

Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos

Political participation and institutional design: A proposal for the conception of participatory mechanisms

Francisco Paulo Jamil Almeida Marques¹
marquesjamil@yahoo.com.br

Resumo

O artigo visa contribuir no estudo e no aperfeiçoamento daquelas inovações institucionais voltadas para a promoção de práticas participativas nas democracias contemporâneas. Primeiramente, são examinados alguns dos principais argumentos que abordam as possibilidades, os limites e os efeitos que o desenho institucional do Estado exerce sobre o jogo político. Em seguida, explora-se, por meio de um breve histórico atinente aos modos de configuração das democracias modernas, a relação entre desenho institucional e participação política. Aponta-se, na sequência, a necessidade de reformas em determinados traços da formatação do Estado, a fim de possibilitar uma maior participação em âmbitos institucionais. Por último, defende-se a proposta de que três aspectos fundamentais devem ser contemplados em qualquer tentativa de constituir mecanismos participativos adequados e efetivos: (a) aperfeiçoamento do repertório informacional e de habilidades políticas dos cidadãos; (b) deferência a elementos motivacionais que fomentem o envolvimento com a política; (c) cuidados quanto à configuração e à disponibilidade de canais de input cujo objetivo seja conduzir as contribuições da esfera civil.

Palavras-chave: participação, desenho institucional, democracia.

Abstract

This paper focuses on the study and development of those institutional innovations conceived to promote participatory practices in contemporary democracies. In a first moment, one considers some of the main arguments addressing the scope, limits and the effects of the institutional design on the political game. Then, the article explores, through a brief history regarded the configuration modes of modern democracies, the relationship between institutional design and political participation. This fact calls the attention to the need of a change in the current institutional design of democracies. Finally, one proposes the idea that three features must be taken into account in any attempt to offer effective mechanisms of participation in the decision-making process: (a) to improve citizens' repertoire of skills and political information; (b) to pay attention to motivational factors that encourage the involvement in politics; (c) to be careful about the setting and the availability of input channels whose goal is to lead the contributions of civil sphere.

Key words: participation, institutional design, democracy.

¹ Professor Adjunto I da Universidade Federal do Ceará - Instituto de Cultura e Arte - ICA. Coordenação do Curso de Comunicação Social. Av. da Universidade, 2762, Benfica, 60020-180, Fortaleza, CE, Brasil. O autor agradece à CAPES e ao CNPq pela concessão de bolsa para a realização da pesquisa que gerou o presente artigo.



Introdução

De um modo geral, pode-se dizer que a compreensão mais comum da ideia de desenho institucional democrático se refere à forma pela qual são configuradas as instituições políticas do Estado em tal regime de governo. Esta concepção aparentemente enxuta esconde um jogo intrincado de relações entre agentes políticos de diferentes naturezas; de categorias teóricas oriundas dos distintos modelos de democracia; e de conjuntos diversos de fenômenos a reverberarem sobre as práticas políticas. Ou seja, quando se pensa em desenho institucional, a discussão pode recair sobre questões tão amplas como: as crenças ideológicas e de princípios a orientarem as modificações promovidas na estrutura do Estado a médio e longo prazo; o modo a partir do qual estão dispostos os sistemas eleitorais; a maior ou menor centralização das decisões de governo e de elaboração de políticas públicas; as responsabilidades e jurisdições de agentes e de entidades políticas; o grau de independência do Poder Judiciário e a afinidade com seus órgãos de controle; a relação de poder entre o Executivo e o Legislativo; e, não menos importante, as formas de interação do Estado com os cidadãos e os movimentos organizados da sociedade civil (Lijphart e Weisman, 1996; Goodin, 1996; Brennan e Hamlin, 2000; Helmke e Levitsky, 2006; Marques, 2008; Miola, 2009).

É possível afirmar, assim, que o resultado das diferenças na formatação institucional de cada Estado constitui um dos fatores mais relevantes que caracterizam a singularidade das democracias nos diversos países em que ela é adotada.

Se existem diferentes alternativas a serem consideradas quando da configuração das instituições democráticas, pode-se questionar o que motiva a existência de tal diversidade. O que levaria uma sociedade democrática a contar, em determinadas ocasiões, com instituições tão particulares, tanto no que se refere às justificativas apontadas sobre a razão de ser de tais entidades, quanto no que concerne aos seus modos de atuação? O que impulsiona uma democracia como o Brasil a contar com um Ministério dedicado ao Desenvolvimento Social e Combate à Fome? Que causas fundamentam a existência peculiar de um Ministério criado para tratar exclusivamente dos assuntos relacionados aos Veteranos de Guerra na democracia norte-americana?

Um conjunto de fatores pode ser apontado para responder a estas questões, mas três deles parecem se sobressair, tanto por sua importância quanto pela conexão que demonstram ter. O primeiro tem a ver com a cultura política de cada democracia, forjada a partir do reconhecimento da importância de aspectos atinentes à história do país, suas tradições, princípios e valores políticos, bem como seu passado de mobilizações, lutas e revoltas (Almond e Verba, 1963). Veja-se o caso do Ministério da Imigração, Integração e Identidade Nacional, que compõe a máquina administrativa francesa. O segundo fator está relacionado à lide com dificuldades específicas de cada sociedade, uma vez que a persistência de determinados estorvos poderia comprometer a consolidação da democracia em contextos específicos. No Brasil,

mais uma vez, há ministérios dedicados à promoção da igualdade racial e para elaborar políticas voltadas para as mulheres.

Um terceiro fator está relacionado aos dois anteriores, mas destaca, por sua vez, a busca pela consecução de determinados valores atinentes à *ideia de democracia* (Gomes, 2007). Inspirando-se nos diferentes modelos de democracia a contarem com maior projeção teórica (Held, 1987), mas não se limitando a estas sistematizações, é possível afirmar que uma ideia razoável de democracia procura encerrar em sua constituição valores aparentemente díspares ressaltados por tais modelos. Valores que, em verdade, precisam ser vistos como complementares.

Assim, se, por um lado, o Liberalismo se esmera na defesa de mecanismos de transparência e garantia de liberdades e de direitos individuais; e se, por outro lado, o Republicanismo reforça a necessidade de participação da comunidade política na produção de decisões coletivas; e, ainda, se for admitido um terceiro modelo, o de sedimentação mais recente, a saber, o Deliberacionismo, que enfatiza a indispensabilidade de discussão e de debate sobre questões de interesse público, haverá três concepções a apontarem princípios e valores que, tomados de maneira conjunta, conformam uma ideia de democracia coerente a contemplar diferentes questões. Dito de outro modo, o que se quer é indicar que uma democracia não pode prescindir de valores específicos defendidos por cada um destes modelos (transparência, liberdades e direitos, participação, discussão), não obstante estas sistematizações parecerem construir seu argumento próprio de forma excludente.

É justamente na tentativa de se promoverem mecanismos políticos voltados para o reforço de cada um destes valores que se pode enxergar melhor o terceiro fator a motivar a existência de determinadas instituições na configuração dos Estados democráticos contemporâneos. Se uma determinada sociedade é tradicionalmente atingida por males, tais como a corrupção e o patrimonialismo (um traço da cultura política), a tendência deve ser procurar antídotos para o reforço daqueles valores de transparência e de prestação de contas. Em especial, no caso brasileiro, a autonomia do Tribunal de Contas da União, a proeminência auferida à Controladoria Geral da União e a atuação de outros órgãos de controle interno em nível municipal, estadual e federal são aspectos particulares do desenho institucional desta democracia.

A partir da constatação de que os diversos desenhos institucionais dos regimes democráticos se originam, por exemplo, a partir de dimensões ligadas à cultura política e ao enfrentamento de certas dificuldades, é possível perguntar que instituições podem melhor assegurar a consecução de determinados valores associados à ideia de democracia.

A este ponto é preciso esclarecer que o presente trabalho possui como meta fundamental a reflexão acerca da relação entre o desenho institucional e um dos valores específicos da ideia de democracia, a saber, a participação política da esfera civil. Sabe-se que, a depender da cultura política, de aspectos socioeconômicos e da configuração institucional adotada em cada democracia, o modo pelo qual se encaminha o papel político atribuído aos cidadãos segue um curso específico. Na intenção

de isolar a variável concernente ao desenho institucional, são investigados aqueles formatos que facilitam o envolvimento político da esfera civil no processo de produção da decisão política.

No tópico seguinte, discute-se quanta influência o desenho institucional exerce sobre as práticas políticas, sobretudo aquelas atinentes à participação. Em seguida, o trabalho detalha a forma por meio da qual as instituições modernas da democracia foram montadas de modo a desfavorecer a intervenção dos cidadãos no jogo político. Por último, defende-se, por meio do detalhamento de uma proposta, a adoção de um redesenho em certos aspectos das instituições democráticas com o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos de participação política auferidos aos cidadãos.

Desenho institucional democrático: possibilidades e limites

Os estudos em Teoria Política, empenhados em examinar as formas de configuração das instituições políticas do Estado, terminam por revelar um leque de divergências acerca de quanta influência exerce o desenho institucional sobre as práticas democráticas.²

De maneira mais específica quanto à interface entre desenho institucional e participação, é importante mencionar as contribuições de Putnam (1993). Ao sugerir explicações para a diferença de comportamento político identificada nos cidadãos oriundos do norte e do sul da Itália, o autor propõe a avaliação de três fatores: (i) um fator relativo ao desenho institucional; (ii) outro fator ligado às questões socioeconômicas; e, por último, (iii) um fator referente aos aspectos socioculturais típicos destas regiões.

De interesse para o presente trabalho, fica a conclusão do autor de que o desenho institucional exerce uma fraca influência sobre a participação da esfera civil, visto que padrões nitidamente distintos de engajamento político são apresentados em diferentes localidades italianas, ainda que os cidadãos estejam alocados em um mesmo cenário constitucional-jurídico e institucional. Em outras palavras, para Putnam (1993), se, por um lado, as instituições são as mesmas, mas se, por outro lado, os comportamentos políticos se mostram tão díspares, a explicação deve se encontrar, em maior conta, nos aspectos socioeconômicos e, preponderantemente, nas questões socioculturais.

De fato, é necessário reconhecer que o desenho institucional não é o único fator a explicar uma maior ou menor capacidade e inclinação para a atuação cívica por parte dos cidadãos, visto que, no caso apontado, sob idênticos códigos e oportunidades institucionais de participação, o grau de envolvimento da esfera civil se mostrava diferente. Contudo, se o desenho institucional não é o único fator, resta examinar se ele é tão dispensável quanto dá a entender a concepção de Putnam (1993).

Na verdade, não obstante a importância de fatores de ordem sociocultural e econômica, acredita-se que tal estudo excessivamente valoriza a cultura cívica como o elemento mais fundamental a determinar o comportamento político dos cidadãos. Ou seja, o raciocínio de Putnam (1993) conduz à ideia de que as instituições do Estado pouco podem fazer para, por exemplo, reverter índices decrescentes de engajamento cívico, uma vez que a base de boa parte das convicções e inspirações para a atuação política estaria localizada na própria comunidade e em seus valores.

Conforme expõe Frey (2003), o argumento de Putnam (1993) pode contar com certas fraquezas ao subestimar o papel do desenho institucional e de seus efeitos no que concerne à participação política da esfera civil. Isso pelo simples fato de que as formas de mobilização e de engajamento perpetradas pelos cidadãos guardam, não por acaso, íntima relação com a configuração das instituições políticas.³ Veja-se, por exemplo, o modo pelo qual as organizações da sociedade civil montam seus organogramas a partir da inspiração a elas conferida pela estrutura das instituições do Estado (Skocpol, 2004).

Ademais, os modos de atuação destas entidades cívicas também são orientados, em boa medida, pelo sentimento de que as instituições se mostram mais ou menos abertas para absorver as disposições da esfera civil. Isto é, os cidadãos protestam porque, dentre outros fatores, acreditam que determinadas formas de pressão irão provocar algum tipo de reverberação institucional. Qual seria a utilidade do emprego de mecanismos como abaixo-assinados, se os cidadãos tivessem a convicção de que as instituições do Estado não apresentassem aptidão alguma para levar em conta as demandas a elas endereçadas? Sendo assim, conforme explicam Almond e Verba (1963), o modo pelo qual as instituições se dispõem a considerar as contribuições dos cidadãos reflete, de modo decisivo, naquilo que estes autores chamam de sentimento de eficácia política.

² Segundo Frey (2003, p. 170): "A percepção de Putnam é bastante fatalista na medida em que as raízes históricas e culturais são sobrevalorizadas. [...] É imprescindível avaliar a relevância do desenho institucional para a relação entre capital social e democracia e o desempenho governamental em geral. [...] Pelo menos, o que os recentes estudos sobre experiências brasileiras em democracia local mostram é que inovações concernentes ao desenho institucional fazem de fato a diferença, não apenas para a ampliação da participação política, mas também para o fortalecimento da sociedade civil local e, conseqüentemente, a criação de capital social".

³ Philip Pettit sumariza a interação destes diversos fatores que influenciam a forma pela qual os cidadãos participam: "O comportamento das pessoas em sociedade – seu comportamento individual, seu comportamento como agentes de coletivos corporativos e seu comportamento em capacidades públicas – é sensível às oportunidades e aos incentivos disponíveis a elas como resultado de sua configuração social, como é sensível a outros fatores: por exemplo, para os valores, representações e modos de discurso que elas herdaram, em boa parte, de seu quadro social de referências" (Pettit, 1996, tradução própria).

Neste contexto, a ideia aqui defendida é a de que o desenho institucional não pode ser tomado como fator único a influenciar a oferta e o emprego dos mecanismos de participação, mas, ainda assim, deve-se reconhecer que ele representa um vetor fundamental para se afirmar os diversos padrões de interferência e de engajamento dos cidadãos.⁴ A fim de evitar uma excessiva valorização do desenho institucional, é preciso, portanto, definir alguns de seus limites de modo a se compreender adequadamente como os estados podem ser redesenhados a fim de se fomentar a participação.

Em primeiro lugar, o elogio ao potencial das instituições para promover mudanças nos padrões de ativismo e engajamento da esfera da cidadania precisa de limites porque, conforme sustenta Frey (2003), é preciso ser cuidadoso no que concerne às tentativas de controle e de cooptação que podem ser exercidas pela burocracia estatal. Há um conjunto de autores a apontar os riscos de se centralizarem as oportunidades de participação apenas à dimensão institucional, ressaltando-se a necessidade de manutenção de espaços de debate e de mobilização em instâncias eminentemente civis (Dryzek, 2000).

Em segundo lugar, atente-se para o fato de que mesmo um desenho institucional direcionado ao favorecimento da participação dos cidadãos não garante que tal participação ocorrerá de maneira fluida e sem percalços, exatamente por conta da retroinfluência de outros fatores sobre os modos de engajamento da esfera civil. Mais uma vez, merecem ser mencionados quesitos ligados às condições socioeconômicas e às características socioculturais de cada sociedade democrática. Desta forma, o empreendimento de iniciativas de participação deve estar atento a estas dimensões e, caso sejam detectados empecilhos ou dificuldades de maior eminência, faz-se importante procurar transformá-los ou aliviá-los.

Tratando-se não apenas dos limites da influência do desenho institucional para a participação, mas também para as práticas democráticas em geral, aponta-se, ainda, que nem todos os problemas a afetarem as democracias podem ser resolvidos a partir de um redesenho das instituições do Estado. Existem certas distorções, como determinadas modalidades de corrupção, que, mesmo uma reformulação do desenho institucional, pouco podem contribuir para debelar.

Uma vez que se tenham discutido a importância, as possibilidades e os limites de influência do desenho institucional, parte-se para o exame do modo pelo qual foram configurados os Estados democráticos desde a Era Moderna. A intenção é expor o argumento de que a participação efetiva dos cidadãos no processo de produção da decisão política foi considerada um valor secundário naquele momento, dada a concessão de demasiadas

prerrogativas aos representantes eleitos. Defende-se, assim, a necessidade de se promoverem modificações em certos aspectos da montagem do Estado e de suas instituições, a fim de apontar saídas para problemas como a excessiva autonomia dos agentes políticos frente à esfera civil.

Do aperfeiçoamento da participação política por meio do desenho institucional

Se for possível verificar uma relação próxima entre a configuração do Estado e as práticas democráticas testemunhadas em determinada sociedade, este trabalho propõe refletir sobre os modos de se redesenhar as instituições políticas, a fim de apontar soluções para problemas típicos da democracia. Assim, por exemplo, caso em determinada sociedade haja carência de visibilidade e transparência no trato com a coisa pública, argumenta-se que o Estado pode ser reformatado em alguns de seus traços por intermédio do emprego de mecanismos específicos, a ponto de se corrigir ou aliviar a ocorrência de tais falhas.

É importante ressaltar, a este ponto, que há problemas nas democracias de qualidades e de dimensões diversas, sendo alguns deles solucionáveis por meio de simples atos administrativos (o que não requer modificações de maior profundidade no desenho do Estado). Por outro lado, existem questões que exigem uma reorganização mais estrutural das instituições com o intuito de se encaminharem respostas consistentes para as dificuldades tradicionalmente enfrentadas e que prejudicam, de maneira contínua, a consecução de ideais democráticos. Este é o caso do aperfeiçoamento das oportunidades institucionais de participação já existentes e da criação de novas iniciativas a fortalecerem o envolvimento político da esfera civil.

A defesa do redesenho institucional para que se possibilite uma maior participação dos cidadãos parte da premissa de que a forma pela qual foram configuradas as instituições democráticas modernas expõe uma feição nitidamente desfavorável ao envolvimento político da esfera civil (Manin, 1997; Delli Carpini, 2000; Verba *et al.*, 1995). Bernard Manin, mais exatamente, afirma haver uma indisposição das instituições em incluir os cidadãos de forma incisiva no processo de produção da decisão política. Este fenômeno, segundo o autor, seria fruto de determinadas escolhas estabelecidas quando da formatação institucional procedida ao longo das revoluções burguesas que tiveram lugar, em um primeiro momento, na América do Norte e na Europa (Manin, 1997, p. 3-4).

⁴ Cass Sunstein reafirma o diagnóstico de que os federalistas norte-americanos tinham a intenção de rejeitar a herança monárquica de Europa e, ao mesmo tempo, promover um governo com capacidade de manter o exercício do poder político relativamente afastado da esfera civil. Conforme o autor: "Em vez de se buscar permitir ao povo filtrar o que ele iria ver e ouvir, eles tentaram criar instituições que iriam 'filtrar' os desejos populares de modo a assegurar políticas que promoveriam o bem público. Assim, a estrutura da representação política, e o sistema de checagens e balanços, foram desenhados para criar um tipo de filtro entre o povo e a lei, de modo a garantir que aquilo que emergiria seria tanto reflexivo quanto bem informado" (Sunstein, 2001, p. 37-38, tradução própria).

As insurreições da burguesia perpetradas para derrubar o Absolutismo nunca tiveram como intenção de fundo tornar a participação da esfera da cidadania um valor fundamental para o exercício das práticas democráticas. Manin (1997, p. 8) ilumina, por exemplo, o fato de se ter optado pela eleição de representantes através de voto e não por sorteio, como acontecia na antiga cidade-estado de Atenas. Desta forma, se, por um lado, parece praticamente consensual a noção de que a representação se tornou indispensável devido ao tamanho dos estados modernos, a justificativa (ou a falta dela) pelo voto (em detrimento do sorteio) para a indicação destes delegados expõe um claro exemplo de como o desenho institucional molda as concepções modernas de governo e, por conseguinte, as formas de se atuar no jogo político.

Em outras palavras, a intenção, naquele instante, foi evitar que um cidadão qualquer tivesse a chance de exercer a representação política (o que poderia ser ocasionado pelo sorteio), estabelecendo-se, assim, um mecanismo com o intuito de permitir que alguns se destacassem por intermédio de suas capacidades inerentes de arregimentar prestígio e apoio político-eleitoral. Esta constatação leva Manin (1997) a afirmar, então, que o governo representativo moderno não foi originalmente pensado enquanto detentor de um caráter democrático por excelência. Para o autor:

[...] nós não hesitamos em categorizar os sistemas representativos de hoje como democracias. Os pais fundadores, por outro lado, enfatizaram a 'enorme diferença' entre o governo representativo e o governo por parte daqueles que eram, então, o povo. Nós somos, assim, deixados com o paradoxo de que, sem ter claramente evoluído, a relação entre representantes e aqueles que eles representam é, hoje em dia, percebida como democracia, enquanto ela era, originalmente, vista como não democrática (Manin, 1997, p. 236, tradução própria).

Manin (1997) vai concluir, então, que a formatação geral conferida modernamente ao governo representativo acabou por combinar aspectos democráticos e não democráticos. Isso porque, de um lado, as eleições permitem um elemento de exercício de soberania popular através do input no qual consiste o voto; ao mesmo tempo, contudo, nem todos os cidadãos arregimentam condições para serem eleitos, o que seria provável com o estatuto da fortuna auferido pelo sorteio⁵ (Manin, 1997, p. 236-238).

Dryzek e Torgerson (1993) confirmam que os pioneiros na defesa do governo representativo moderno não tinham em mente uma configuração política eminentemente democrática, pois acreditavam que a elite deveria exercer uma influência de maior peso e que seriam plenamente justificáveis os receios concernentes ao aprofundamento da democracia por meio do exercício de poder por parte da esfera da cidadania. Este é o mesmo diagnóstico de Bohman e de Habermas (1997), autores

para quem as instituições da democracia liberal foram pensadas de modo a isolar os cidadãos do centro da produção da decisão política (Bohman, 1996, p. 189).

Até o momento, o texto se dispôs a apontar as possibilidades, os limites e as influências que o desenho institucional exerce sobre as práticas participativas. Também foi mencionada a escassez de mecanismos participativos institucionais voltados para incluir efetivamente os cidadãos no processo de discussão e de decisão acerca da *res publica*. Mas pouco ou nada, ainda, foi dito acerca da importância da participação da esfera civil para o regime democrático de governo, o que justificaria a necessidade de modificações no traço do desenho institucional dos Estados democráticos.

Não se pretende fazer uma digressão a ponto de arrolar todos aqueles argumentos a fundamentarem a indispensabilidade da participação política dos cidadãos para a democracia. Por este momento, e a fim de não estender a discussão, considera-se suficiente destacar que a defesa por oportunidades efetivas de intervenção e controle dos cidadãos não ocorre apenas por uma questão de princípios ou de filiações teórico-ideológicas. Na verdade, autores como Habermas (1997) argumentam que uma esfera de cidadãos bem informados e civicamente engajados é fundamental, graças às contribuições que oferece nos debates e na promoção de decisões de maior qualidade, no encaminhamento de sugestões, na agilidade da implementação de políticas públicas, na vigilância sobre os representantes e, talvez o mais importante, na manutenção da legitimidade do regime democrático (Bohman, 1996; Creighton, 2005; Gastil, 2000; Nobre, 2004). Entretanto, um argumento candente para se defender a participação vem da ideia de que ela evita males que podem afetar o jogo democrático em um plano mais geral.

Fung e Wright (2001), por exemplo, sustentam que determinadas dificuldades identificadas no exercício das práticas democráticas não são, exclusivamente, fruto de traços tais como a complexidade (Bohman, 1996) e o multiculturalismo (Gutmann e Thompson, 1996) que marcam as sociedades contemporâneas, mas também de um desenho de Estado inadequado para lidar com as demandas e o envolvimento político dos cidadãos. De acordo com estes autores:

Talvez, esta erosão da vitalidade democrática seja um resultado inevitável da complexidade e da escala. Talvez, o máximo que nós possamos esperar seja ter um tipo de constrangimento popular sobre as atividades de governo limitado a eleições regulares e fracamente competitivas. Talvez a Era do 'Estado democrático afirmativo' – o Estado que desempenha um papel criativo e ativo na resolução de problemas em resposta a demandas populares – esteja terminado, e uma retração ao privatismo e à passividade política seja o preço inevitável de nosso 'progresso'. Mas, talvez, o problema tenha mais a ver com o desenho específico de nossas instituições do que com as tarefas que elas precisam encarar (Fung e Wright, 2001, p. 6, tradução própria).

⁵ Foi assim que se originou a ideia da democracia liberal de que o voto é o instrumento por excelência da intervenção política adequada da esfera civil, pois, uma vez que os cidadãos elegem seus representantes, eles, por um lado, ratificam o método de escolha dos delegados como legítimo e, por outro, chancelam os resultados e as políticas delineadas por estes representantes (Manin, 1997, p. 85-86).

A tese de fundo sustentada, em maior ou menor medida, por estes e por outros estudiosos citados até aqui é a de que determinados estorvos típicos das democracias (como apatia, cinismo, baixo sentimento de legitimidade das decisões políticas, dentre outros) têm a ver com o formato do desenho das instituições do Estado e a relação destas com a esfera civil. Ou seja, delinear iniciativas e ferramentas de âmbito institucional a fim de fomentar a participação pode aliviar a ocorrência de um conjunto de problemas que fazem a democracia perder parte de sua consistência prática.

A origem de mudanças no desenho institucional se encontra na alteração do projeto de Estado, empreendimento geralmente encampado, seja por convicção política ou devido a pressões externas, por parte, sobretudo, de agentes do campo político (Gomes, 2007). Algumas das antigas orientações do Estado liberal, por exemplo, foram reorganizadas para absorver o sufrágio universal ou, conforme defendia Rawls (1999), para atender a demandas de justiça e bem-estar social. Caso reconfigurações desta natureza não fossem providenciadas, se correria o risco de comprometer a legitimidade das práticas caras à democracia então vigentes e de um outro regime de governo ganhar prestígio.

Estas modificações são respostas específicas, oferecidas por governos e tendências políticas particulares, aos sucessivos desafios com os quais os regimes democráticos precisam lidar. Desta forma, uma vez constatado um conjunto de deficiências nas práticas democráticas, sobretudo relativas ao oferecimento de oportunidades de participação aos cidadãos, deve-se esquadrihar quais são os novos formatos institucionais que respondem de maneira mais adequada a esta urgência.

Diretrizes para um desenho institucional participativo

A face mais visível da mudança de disposição dos agentes e de suas concepções de Estado, com vistas à promoção de um redesenho institucional, se mostra naquelas situações práticas por meio das quais se desenrola o processo político. Em outras palavras, tomando-se o caso da participação política, uma instituição se mostra mais "porosa" na medida em que se esforça em instituir e aperfeiçoar aqueles mecanismos e situações que, cotidianamente, são capazes de receber e de processar as contribuições originadas na esfera civil. Desta forma, a intenção é delinear uma proposta cujo teor se refere a uma formatação específica quanto à montagem dos recursos participativos institucionais.

À primeira vista, pode-se pensar que o redesenho das instituições do Estado de modo a torná-las mais favoráveis à participação dos cidadãos tem a ver apenas com o oferecimento de canais mais adequados de input. A ideia desenvolvida neste artigo, entretanto, argumenta que outras dimensões, além da disponibilidade de canais de participação, estão envolvidas.

Ao lado de autores como Delli Carpini (2000) e Verba *et al.* (1995), sustenta-se que, para se engajarem politicamente,

os cidadãos precisam não apenas de (i) oportunidades, isto é, de canais de input que materializem meios apropriados de intervenção (fóruns, pesquisas de opinião, audiências públicas, encontros com representantes), mas também de (ii) motivação (senso de responsabilidade, satisfação, confiança nas instituições, crença de que a participação será devidamente considerada e que poderá fazer a diferença) e de (iii) habilidades (este aspecto se relaciona, sobretudo, à disponibilidade de informação política de qualidade e ao cultivo de educação formal). Em outras palavras, é preciso enxergar a concepção de desenhos institucionais mais participativos como uma tarefa composta por dimensões diferenciadas. Por exemplo, um canal que não seja visto pelos cidadãos como útil e de confiança ou que não se esforce em fazer com que os cidadãos se informem e reflitam acerca da importância e das consequências de determinadas políticas públicas dificilmente proporcionará uma participação adequada e capaz de gerar efeitos incisivos.

As direções de redesenho propostas abaixo apontam, portanto, para um programa de atividades conjuntas a ser desempenhado no âmbito das iniciativas de participação promovidas pelas instituições do Estado democrático. Cada uma das três dimensões que compõem o fundamento destas frentes de atividades será detalhada a seguir.

(a) Desenho institucional e cultivo de habilidades necessárias à participação

Não há dúvidas acerca da importância da aquisição de habilidades e de informação política de qualidade para que se participe de maneira adequada. A capacidade de organização dos cidadãos, o conhecimento acerca do funcionamento das instituições (seus trâmites e jurisdições) e a aquisição de dados factuais sobre personalidades, agendas, eventos e acontecimentos políticos são valores previstos mesmo no projeto original de democracia liberal (avesso a uma participação diligente da esfera civil). Autores tão diversos como Mill (2001), Barber (2004), Pateman (1992) e Dahl (2001) consideram o acesso aos conteúdos cognitivos do universo político exigência fundamental ao bom funcionamento do regime democrático de governo, no intuito de se incrementarem o acompanhamento e a fiscalização acerca da condução da coisa pública.

Ainda que seja um requisito tão importante, pode-se apontar um conjunto de estudos a concluir que os cidadãos estão longe de alcançar um nível minimamente aceitável de informação para uma participação política consistente e efetiva. Bobbio (2000) sustenta que os cidadãos continuam a demonstrar um conhecimento limitado em relação aos fenômenos e fatos concernentes ao domínio da política, o que seria mais uma promessa não cumprida pela democracia. Gastil (2000), por sua vez, enfatiza que poucos cidadãos se informam sobre os fatos e fenômenos atinentes ao jogo democrático, e quando o fazem, dão preferência àquelas visões, dados

e argumentos que apenas vêm para solidificar suas convicções e ideologias peculiares previamente adquiridas. Delli Carpini e Keeter (1996), no livro *What Americans Know about politics and why it matters*, sustentam a ideia de que tal fenômeno é motivo de lamentação, visto que os recursos de comunicação e informação (muitas vezes voltados para a cobertura política) apenas se multiplicaram nas últimas décadas.⁶

[...] não obstante as preocupações acerca da qualidade da educação, o declínio da leitura de jornais, o crescimento do jornalismo de sound-bite, a maior proeminência dos temas de política nacional e o minguinte comprometimento concernente ao engajamento cívico, os cidadãos parecem estar não menos informados acerca de política hoje quanto eles estavam há um século. [...] [entretanto] não obstante uma expansão sem precedentes da educação pública, de uma revolução das comunicações que abalou as fronteiras nacionais e internacionais e a crescente relevância de eventos e políticas nacionais e internacionais sobre a vida diária dos americanos, os cidadãos não parecem estar mais informados sobre política (Delli Carpini e Keeter, 1996, p. 133, tradução própria).

Por ser um requisito tão importante a vir enfrentando dificuldades em sua consecução, pelo menos de acordo com as conclusões destes estudiosos, considera-se que o redesenho das instituições do Estado para se fomentar a participação da esfera civil deve iluminar as formas de acesso à informação em quantidade e qualidade adequadas. O aperfeiçoamento deste aspecto visa possibilitar uma interferência e um controle mais consistentes em relação aos negócios públicos.

O desenho de iniciativas de participação precisa, então, visa projetar de modo cauteloso a forma pela qual se dará a prestação de informação política, que deve ter entre suas características qualidade, quantidade, pluralidade e neutralidade. Creighton (2005, p. 91-127) cita uma série de técnicas para se prestar informação com este perfil aos cidadãos. Dentre os principais artificios, podem ser citados:

- Conferências apreciativas são eventos que envolvem uma comunidade por alguns dias a fim de fazer os cidadãos tomarem conhecimento de certas questões e, na medida do possível, convergirem acerca dos pontos principais sobre os quais recai a atenção das instituições públicas.
- Conselhos e forças-tarefa caracterizam-se em grupos que representam interesses ou especialidades diversas e participam de encontros com públicos de cidadãos, na intenção de informar sobre suas perspectivas e de tirar dúvidas. Esta técnica é exemplificada com a realização de apresentações para grupos comunitários, sendo um dos intuitos principais a aproximação com líderes e a construção de laços de confiança entre sociedade e Estado.

- Reuniões informais revelam-se como ocasiões nas quais os cidadãos são convidados a discutir em particular temas específicos e trocar informações.
- Realização de entrevistas coletivas, com o intuito de dar visibilidade a determinada questão e aos dilemas em jogo, podem ser representadas pelas aparições em programas e colaboração em matérias jornalísticas as quais elucidam um conjunto de tópicos que faz parte das preocupações do debate em pauta.
- Envio por correio de relatórios e demais documentos, tais como informativos com periodicidade definida para manter os cidadãos atualizados.
- Painéis de exibição em locais públicos como em ruas, shoppings, praças e eventos esportivos podem ser considerados espaços privilegiados de prestação de informações.
- Emprego da comunicação de massa, por meio da distribuição de materiais (chamados comumente de *press-kits*) aos repórteres e veículos midiáticos contendo as informações mais relevantes sobre determinada questão, inserções em publicidade paga, utilização dos recursos de Internet, uma vez que as redes de comunicação digital servem como repositório de dados, provedor de informações e convêm no que concerne à elucidação de dúvidas por meio de atendimento on-line.

Estes artificios, assim, têm o objetivo de criar um ambiente informacional favorável a uma participação mais instruída dos cidadãos. Cada uma destas maneiras de prover informação à esfera civil parece mais apropriada a casos peculiares que, por suas características, exigirão maior ou menor envolvimento e discernimento dos cidadãos. Sendo assim, a lista acima funciona mais como um conjunto de sugestões cuja plausibilidade de aplicação deve ser pensada de acordo com a ocasião.

O importante, conforme destaca Creighton (2005), é que estas ferramentas sejam empregadas de maneira a prestar a maior quantidade e qualidade possível de informações aos cidadãos, devendo-se conferir atenção especial à neutralidade dos dados ofertados. Ou seja, para este autor, os cidadãos sabem identificar o quão tendenciosas podem ser aquelas informações políticas ofertadas, por exemplo, ao longo de campanhas eleitorais ou cuja origem se encontra nos gabinetes parlamentares e nas assessorias de comunicação dos governos. Desvios de informação voltados para contemplar interesses de grupos poderão gerar desconfiança e descrédito em relação àqueles que promovem iniciativas de participação.

Se a posse de informação política de qualidade e a aquisição de habilidades podem ser trabalhadas junto aos cidadãos através de uma formação educacional sólida e da oferta de dados sobre temas específicos, deve-se ressaltar que um repertório apropriado de cognição política não preenche os requisitos de aperfeiçoamento de uma cultura cívica orientada

⁶ Outras referências importantes sobre este assunto são Althaus (1998) e Gilens (2000).

para a participação dos cidadãos. Além de informações e de habilidades para participar, deve-se compreender que os cidadãos precisam se sentir estimulados a atuarem politicamente e a confiarem no regime político. Estes aspectos apontam, então, para o senso de motivação que também deve orientar o redesenho das instituições do Estado.

(b) Desenho institucional e motivação à participação

Diferentes autores vão indicar que, mesmo com a existência de determinados dispositivos de participação, a esfera civil, em muitas ocasiões, não tem interesse em participar, o que confirma um diagnóstico tradicional de desconfiança, apatia ou insatisfação com as instituições do Estado, sobretudo no caso brasileiro (Carvalho, 2003; Fernandes, 1976). Tal fenômeno exige, nestes termos, um esforço institucional não apenas em oferecer mecanismos de intervenção, mas, também, em estimular seu uso.

Gastil (2000) é um dos autores que consideram que o Estado pode ser um forte elemento na reversão da tendência de declínio da confiança dos cidadãos na democracia. Para ele, as instituições políticas têm a capacidade de atuar enquanto formidáveis indutoras da formação de capital social (Gastil, 2000, p. 178). O argumento de Gastil (2000) é o de que, em um cenário marcado pela desconfiança e insatisfação em relação aos agentes do campo político e às instituições, não se pode, isoladamente, oferecer recursos de participação, mostrando-se necessária a conquista da confiança dos cidadãos. Isso porque, caso os cidadãos não creiam que suas opiniões, sugestões e necessidades serão atendidas pelos representantes e se consideram que pouca influência podem exercer nos rumos dos debates e decisões relativas às políticas públicas, pouco adiantaria ofertar dispositivos participativos em um novo desenho institucional.

Desta forma, se tal dificuldade não for tratada com a devida cautela, dificilmente a esfera civil tomará como legítimo e efetivo o recurso participativo a ela ofertado, ainda que tenha adquirido informação política relevante e de qualidade e que conte com canais e instrumentos institucionais de participação disponíveis.⁷

Dentre as providências mais importantes para se ganhar a confiança dos cidadãos está a demonstração de que as ferramentas participativas geram resultados efetivos e a confirmação

de que o Estado considera as contribuições a ele encaminhadas. Estas providências tendem, ao longo do tempo, a solidificar um sentimento de respeito e credibilidade por parte dos cidadãos em relação às instituições políticas e suas iniciativas. A pesquisa empírica conduzida por Almond e Verba (1963, p. 205) conclui que aqueles cidadãos com maior senso de competência política (ou seja, que crêem poder influenciar e que se sentem estimulados a intervir) consideram, adicionalmente, que a democracia é o regime de governo mais adequado e legítimo. Em outras palavras, além de ofertar canais de participação, as instituições do Estado devem mostrar que estão efetivamente dispostas a tratar os cidadãos enquanto parceiros na discussão e formulação das políticas públicas.

Se um indivíduo acreditar que ele tem influência, ele se sentirá mais propenso a exercê-la. Um cidadão subjetivamente competente, assim, tende a ser um cidadão mais ativo. E, se os representantes do governo não necessariamente respondem às tentativas ativas de influência, eles, certamente, estarão mais propensos a responder aos cidadãos ativos do que aqueles que não apresentam demandas. Se o cidadão ordinário, por outro lado, percebe que a política do governo está consideravelmente longe de sua esfera de influência, ele se encontrará indisposto a tentar influenciar aquela política, e os representantes governamentais estarão indispostos a se preocupar acerca do potencial de pressão que pode ser exercido sobre eles (Almond e Verba, 1963, p. 138-139, tradução própria).

Simone Chambers destaca, adicionalmente, que é fundamental não apenas que sejam oferecidos canais de participação e que o Estado se comprometa a valorizar a contribuição da esfera civil. É preciso, ainda, que as reivindicações e observações dos cidadãos se vejam, de alguma forma, refletidas nas decisões produzidas (Chambers, 2004, p. 158). Dito de outro modo, se a participação não apontar para resultados concretos, as iniciativas tendem a se esvaziar, visto que o processo de aquisição de confiança dos cidadãos na efetividade da ferramenta participativa será falho.⁸ Segall (2005), de forma complementar a esta ideia, afirma que os cidadãos, na maioria das ocasiões, não se contentam apenas em influenciar os rumos do debate ou em apresentar sugestões. Além de sentirem que suas opiniões serão realmente consideradas quando da produção de decisões políticas, os participantes desejam contar com um sentimento de gratificação por terem atuado.

⁷ Schudson (1995) afirma, por sua vez, que não é fácil criar nos cidadãos um sentimento de apego às instituições da democracia, devendo-se destacar que tal processo, ainda que plausível, é lento. Este mesmo autor ressalta o papel das instituições neste contexto: "Demasiada crítica contemporânea fala como se a democracia com enraizamento popular fosse algo que brotasse da terra, de forma espontânea e natural, sem intervenção ou moldagem das estruturas ou das instituições políticas" (Schudson, 1995, p. 150).

⁸ Coelho (2007) comenta a ideia de "efeito demonstração" sustentada por Abers (2000), Baiocchi (2001) e Wampler e Avritzer (2004). "Abers, Baiocchi e Wampler afirmam que um fator-chave para o sucesso das experiências participativas é o investimento das autoridades e instituições públicas no 'efeito demonstração'. Segundo os autores, os foros de políticas públicas não atraem participantes quando a população não percebe a relação entre eles e sua vida cotidiana. No processo do orçamento participativo estudado por Abers, o Governo Municipal teve de esclarecer aos participantes por que sua presença nas assembleias os beneficiaria e depois teve de cumprir estritamente todas as promessas. Abers sugere, assim, que um bom processo participativo não é o que reduz o envolvimento do governo nas decisões. Ao contrário, o comprometimento ativo do Estado é crucial para fomentar a participação dos cidadãos" (Coelho, 2007, p. 81).

Consolida-se, nestes termos, a necessidade de se interligar as iniciativas de participação com as consequências do processo de produção da decisão política (Bohman, 1996; Avritzer, 2008). Por isso, para estimular um senso positivo de eficácia política, as instituições devem, por um lado, ser claras quanto às possibilidades de participação e aos limites de influência que os cidadãos têm (esclarecer o alcance prático das intervenções); e, por outro lado, os representantes e agentes políticos devem, efetivamente, levar os canais de participação a sério. Em suma, além dos próprios canais de input participativo, é necessário um ambiente apropriado, constituído por crenças, comportamentos e atitudes dos cidadãos que estejam direcionados de forma favorável tanto ao envolvimento político quanto às instituições que o promovem.

(c) Desenho institucional e características dos canais participativos de input

A necessidade de criação de novos canais de input para se absorver, considerar e processar as contribuições e reivindicações dos cidadãos consiste em um dos pontos essenciais do projeto de reconfiguração das práticas participativas institucionais e, por isso mesmo, julga-se pertinente refletir acerca das características adequadas que devem marcar tais dispositivos.

Há ferramentas de diferentes naturezas a permitirem graus variados de influência e de exercício do poder político. Existem mecanismos de participação que operam mais no sentido de auxiliar no debate e na consideração de razões (como as audiências públicas), enquanto outros se inclinam, decisivamente, a conferir poder de decisão sobre uma questão determinada (o orçamento participativo, por exemplo). Nestes termos, uma vez que as condições gerais (como um ambiente informacional consistente e a motivação para envolvimento político) foram criadas, é preciso pensar sobre os canais mais adequados para receber, conduzir e processar as contribuições oriundas da esfera civil.

Esta não é uma tarefa fácil. Primeiramente, devido à variação de condições gerais e das especificidades das ocasiões nas quais se requer a participação dos cidadãos, Creighton (2005) argumenta que não existe um modelo único a orientar a construção de dispositivos de participação: é necessário estabelecer no que, o quanto, como e o que se quer dos cidadãos (aliás, de quais ou quantos cidadãos) e de sua intervenção. Só a partir de então será possível determinar a ferramenta mais plausível para a situação.

Em segundo lugar, ponha-se luz, ainda, sobre o fato de que nem todos os cidadãos querem se envolver na discussão de temas políticos. O interesse da esfera civil em tomar parte nas iniciativas de participação promovidas pelas instituições varia, por exemplo, de assunto para assunto (Creighton, 2005; Vita, 2004).

Estas ressalvas demonstram, novamente, que pensar a participação na prática, bem como as possíveis modalidades de canais de input, é uma tarefa complicada. Dentre os estudiosos da teoria democrática deve-se destacar aqueles pertencentes à

vertente deliberativa como os que mais se aproximam da proposta de redesenho das instituições do Estado de modo a torná-las mais abertas à participação dos cidadãos. Estes autores propõem ferramentas interessantes que, se incluídas no projeto de desenho do Estado aqui sugerido, podem contribuir para fomentar uma participação mais ativa e com maior eficácia política por parte da esfera civil (Dryzek, 2000; Fishkin e Laslett, 2003; Fung e Wright, 2001; Steiner *et al.*, 2001).

Estudiosos como Gastil (2000) começam por avaliar as ferramentas de participação já existentes para, em um segundo momento, propor a adoção de novos mecanismos de interferência e controle político. No caso das pesquisas de opinião pública, por exemplo, Gastil (2000) aponta que estes mecanismos representam, de fato, uma modalidade de input dos cidadãos que tem a capacidade de exercer considerável influência e pressão sobre os representantes. Porém, ainda que permitam a articulação de uma voz pública proeminente, o autor critica o fato de que estas sondagens pouco se preocupam em informar os cidadãos de modo mais detalhado e em promover uma avaliação das diversas razões e argumentos envolvidos naquela questão que é o centro da sondagem. É neste sentido que o argumento de Gastil (2000, p. 97-98) insiste na busca e emprego de outras ferramentas que mensurem o sentimento público através de procedimentos mais apropriados do que o simples registro de disposições momentâneas. Ao não ofertar aos cidadãos a possibilidade de confrontar suas opiniões e razões, recursos tais como as pesquisas de opinião permitem apenas que se aflore uma perspectiva individual sobre temas de concernência pública, contemplando-se, assim, um modo utilitarista de se empregar os meios de intervenção civil nas práticas democráticas.

No caso da promoção de audiências e reuniões públicas, Gastil (2000) afirma que é preciso considerar mais de perto as condições nas quais estes eventos se dão, pois, não obstante sua natureza e planejamento, muitas vezes, eles são incapazes de favorecer um diálogo deliberativo. Segundo o autor:

A estrutura do discurso em audiências públicas é um problema mais sutil. Mesmo quando um representante eleito convoca uma audiência antes de tomar uma decisão, a típica audiência pública encoraja um processo não deliberativo ao restringir a expressão pública a uma série de afirmações e respostas limitadas dos representantes a contrapontos episódicos. As audiências tendem a ter um enquadramento indevidamente técnico dos temas que torna difícil aos cidadãos se dirigirem aos representantes através de sua própria linguagem (Gastil, 2000, p. 99, tradução própria).

No final das contas, não se está afirmando que recursos como estes são dispensáveis. Na verdade, a intenção deste tópico é defender um aumento da capacidade destes dispositivos, bem como dar vazão à existência de outros, e refletir acerca de quais procedimentos são os mais adequados a fim de se possibilitar que os cidadãos expressem suas demandas, reivindicações, sugestões e opiniões por intermédio de diferentes canais, com níveis de profundidade diferenciados.

Por exemplo, para incrementar as pesquisas de opinião pública, Gastil (2000) propõe adicionar traços deliberativos ao padrão operacional das sondagens. O curso destas pesquisas, de acordo com o autor, seria marcado por uma discussão prévia cujo intento primordial seria pedagógico, aprimorando-se, assim, o processo de formulação das opiniões dos indivíduos e o aconselhamento de representantes políticos quanto à condução dos temas relativos ao interesse público.

Mais exatamente em relação à proposição de novas ferramentas, as referências mais citadas em deliberação pública apontam para a realização das seguintes atividades:

- Painéis deliberativos que consistem de debates realizados em comunidades ou outros espaços aos quais os cidadãos tenham acesso conveniente. Os representantes políticos e demais agentes institucionais demonstram a intenção em se aproximar dos mandantes, expor razões e informações e em coletar reivindicações, comprometendo-se, então, a estimular o diálogo e a levar em consideração as razões apontadas ao longo das discussões.
- Conferências de cidadãos, nas quais, sob pagamento de honorários por sua participação, os cidadãos recebem informações balanceadas acerca dos prós e contras de certa medida, são estimulados a discutir e, ao final, encaminham suas principais observações às instituições (Burkhalter *et al.*, 2002). É um tipo de canal que prova polêmica e que carece de viabilidade em determinadas sociedades.
- Balanços públicos, cujo princípio de funcionamento refere-se, por um lado, à capacidade dada à esfera civil de se manifestar e reivindicar a discussão de determinadas razões e, por outro, à exigência de uma exposição dos motivos, da parte dos representantes, que levaram certa decisão a ser tomada. Esta relação mais próxima entre representantes e cidadãos por meio de sugestões e da avaliação institucional destas contribuições possibilitaria o que Bohman (1996, p. 190) chama de "administração reflexiva", incrementando-se, assim, as atividades participativas e representativas.
- Fóruns de amostragem aleatória, que promovem mensuração da opinião pública de modo mais aprofundado mediante a seleção aleatória de cidadãos e da promoção de debates entre eles (Fishkin e Luskin, 1999).

Podem ser listadas, ainda, iniciativas a exemplo de júris de cidadãos, *deliberation day*, e sondagens deliberativas de opinião (*deliberative pooling*) (Fishkin, 2002). Ressalta-se, todavia, que não se defende o emprego de todas estas ferramentas de participação simultaneamente, nem se tem a intenção de dar preferência àquelas que prevêem uma participação direta (implicando posse de poder decisório) ou que estimule a deliberação pública. Na verdade, a solução mais plausível parece se encontrar no exame de quais ferramentas cada situação requer.

Em suma, faz-se necessária uma meditação mais detida em relação a particularidades como em que situações, a quem,

com que finalidade, com que alcance e quais mecanismos são os mais apropriados para cada evento que se queira tachar de participativo. Isso porque determinadas ocasiões que envolvem a decisão política nem mesmo parecem adequadas para contarem com a participação os cidadãos, tornando-a desnecessária ou desaconselhável. Assim, sugere-se que as ferramentas empregadas sejam adotadas levando-se em conta o contexto nas quais deverão atuar.

Conclusão

A cada sociedade democrática corresponde um desenho de Estado caracterizado por certas especificidades. Ou seja, mesmo possuindo aspectos em comum, os desenhos institucionais que servem a determinadas democracias admitem contornos excepcionais, sendo tais pontos similares e divergentes aqueles a conformarem, de modo ímpar, a configuração de cada Estado. Isso ocorre porque sociedades diferentes lidam com particularidades contextuais ou enfrentam dificuldades específicas, por conta de suas tradições, valores, costumes, condições socioeconômicas, dentre outros fatores.

Após esta constatação inicial, o trabalho procurou avaliar os modos por meio dos quais o desenho institucional do Estado reverbera sobre as práticas democráticas. Assim, passou-se ao exame das potencialidades, dos limites e dos efeitos da configuração institucional para direcionar o jogo político. A maneira pela qual as instituições se dispõem é fundamental para, por exemplo, influenciar as mobilizações e manifestações políticas que têm origem na esfera civil. Porém, apontou-se que, não obstante sua importância, o desenho de Estado não é o único fator a atuar sobre tais práticas. Outros fatores, como a cultura cívica e a realidade socioeconômica das sociedades, devem ser levados em consideração.

Observando tal conjunto de fatores, o artigo se aprofundou na investigação acerca dos modos de se aperfeiçoar as práticas democráticas (notadamente aquelas voltadas para a participação), a partir do redesenho institucional. Sustentou-se que, se a intenção é aprofundar os mecanismos de interferência e controle da esfera civil, qualquer alternativa plausível nesse sentido deverá envolver uma reestruturação do papel dos cidadãos no jogo político por meio de modificações institucionais.

Desta forma, a oferta de mecanismos participativos deve ser pensada dentro de uma proposta mais ampla de redesenho das instituições do Estado. A consecução deste redesenho será facilitada, acredita-se, na medida em que os agentes responsáveis por levar à frente tal projeto reflitam sobre a necessidade de se fomentar a participação a partir de um programa de atividades cujo intento seja: (a) reforçar o repertório informacional e de habilidades políticas dos cidadãos, (b) motivá-los a se envolverem no jogo democrático e (c) tornar disponíveis canais de input adequados. Em outras palavras, para que o processo participativo de feições institucionais seja pensado de forma integral, é importante não apenas elaborar e oferecer mecanismos

de input, mas, também, possibilitar que os cidadãos se sintam motivados a empregar tais recursos e que façam um uso apropriado e proveitoso destes artifícios.

Deve-se atentar para o fato de que a configuração do desenho institucional não é uma tarefa puramente administrativa ou técnica, mas que, na verdade, carrega fortes componentes políticos. Ou seja, é preciso considerar a força de interesses políticos quando da formatação destes mecanismos, bem como as resistências quanto, por exemplo, ao compartilhamento de poder por parte dos representantes.⁹ Além disso, conforme argumenta Pettit (1996), deve-se assumir que o próprio processo de redesenho dos recursos de participação deve contar com a interferência dos cidadãos.

Por último, ressalta-se que a inquietação de fundo a incentivar o estudo das possibilidades e das iniciativas institucionais de participação não pode se limitar ao tema da oferta de mecanismos de participação. São necessários, ainda, estudos complementares que forneçam respostas para perguntas atinentes ao escopo e à efetividade da participação, participação acerca de que temas, em que cenários e em que ocasiões, e participação de quem. Tais dimensões precisam ser vistas de forma complementar para que se compreenda e se aperfeiçoe a participação política dos cidadãos.

Referências

- ABERS, R. 2000. *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 288 p.
- ALMOND, G.; VERBA, S. 1963. *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, Princeton University Press, 562 p.
- ALTHAUS, S. 1998. Information effects in collective preferences. *American Political Science Review*, 92(3):545-558. <http://dx.doi.org/10.2307/2585480>
- AVRITZER, L. 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1):43-64. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>
- BAIOCCHI, G. 2001. Participation, activism and politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democracy theory. *Politics & Society*, 29(1):43-72. <http://dx.doi.org/10.1177/0032329201029001003>
- BARBER, B. 2004. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press, 356 p.
- BOBBIO, N. 2000. *O futuro da democracia*. 9ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 171 p.
- BOHMAN, J. 1996. *Public deliberation: Pluralism, complexity and democracy*. Cambridge, MIT Press, 303 p.
- BRENNAN, G.; HAMLIN, A. 2000. *Democratic devices and desires*. Cambridge, Cambridge University Press, 267 p. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511490194>
- BURKHALTER, S.; GASTIL, J.; KELSHAW, T. 2002. A conceptual definition and theoretical model of public deliberation in small face-to-face groups. *Communication Theory*, 12:398-422.
- CARVALHO, J.M. 2003. Cidadania na encruzilhada. In: N. BIGNOTTO (org.), *Pensar a república*. Belo Horizonte, Editora UFMG, p.105-130.
- CHAMBERS, S. 2004. Democracy, popular sovereignty, and constitutional legitimacy. *Constellations*, 11(2):153-173. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1351-0487.2004.0370.x>
- COELHO, V.S. 2007. A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados. *Novos estudos - CEBRAP*, 78. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000200009&lng=en&nrn=iso. Acesso em: 19/01/2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000200009>
- CREIGHTON, J.L. 2005. *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. San Francisco, Jossey-Bass, 261 p.
- DAHL, R. 2001. *Sobre a democracia*. Brasília, Universidade de Brasília, 232 p.
- DAHL, R.; SHAPIRO, I.; CHEIBUB, J. (eds). 2003. *The democracy sourcebook*. Cambridge, MIT Press, 556 p.
- DELLI CARPINI, M. 2000. Gen.com: Youth, civic engagement, and the new information environment. *Political Communication*, 17(4): 341-349. <http://dx.doi.org/10.1080/10584600050178942>
- DELLI CARPINI, M.; KEETER, S. 1996. *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven, Yale University Press, 397 p.
- DRYZEK, J. 2000. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestation*. Oxford, Oxford University Press, 195 p.
- DRYZEK, J.; TORGERSON, D. 1993. Democracy and the policy sciences: A progress report. *Policy Sciences*, 26(3):127-37. <http://dx.doi.org/10.1007/BF00999713>
- FERNANDES, F. 1976. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 504 p.
- FISHKIN, J.; LASLETT, P. 2003. Introduction. In: J. FISHKIN; P. LASLETT (eds.), *Debating Deliberative Democracy*. Malden, Blackwell, p. 1-6 <http://dx.doi.org/10.1002/9780470690734.ch>
- FISHKIN, J.; LUSKIN R. 1999. Bringing deliberation to the democratic dialogue: The NIC and beyond. In: M. MCCOMBS; A. REYNOLDS, *A poll with a human face: The national issues convention experiment in political communication*. New York, Erlbaum, p. 30-38.
- FISHKIN, J.S. 2002. Possibilidades democráticas virtuais: perspectivas da democracia via internet. In: J. EISENBERG; M. CEPIK (orgs.), *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte, Editora UFMG, p. 17-45.
- FREY, K. 2003. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. *Revista de Sociologia e Política*, 21. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200011&lng=pt&nrn=iso. Acesso em: 26/01/2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782003000200011>
- FUNG, A.; WRIGHT, E. 2001. Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, 29(1):5-41. <http://dx.doi.org/10.1177/0032329201029001002>
- GASTIL, J. 2000. *By popular demand: Revitalizing representative democracy through deliberative elections*. Berkeley, University of California Press, 267 p.
- GILENS, M. 2000. Political Ignorance and American Democracy. Paper read at Midwest Political Science Association Meeting, at Chicago, IL s/d.
- GOMES, W. 2007. Democracia digital: que democracia? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, II, Belo Horizonte, 2007. *Anais...* Belo Horizonte, UFMG, s/d.

⁹ De acordo com Lijphart e Weisman (1996, p. 244, tradução própria): "[...] o interesse político particular, aquele tanto dos políticos quanto de seus partidos, é a motivação dominante por trás da escolha dos desenhos institucionais. E estes políticos não são apenas interesseiros, mas, também, pensam a curto prazo [...]".

- GOODIN, R. 1996. *The theory of institutional design*. Cambridge, Cambridge University Press, 304 p.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. 1996. *Democracy and disagreement*. Cambridge, Harvard University Press, 432 p.
- HABERMAS, J. 1997. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, vol. II, 356 p.
- HELD, D. 1987. *Models of democracy*. Stanford, Stanford University Press, 321 p.
- HELMKE, G.; LEVITSKY, S. (eds.). 2006. *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press, 368 p.
- LIJPHART, A.; WEISMAN, C. (eds.). 1996. *Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder, Westview Press, 288 p.
- LINZ, J.J.; VALENZUELA, A. (eds.). 1994. *The failure of presidential democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 192 p.
- MANIN, B. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge, Cambridge University Press, 243 p.
<http://dx.doi.org/10.1017/CB09780511659935>
- MARQUES, F.P.J.A. 2008. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso brasileiro*. Salvador, BA. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, 498 p.
- MILL, J.S. 2001. *Considerations on representative government*. Boston, Adamant Media Corporation, 212 p.
- MIOLA, E. 2009. *Rádiodifusão pública e participação deliberativa: um estudo das características e dos modos de atuação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini*. Salvador, BA. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia, 195 p.
- NOBRE, M. 2004. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: V. COELHO; M. NOBRE, *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, p. 21-40.
- PATEMAN, C. 1992 [1970]. *Participação e teoria democrática*. São Paulo, Paz e Terra, 162 p.
- PETTIT, P. 1996. Institutional design and rational choice. In: R. GOODIN (ed.), *The theory of institutional design*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 54-89.
- PO, M.V.; ABRUCIO, F.L. 2006. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, 40(4). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000400009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 26/01/2008.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000400009>
- PUTNAM, R. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 280 p.
- RAWLS, J. 1999. *A theory of justice*. Cambridge, Harvard University Press, 538 p.
- SCHUDSON, M. 1995. A 'esfera pública' e os seus problemas - Re-introduzir a questão do Estado. *Revista de Comunicação e Linguagens*, 21-22:149-166.
- SEGALL, S. 2005. Political participation as an engine of social solidarity: A skeptical view. *Political Studies*, 53(2):362-378.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00533.x>
- SKOCPOL, T. 2004. *Diminished democracy: From membership to management in American civic life*. Norman, University of Oklahoma Press, 366 p.
- STEINER, J.; BÄCHTIGER, A.; SPÖRNDLI, M. 2001. The real world of deliberation: Favourable conditions and substantive outcomes. In: ECPR GENERAL CONFERENCE, I, Canterbury, 2001. *Anais...* Canterbury, s/d.
- SUNSTEIN, C. 2001. *Republic.com*. Princeton, Princeton University Press, 224 p.
- VERBA, S.; BRADY, H.; SCHOLZMAN, K. 1995. *Voice and equality: Civic volunteerism in American politics*. Cambridge, Harvard University Press, 640 p.
- VITA, Á. 2004. Democracia deliberativa ou igualdade equitativa de oportunidades?. In: V.S. COELHO; M. NOBRE, (eds.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, p. 107-130.
- WAMPLER, B.; AVRITZER, L. 2004. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative Politics*, 36(3):291-312.
<http://dx.doi.org/10.2307/4150132>

Submetido em: 22/09/2009
Aceito em: 21/02/2010