protection

Fourth Part: Influence over policy decision making and policy performance

- 9th Class Participation and "concertación" over policies
- 10th Class Measuring effects over policy performance
- 11th Class. Effectiveness: confirmative empirical evidences
- 12th Class Effectiveness: negative empirical evidences

III. Avaliação

Resenhas: 20%

Contribuição como debatedor: 15%

Trabalho final: 65%

III.' Grading and assignments

Reviews: 20%

Discussant contribution: 15%

Paper: 65%

IV. Bibliografia/ References

a) **Referências do programa de leituras (OBRIGATÓRIAS)**

Required Reading Materials

- Almeida, Débora Rezende. (2014). "Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil". *Opinião Pública*, v. 20, pp. 96-117.
- Andrews, Christina W. e de Vries, Michiel S. (2007). 'High expectations, varying outcomes: decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden.' *International Review of Administrative Sciences* 73: 424.
- Ansolabehere, Karina e Valle de Bethencourt, Paula. (no prelo). In: Gisela Zarembeg, Valeria Guarneros Meza, Adrian Gurza Lavalle. *Intermediation and Representation in Latin America. Actors and roles beyond elections*. London: Palgrave Macmillan.
- Bebbington, Anthony; Delamaza, Gonzalo e Villar, Rodrigo. (2008). "El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina". In C. Filgueiras e C. de Faria (orgs.). *Governo local e políticas urbana e social na América do Sul*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas. (publicado originalmente em: Debate Agrario 40/41: 299-324).
- Canto, Manuel. (1998). "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas". In Méndez, José Luis. *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Miguel Ángel Porrúa-Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas-International Society for Third Sector Research.
- Castiglione, Dario e Warren, Mark E. (2006). "Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues". Prepared for delivery to Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, May 18-19.
- Donaghy, Maurenn M. (2013). *Civil Society and Participatory Governance: Municipal Councils and Social Housing Programs in Brazil*. Routledge Press.
- Filgueiras, Cristina Almeida Cunha. (2008). "Deliberación, concertación y participación ciudadana en la decisión presupuestaria. Análisis de cuatro experiencias". In C. Filgueiras e C. de Faria (orgs.). *Governo local e políticas urbana e social na América do Sul*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- Fox, Jonathan. (2008). "Transparencia y rendición de cuentas. In John Ackerman (org). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/CETA.
- Fox, Jonathan. "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?" *World Development*, No. 72, August 2015 [revised and abridged version of GPSA Working Paper]
- Geissel, Brigitte. (2012a). "Democratic Innovations. Theoretical and Empirical Challenges of Evaluation". In: Geissel, Brigitte and Newton, Kenneth. (Eds). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge.
- Geissel, Brigitte. (2012b). "Impacts of Democratic Innovations in Europe. Findings and Desiderata". In In: Geissel, Brigitte and Newton, Kenneth. (Eds). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge.
- Goldfrank, Benjamin. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization and the Left*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Gómez Álvarez, David. (2009). "La política de las políticas de protección de los programas sociales en y fuera de contextos electorales". In: Gómez Álvarez, David (coord.). *Candados y contrapesos : la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México: Iteso/PNUD.
- Gurza Lavalle, Adrian e Isunza Vera, Ernesto. (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática". In: Isunza Vera, Ernesto e Gurza

- Lavalle, Adrian. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México : CIESAS-Universidad Veracruzana, pp. 17-82.
- Gurza Lavalle, Adrian; Acharya, Arnab e Houtzager, P. Peter. (2005). "Beyond Comparative Anecdotalism: Lesson on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil". *World Development*, v.33, p.951-964, 2005.
- Hevia, Felipe. (2009). "Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales". In: Gómez Álvarez, David (coord.). *Candados y contrapesos : la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México: Iteso/PNUD.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart e Massimo Mastruzzi. (2007). "Growth and Governance: A Reply." *Journal of Politics* 69(2): 555–62.
- Kurtz, Marcus e Andrew, Schrank. (2007). "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms." *Journal of Politics*, 69(2): 538-54.
- McNulty, Stephanie. 2013. "Participatory Democracy? Exploring Peru's Effort to Engage Civil Society in Local Governance". *Latin America Politics and Society*, Vol. 55, No 3, pp 69-92.
- Peruzzotti, Enrique e Smulovitz, Catalina (2006). "Social Accountability: An Introduction." In Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz (orgs). *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, , pp. 3-27.
- Peruzzotti, Enrique. (2012). "Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America". *Polity*, Volume 44, Number 4.
- Pogrebinschi, Thamy and Samuels, David. (2014). "The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences". *Comparative Politics*, Vol. 46, No. 3, April.
- Rauschenbach, Rolf. (2016). "A legislação dos processos de democracia direta na América do Sul e na Suíça: um panorama e observações sobre o caso brasileiro". In Mesquita, Nuno Coimbra. *Brasil, 25 anos de Democracia: Participação, Sociedade Civil e Cultura Política*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Rehfeld, Andrew. (2005). *The Concept of Constituency Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Renfer, Irene. (2010). *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela. Tres ejemplos de democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Silva, Fabricio Pereira da. (2015). *Democracias errantes: reflexões sobre experiências participativas na América Latina*. Rio de Janeiro: Ponteio.
- Spada, Paolo. (2015). "The Political and Economic Effects of Participatory Budgeting.". Paper presented at LASA.
- Stokes, Susan C. (2009). "Ofertas programáticas e intercambios particularistas: la compra de votos como vulneración de la democracia". In: Gómez Álvarez, David (coord.). *Candados y contrapesos : la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México: Iteso/PNUD.
- Torres, Blanca. (1998). "Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación". In Méndez, José Luis. *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Miguel Ángel Porrúa-Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas-International Society for Third Sector Research.

- Tranjan J. Ricardo. (2016). *Participatory Democracy in Brazil: Socioeconomic and Political Origins*. University of Notre Dame: Notre Dame Press.
- Wampler, Brian, e Touchtone, Mike. (2014). "Improving Social Well-Being through New Democratic Institutions". *Journal of Comparative Political Studies*. 47(10): 1442-1469.
- Wampler, Brian. (2004). "Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities." *Latin American Politics and Society*. 46(2): 73-100.
- Zarembeg, Gisela; Gurza Lavalle, Adrian e Guarneros-Meza, Valeria. (no prelo). "Beyond elections: Representation Circuits and Political Intermediation" In: Gisela Zarembeg, Valeria Guarneros Meza, Adrian Gurza Lavalle. *Intermediation and Representation in Latin America. Actors and roles beyond elections*. London: Palgrave Macmillan

b) Leituras complementares/ Complementary readings

- Ank Michels and L. de Graaf. 2010. "Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy", *Local Government Studies*, 36, 4, pp. 477-491 (Holanda, pensam os efeitos da participação para a democracia no nível local).
- Avritzer, Leonardo. "A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate", in In PIRES, R. (org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, pp 13-27.
- Avritzer, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010
- Benjamin Goldfrank, "The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela." In Steven Levitsky and Kenneth M. Roberts, eds., *The Resurgence of the Latin American Left*, pp. 162-183. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.
- Brian Wampler, *Activating Democracy in Brazil: Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2015.
- Benjamin Goldfrank, "The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela." In Steven Levitsky and Kenneth M. Roberts, eds., *The Resurgence of the Latin American Left*, pp. 162-183. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.
- Cameron, M, Hershberg, E and Sharpe, K. (eds.) 2012. *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*. New York: Palgrave MacMillan. Introduction.
- Claudio Balderacchi, "Problems and Contradictions of Participatory Democracy: Lessons from Latin America." *Contemporary Politics* 22 No. 2 (2016): 164-177.
- Costa Sobrinho, João Elias de Oliveira. "Amortecendo as relações ente Estado e sociedade civil: A secretaria geral da Presidência da República no Governo Lula (2003-2010). Manuscrito, Apresentado no Seminário intermediário da ABCP, São Carlos, Julho, 2011.
- Dagnino, Evelina. 2008. "Democratic innovation in Latin America: A First Look at the Democratic Participatory Project" In: RAVENTÓS, Ciska. *Democratic innovation in the south: Participation and Representation in Asia, Africa and Latin America*. Buenos Aires: CLACSO.
- Georgina Blakeley. 2010. "Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester", *International Journal of Urban and Regional Research*, 34, 1, pp.130-45.
- Gerry Stoker. 2011. "Was Local Governance Such a Good Idea?: A Global Comparative Perspective", *Public Administration*, 89, 1, pp. 15-31.

- Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin-American View with Glances at Some Postcommunist Countries." *World Development* 21 No. 8 (1993): 1355-1369.
- Guillermo O'Donnell. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 No. 1 (1994): 55-69.
- Gurza Lavalle, A.; Castello, G. Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH (UFBA. Impresso)*. , v.21, p.67 - 86, 2008.
- Gurza Lavalle, Adrian, Bueno, Natália. "Waves of Change within Civil Society in Latin America: Mexico City and São Paulo". *Politics & Society* .Volume 39 (3), September 2011, 39(3) pp. 415-450.
- Gurza Lavalle, Adrian. .Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova (Impresso)*, v. 84, p. 13-24, 2011.
- Hauptmann, E. 2001. "Can Less Be More? Leftist Deliberative Democrats' Critique of Participatory Democracy." *Polity*, XXXIII(3):397-421.
- Hauptmann, E. 2001. "Can Less Be More? Leftist Deliberative Democrats' Critique of Participatory Democracy." *Polity*, XXXIII(3):397-421.
- Irvin, RA., and Stansbury, J. 2004. "Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort?" *public Administration Review*, 64(1):55-65.
- John Gaventa and Gregory Barrett. 2012. "Mapping the Outcomes of Citizen Engagement", *World Development*, 40, 12, pp. 2399-2410 (efetividade sobre aspectos da democracia, cidadania, participação, accountability).
- Levitsky, S., Roberts, K. (eds.), 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins. Introduction.
- López Maia, M. and Lander, L. 2011. "Participatory Democracy in Venezuela: Origins, Ideas, and Implementation". In: SMILDE, D. and HELLINGER, D. (eds.) *Venezuela's Bolivarian Democracy*. Duke University Press.
- Mainwaring, Scott and Scully, Timothy. 2010. "Democratic Governance in Latin America: Eleven Lessons from Recent Experience" In: MAINWARING and SCULLY (ed.). *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Matteo Bassoli. 2012. "Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements", *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, 6, pp. 1183-1203.
- Montambeault, F. *The Politics of Local Participatory Democracy in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2015.
- Peña, Karla. 2016. "Social Movements, the State, and the Making of Food Sovereignty in Ecuador". In: *Latin American Perspectives*, 206, 43.
- Peruzzotti, E. and sellee, A. 2009. "Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America". In: SEELLE, A. and PERUZZOTTI, E. (eds.) *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*. Washington, D.C. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Putnam (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*.
- Risner, G., and Bergan, D. 2012. "The Perils of Participation: The Effect of Participation Messages on Citizens' Policy Support." *Journal of Public Transportation*, 15(2):137-156.
- Spada, P. and Ryan, M. "The failure to examine failures in democratic innovation." Under review PS: Political Science & Politics.

- van Cott, D. L., 2008. *Radical Democracy in the Andes*. Cambridge University Press. Chapter 6.
- Vaz Alexander; PIRES, Roberto. “Comparações entre municípios: Avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contra-fatuais”. In PIRES, R. (org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, pp 247-262.
- Vaz Alexander; PIRES, Roberto. “Participação social como método de Governo? Um mapeamento das "interfaces socio-estatais" nos programas desenvolvidos pelo governo federal Leituras complementares”. Brasília: IPEA Manuscrito, 2011, pp.35.
- Wampler, Brian “Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-Being.” 2010. *World Development*. 38(1): 125-135. Written with Carew Boulding.
- Wampler, Brian. 2015. *Activating Democracy in Brazil. Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions*. Notre Dame: University of Notre Dame. Chapter 1.
- Yves Sintomer and Jacques de Maillard. 2007. “The Limits to Local Participation and Deliberation in the French ‘Politique de la Ville’”, *European Journal of Political Research*, 46, pp. 503–529.
- Zuhal Önez. 2014. “The End of Local Agenda 21 and its Transition to City Councils in Turkey”, *International Journal of Scientific Research and Innovative Technology*, 1, 2, pp. 1-2 (Turquia – experiência institucionalizada de participação).