

# Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa

*Redesigning the relations between the civil society and the State: the tripod of the deliberative democracy*

## **R** esumo

Partindo do pressuposto de que a democracia deliberativa constitui-se em um modelo político decisório pautado na participação da população na elaboração das políticas públicas, o trabalho analisa as condições de sua implementação salientando três variáveis, quais sejam: a vontade política governamental, o grau de organização e participação da sociedade civil e o desenho institucional. Além dos conceitos de sociedade civil e esfera pública, o trabalho chama a atenção para a questão do desenho institucional, no sentido da criação das condições para que o debate público seja inclusivo, plural e pautado em condições de igualdade participativa.

**Palavras-chave:** sociedade civil, esfera pública, democracia deliberativa, desenho institucional.

## **A** bstract

Starting from the premise that deliberative democracy is a decision-making political model grounded in the participation of the population in the elaboration of the public policies, this study analyzes the conditions for its implementation highlighting three variables: government political will, degree of civil society organization and participation and institutional design. In addition to exploring the concepts of civil society and public sphere, the paper also calls attention to the issue of institutional design, particularly in what refers to creating conditions for the public debate to be inclusive, plural and based on participative equality.

**Key words:** civil society, public sphere, deliberative democracy, institutional design.

**Lígia Helena Hahn  
Lüchmann**

Doutora em Sociologia.

Professora do Depto. de Sociologia e  
Ciência Política – UFSC.

---

 recente processo de construção democrática da sociedade brasileira vem percorrendo um caminho cuja tortuosidade desafia qualquer análise com pretensões evolutivas e lineares. Ao invés de uma daquelas estradas que, bem pavimentadas e sinalizadas, são desenhadas para alcançar e integrar os diferentes pontos e espaços em direção a um destino comum, a estrada da redemocratização brasileira apresenta um traçado desconcertado, em que caminhos paralelos, cruzamentos mal sinalizados, múltiplos obstáculos e bifurcações conduzem o país a diferentes orientações e direções.

Um exemplo muito claro – e bastante instigante e preocupante – é o do desalinhamento – ou bifurcação – entre a condição social e a organização político-institucional. Característica básica, no plano social, é a exacerbação do quadro das desigualdades através da implantação de medidas de corte neoliberal. A problemática social do país resulta não apenas de uma herança de séculos de autoritarismo, patrimonialismo e clientelismo, combinados (e disfarçados) mais recentemente pelo tecnoburocratismo, como também vem se ampliando através da inserção subordinada do país à lógica e aos ditames da ordem capitalista internacional, caracterizada por ditar uma reestruturação do Estado – e dos gastos públicos – ancorada na destituição do conjunto de direitos sociais, tão arduamente conquistados por décadas de lutas sociais.

Já no que se refere ao plano político, a sociedade brasileira vem se caracterizando não apenas pela consolidação do sistema democrático-representativo, como também pela implementação de um conjunto de instrumentos legais que, em grande parte incorporados na Constituição de 1988, possibilitam a implementação de mecanismos participativos na gestão das políticas públicas.

É neste contexto que uma série de experiências de gestão de políticas públicas de caráter participativo vêm sendo implementadas no Brasil, principalmente no âmbito do governo local ou municipal. Destacam-se aqui os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, e outros) e de Orçamento Participativo (OP). No caso dos Conselhos Gestores, apesar de bastante recentes na trajetória política do país, estas experiências vêm apresentando uma importante capacidade de generalização, seja nas diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal), seja nas diferentes áreas de intervenção governamental (Trabalho, Meio Ambiente, Educação, Saúde, etc...). No caso do Orçamento Participativo, embora seja uma prática marcante das administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), também vem sendo adotada, com diferentes versões, por outras agremiações partidárias<sup>1</sup>.

Se no plano prático estas experiências participativas têm procurado, embora com muitas dificuldades, fazer frente à lógica hegemônica de redução do caráter universal dos direitos e das políticas públicas; no plano teórico constituem-se em um campo fértil para as análises acerca das possibilidades e dos limites de concretização ou efetivação dos ideais da democracia deliberativa, caracterizada como um modelo ou processo de deliberação política pautado na efetiva participação dos sujeitos sociais nas discussões e definições relativas a assuntos de interesse das coletividades.

Enquanto espaços de cooperação entre Estado e sociedade, algumas dessas experiências não apenas causam espanto aos olhares atentos que são lançados de terras estrangeiras, como têm suscitado um novo conjunto de indagações autóctones que vêm contribuindo para a sofisticação das reflexões teóricas acerca do aprofundamento da democracia. Uma questão crucial deste debate, e que cons-

titui o tema central deste trabalho, diz respeito às condições de implementação – e de sustentação virtuosa – de experiências de democracia participativa/deliberativa frente a um contexto tão marcadamente desigual como o que caracteriza nossa sociedade.

Embora apresentando variações conceituais no que diz respeito ao entendimento – e em alguns casos, variações apenas nas nomeações ou batizados terminológicos – destas experiências participativas, um certo acúmulo de estudos empíricos tem permitido o enunciado de alguns elementos considerados determinantes para a construção de espaços democráticos. Velásquez (1999), por exemplo, apresenta como fatores centrais para a implementação de um controle social de gestão pública pautado na ação coletiva de caráter cooperativo: a estrutura de oportunidades políticas, ou o grau de abertura, vontade e comprometimento do sistema político às demandas de participação; a tradição associativa, ou a densidade da rede de relações e organizações no campo social; e a combinação de motivações que atuam contra ou a favor da participação. O autor sugere que as macromotivações, por não levarem em conta os cálculos de custos e benefícios e portanto, não se caracterizarem por uma racionalidade instrumental (micromotivações), são ingredientes importantes no estabelecimento de acordos cooperativos entre o Estado e a sociedade para a gestão democrática das políticas públicas.

Embora em concordância com as análises que enfatizam o compromisso político e a tradição associativa (além das motivações sociais), introduz-se aqui uma variável ainda pouco tematizada, qual seja, o desenho institucional, que completa, ao nosso ver, o tripé de sustentação da democracia deliberativa. Diferente, portanto, de um desacordo com algumas avaliações acerca dos elementos que alimentam práticas alternativas de democracia, adota-se aqui uma postura

teórica que, pautada no tripé “vontade governamental, tradição/prática associativa e desenho institucional”, pretende contribuir para a necessária sofisticação dos instrumentos analíticos voltados para a avaliação de experiências de democracia participativa – ou deliberativa.

Torna-se necessário desde o início assinalar que o conceito de democracia deliberativa apresenta aqui as seguintes características<sup>2</sup>: a discussão e a construção pública de interesses voltados para o bem comum; a ampliação da participação social; e a recondução, através da esfera pública, das ações político-institucionais tendo em vista as decisões advindas das articulações entre o Estado e a sociedade. Trata-se, portanto, de uma perspectiva de democracia que se coloca como alternativa à “solução privatista” do ideário neoliberal para a resolução dos problemas sociais, na medida em que recupera a dimensão pública da “questão social”, através da construção e do revigoramento dos fóruns e espaços públicos de discussão e definição acerca dos rumos e destinos da ação governamental. Todavia este caráter público requer, frente à diversidade de interesses, conflitos e desigualdades sociais, uma nova formatação institucional que faça garantir que a definição e a resolução das demandas sociais seja fruto de discussões efetivamente democráticas, no sentido de obedecer aos princípios do pluralismo, da igualdade participativa e da promoção da justiça social.

Diferente, portanto, da democracia representativa que confere ao sufrágio universal a legitimidade para a autoridade do exercício do poder, a democracia deliberativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões coletivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva. Vê-se, portanto, que a noção de esfera pública constitui-se como o eixo articulador desta abordagem teórica que, ao contrário de desconhecer a enorme distância entre o mode-

lo e a realidade das experiências, reconhece alguns de seus limites, as suas especificidades ou singularidades que dão um tom ao caráter contingente das relações Estado e sociedade.

## 1 **Vontade política e tradição associativa**

O processo de democratização implica, de maneira geral, em ampliar e qualificar os espaços públicos de discussão e de tomada de decisão. Implica, portanto, não apenas no fortalecimento do associativismo civil, no sentido da criação de uma multiplicidade de atores coletivos que se articulam, discutem, questionam temas e problemas na esfera pública, como também no fortalecimento do Estado, no sentido de direcioná-lo para a efetivação da cidadania e da justiça social, através da oportunização e da ampliação de espaços públicos ocupados por uma multiplicidade de sujeitos com poder de decisão.

Democratizar o Estado e fortalecer a sociedade civil, tornando-a coletivamente densa e atuante são os grandes desafios de um processo de aprofundamento da democracia que apresenta uma concepção de institucionalidade alternativa a uma perspectiva liberal e “elitista” de democracia, caracterizada como um modelo político, ou como “arranjo institucional” criado para se alcançar decisões políticas através de um conjunto de regras que sustentam uma luta competitiva pelo voto.

Tendo em vista ir além da institucionalidade política liberal, a democracia deliberativa, ancorada em um conjunto de articulações Estado/sociedade, configura-se como um processo público e coletivo de deliberação política pautado nos seguintes pressupostos: a publicidade, a articulação entre o pluralismo e a construção do interesse comum; a participação igualitária de diferentes cidadãos; a ne-

cessidade de formatação de um processo decisório advindo de discussões coletivas e públicas; e, por fim, o estabelecimento de mecanismos que reduzam e/ou subvertam o quadro de dificuldades (exclusão e desigualdades) à participação, dando oportunidade, portanto, à ampliação dos grupos e dos cidadãos envolvidos com a dinâmica deliberativa.

A organização da sociedade civil é, portanto, um fator relevante para a implementação de mecanismos participativos, na medida em que, como analisa Avritzer (2000, p.13),

*[...] a pré-existência de práticas participativas ao nível da sociedade civil aumenta as chances de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pelas administrações públicas a nível local.*

A dimensão ou densidade histórica das práticas associativas tem recebido destaque nas análises que tratam de avaliar o melhor ou pior desempenho governamental. No trabalho em que analisa o processo de descentralização político-administrativa na Itália, Putnam (1996) enfatiza a virtude cívica, ou a comunidade cívica, caracterizada por uma rica vida associativa e por um maior comprometimento da população com as questões públicas, como fator determinante para o melhor desempenho de um governo. O conceito de capital social adquire um *status* explicativo central.

Em se tratando da América Latina, e mais especificamente da realidade brasileira, o conceito que melhor tem expressado o surgimento e a potencialidade democrática desse associativismo, ou das identidades coletivas, é o conceito de sociedade civil. Diversos autores têm analisado e enfatizado a importância da sociedade civil não apenas no processo de luta contra o autoritarismo e de transição ao regime democrático, como no estabelecimento de novas práticas e valores

sociais pautados na igualdade, na solidariedade, na cultura de direitos<sup>3</sup>. E ainda, na constituição de novos mecanismos de gestão de políticas públicas de caráter democrático (GECD, 1999).

A concepção de sociedade civil que se fundamenta no conjunto de práticas associativas ou coletivas autônomas do Estado, deita raízes no contexto da ditadura militar, expressando uma nítida demarcação ou oposição entre o Estado e a sociedade. Os movimentos sociais que irromperam, a partir dos anos 70, no cenário público do país preencheram, com tintas fortes, o núcleo normativo do conceito de sociedade civil. Inseridos em um contexto de exclusões, discriminações e sujeições, os movimentos sociais marcaram as duas décadas (70 e 80) com lutas e resistências no combate a um Estado fortemente centralizado, excludente e autoritário.

**Autonomia, identidade coletiva, solidariedade e poder popular foram os lemas centrais das lutas coletivas, e temas de inúmeros estudos que vislumbravam naqueles atores as potencialidades de transformação social.**

Já no contexto de “consolidação” democrática, uma concepção homogeneizadora – tanto da sociedade civil quanto do Estado – é relativizada, na medida em que, por um lado, sob a vigência das regras democráticas do Estado de Direito (liberdades civis, sufrágio universal, organização político-partidária, etc...), as diferenças e

clivagens no campo da sociedade civil vêm à tona, desnudando uma esfera extremamente complexa e heterogênea. Por outro lado, novas articulações entre Estado e sociedade – principalmente no âmbito do poder local – mediadas por novos mecanismos de gestão de políticas públicas de caráter participativo são indicativos da complexidade e heterogeneidade do campo próprio de organização estatal. O antagonismo de ontem cede lugar à práticas cooperativas e dialógicas, sendo que em uma fase menos combativa e mais propositiva, diversos setores da sociedade civil passam a estabelecer novas relações – mais duradouras, conciliadoras e desafiadoras da difícil tarefa de construção de instituições efetivamente representativas dos anseios e demandas sociais.

Este investimento na esfera institucional está ancorado na percepção de que o retorno às instituições formais básicas da democracia não tem se mostrado capaz de produzir respostas adequadas aos problemas de exclusão e de desigualdades sociais, que vêm, ao contrário, se acentuando (DAGNINO, 2000), e requerendo a ativação da cidadania, no sentido de romper com uma noção de política enquanto atividade exclusiva de “aparatos partidários oligarquizados e de políticos profissionais com vocação pública discutível” (FONTANA, 2000. p.23).

Neste sentido, o caráter público da sociedade civil se amplia, na medida em que, para além dos debates, articulações, encontros que visam discutir, problematizar questões e demandar soluções para os problemas que estão ausentes ou que recebem tratamento precário na agenda pública, produzindo e ampliando, portanto, os espaços públicos, significativos setores da sociedade civil passam também a demandar e/ou investir na implementação de espaços públicos institucionais, a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e

de experiências de Orçamento Participativo. No caso dos Conselhos Gestores, sua institucionalização, resultado de uma trajetória de lutas de diferentes segmentos sociais, apresenta uma natureza jurídica que imprime um caráter legal ao seu status deliberativo na definição, decisão e no controle das principais diretrizes e ações governamentais nas diferentes áreas de políticas sociais. No caso das experiências de OP, sua implementação – e seus diferentes formatos – encontram-se, em grande parte dos casos, dependentes do projeto político-partidário que assume o poder governamental. Enquanto modalidade alternativa de discussão e execução do orçamento público que abre à população a possibilidade de decidir o destino dos recursos (ou parte deles) para o investimento na cidade, o OP tem se configurado como modelo de gestão, cujo sucesso, no caso específico de Porto Alegre, parece aumentado em função da pré-existência de uma sólida e articulada sociedade civil local.

É certo que a generalização dessas experiências tem revelado boa dose de inovação e otimismo frente ao quadro da organização política do país. No entanto, o conjunto da literatura sobre experiências participativas vem não apenas levantando suas possibilidades, como apontando uma série de dificuldades no estabelecimento de processos efetivamente democráticos, sinalizando para um olhar mais cauteloso acerca das promessas e expectativas que a introdução da participação da sociedade civil nestes espaços sugere. Elemento central é a idéia de que a participação de atores e/ou setores da sociedade civil não garante, por si própria, a reversão de uma lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia. Há que se qualificar essa participação e apurar os elementos constitutivos de uma efetiva reformulação nos mecanismos de decisão. Há ainda que se atentar para o fato de que os fatores impeditivos de processos partici-

pativos são complexos, envolvendo questões de natureza política, econômica, social e cultural, e que dizem respeito a uma sociedade estruturalmente assentada sob os pilares do clientelismo, do autoritarismo e das desigualdades sociais.

Nesta perspectiva, embora o associativismo seja fator não negligenciável, há que se destacar outros elementos, a exemplo da importância do poder público e das organizações partidárias neste processo, ou a importância da vontade política governamental enquanto elo condutor da implementação de espaços públicos deliberativos e de investimentos na inversão das prioridades sociais. Pelo menos três argumentos justificam – principalmente em se tratando da realidade brasileira – a centralidade do poder público e do projeto político-partidário para a implementação de experiências de democracia deliberativa.

Em primeiro lugar, o associativismo civil, ou o quadro da organização da sociedade civil é complexo, plural e desigual, formando um leque variado de interesses, estratégias e recursos. Mesmo em se tratando dos movimentos sociais que procuram melhorar as condições de vida, estudos indicam que os mesmos tendem a ser locais, corporativos e parciais. E ainda, seguindo análise de Kowarick e Singer (1993, p. 196),

*[...] por mais amplos e gerais que sejam, são as instâncias propriamente políticas, o poder do Estado e as organizações partidárias, que podem levar à maior universalidade na aglutinação e representação de muitos e variados interesses inerentes a uma sociedade marcada por ampla desigualdade.*

Em segundo lugar, e tendo em vista que a sociedade brasileira apresenta um quadro de carências e desigualdades que forma, como corolário, uma

“massa atomizada”<sup>4</sup>, o poder público passa a ter um papel importante no estímulo e no desenvolvimento de mecanismos que permitam ou potencializem a ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso, ao mesmo tempo evitando a exaltação de determinados grupos e/ou o facciosismo, entre eles (COHEN, 1999).

Em terceiro lugar, a participação igual e plural dos cidadãos e coletividades, ou o ideal de pluralismo igualitário não garante ou não sustenta, frente a este quadro de desigualdades e exclusões, uma relação imediata entre a participação, o diálogo pautado no interesse comum e a promoção da justiça social. De acordo com De Vita (2000), uma decisão pode ser injusta, mesmo sendo resultante da aplicação correta de procedimentos deliberativos equitativos. Em nosso entendimento, essa proposição apresenta maior validade na medida em que está relacionada a uma realidade social pautada tanto na exclusão de significativos setores sociais, quanto em uma inclusão permeada por relações de desigualdade (desníveis educacionais, organizacionais, etc...). Daí a importância de uma instância responsável pela promoção de ações tendo em vista a inclusão, de criação de mecanismos de salvaguarda do princípio de igualdade participativa, de promoção de medidas pautadas na efetivação da justiça social.

É nesta perspectiva que se destaca a combinação entre a vontade e o empenho do governo, com uma tradição associativa sólida enquanto elementos centrais na avaliação do maior ou menor sucesso das experiências de gestão participativa. O projeto, a capacidade (técnica e de recursos) e o comprometimento político são fatores determinantes no maior ou menor sucesso democrático da experiência.

A questão que se coloca é: em que medida o cruzamento dessas variáveis é suficiente para se avaliar as possibilidades e limites não apenas de implementação, mas de sustentação

– ao longo do tempo – de práticas de gestão democrática, no sentido do estabelecimento de um ciclo virtuoso que amplie e impacte positivamente tanto o campo da sociedade civil (fortalecendo-o), quanto a esfera do Estado (democratizando-o)?

Tendo em vista as enormes disparidades e desigualdades sociais do país, o modelo que melhor se aproxima deste ideal democrático parece ser aquele que apresenta maior capacidade em remover os obstáculos que historicamente têm minado o campo de promoção da cidadania, enquanto direito de participação e deliberação acerca dos assuntos da coletividade. Ou seja, para se constituírem em um modelo alternativo de gestão democrática, estas experiências devem ser capazes de instituir mecanismos de participação e decisão que não reproduzam o paradoxo da democracia eleitoral, caracterizado por conferir, através do sufrágio universal,

*[...] poder político ao povo, ao mesmo tempo que o mantém aprisionado socialmente, despojando-o, assim, dos efeitos práticos desta franquia* (FONTANA, 2000 p. 22).

Para que estas experiências participativas adquiram um caráter de inovação institucional em direção à efetivação da democracia deliberativa, faz-se necessário não apenas que se introduza um conjunto mais amplo e representativo dos diferentes segmentos e atores sociais – garantindo, portanto, o princípio do pluralismo –, como também que se introduza um conjunto de práticas, regras e critérios (procedimentos) que interfiram positivamente nas condições subjacentes de desigualdades sociais, ampliando tanto as possibilidades de participação aos setores historicamente excluídos, quanto ampliando a densidade e a qualidade da representação<sup>5</sup> – garantindo, portanto, a expansão das oportunidades igualitárias de participação para a concretização do controle so-

cial democrático. Resgata-se aqui, portanto, a importância do desenho institucional.

## 2 Esfera pública e desenho institucional

É exatamente tendo em vista um processo de sustentabilidade de caráter virtuoso que reduza ou elimine obstáculos – desigualdades de participação, clientelismos, personalismos, corporativismos, etc... – que se introduz aqui um outro elemento de análise que, combinado com os fatores anteriormente apresentados, parece compor um quadro mais rico e complexo na avaliação das possibilidades e limites da gestão democrática, qual seja, o desenho institucional. Ou seja, embora o maior ou menor sucesso das experiências participativas – enquanto exemplos ou modelos de democracia deliberativa – dependa dos seus respectivos contextos e/ou especificidades no que diz respeito às relações de forças, ao tamanho do município, ao grau de adensamento humano, ao conjunto de problemas, recursos, etc..., um conjunto de elementos ou fatores se apresentam como determinantes neste processo, quais sejam: o projeto, a vontade e comprometimento político do governo, a tradição associativa local e o formato ou desenho institucional. Parte-se aqui do pressuposto de que a maior ou menor capacidade de combinação entre essas variáveis, em se tratando de ambientes urbanos altamente complexos, é fator decisivo para o maior ou menor sucesso da experiência quanto a sua capacidade de promover uma sustentabilidade de caráter virtuoso.

De acordo com Bohman (2000, p. 49), o processo deliberativo deve desenvolver-se em um

*marco institucional e interpretativo em constante revisão; el continuo diálogo entre el público deliberante y las*

*instituciones que organizan la deliberación mantiene este marco abierto y democrático. Sin este diálogo, la democracia pierde su capacidad de generar un poder político legítimo.*

A não institucionalização da opinião pública limita a sua capacidade de se efetivar como poder político, reduzindo as possibilidades ou condições de um controle público eficaz e tornando estas instituições dependentes de formas de poder não democráticas.

A democracia deliberativa constituiu-se, portanto, como um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras (formais e informais) que, pautadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva, sejam capazes de eliminar ou reduzir os obstáculos para a cooperação e o diálogo livre e igual, interferindo positivamente nas condições subjacentes de desigualdades sociais.

**É neste sentido que o princípio do pluralismo, em um modelo democrático-deliberativo, vai além do respeito à diversidade e ao conflito, na medida em que se assenta em um conjunto de regras inclusivas dos setores historicamente excluídos dos procedimentos deliberativos.**

Uma institucionalidade de gestão participativa de caráter democrático seria então, aquela que não apenas oferece a oportunidade de participa-

ção a diferentes atores sociais, como também, e fundamentalmente, potencializa a participação através de um conjunto de mecanismos – princípios e regras – institucionais.

Percebe-se, portanto, uma importante aproximação com os ideais republicanos de participação e/ou soberania popular. A ênfase no caráter efetivamente decisório dos cidadãos e na ampliação da esfera da política é um importante sinalizador neste sentido. Pode-se dizer, neste sentido, que a democracia deliberativa (ou participativa) articula: participação social em condições de igualdade e liberdade; processos de decisão advindos de uma discussão coletiva e pública; condições de pluralismo; e a busca ou promoção da justiça social. Trata-se de um referencial que reclama uma maior atenção à questão institucional, tendo em vista o caráter de reconfiguração do próprio Estado como agente central deste processo. Mais, ou para além da idéia de esferas públicas, o modelo parece referir-se à instituição de “esferas públicas formatadas” que garantam não apenas a abertura da participação social, como também atuem no sentido da redução e/ou eliminação de barreiras a uma participação ampla, efetiva e legítima da população nos processos decisórios.

Vários autores vêm apontando uma série de riscos à democracia deliberativa, que vão desde o populismo, o elitismo, caracterizado pelo predomínio e/ou o favorecimento dos grupos mais organizados e com maior poder e recursos, o risco de coerção da maioria, a força dos interesses privados ou egoístas (ELSTER, 1997), a manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico (PRZEWORSKI, 1998; STOKES, 1998). A importância da dinâmica ou do formato institucional diz respeito, neste sentido, a um conjunto de procedimentos (formais ou informais) que reduzam ou eliminem estes riscos e que permitam o estabelecimento de um processo no qual:

*[...] os desiguais se tornem mais iguais, e as individualidades possam se expandir sem efeitos desagregadores e egoístas [...] uma síntese de novas formas societais de organização e participação e de novas formas estatais de representação e decisão. Em uma palavra: síntese de democracia direta e democracia representativa* (NOGUEIRA, 1998, p. 20).

Porém, tratar da questão da institucionalidade significa pensá-la em uma dupla perspectiva, na medida em que, se por um lado, as instituições são resultantes de articulações e forças sócio-políticas, por outro lado, apresentam um caráter (mais ou menos) impositivo no sentido de impactar relações sociais. Em se tratando de uma perspectiva democrática deliberativa, pensar a institucionalidade significa pensar em uma construção institucional pautada em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios da igualdade, pluralismo e liberdade. Diferente, portanto, da tradição democrática liberal que

*[...] sustenta que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que mediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o poder* (FARIA, 2000, p. 58).

Sustenta-se aqui que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente através da discussão pública, mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos, na construção do interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal. Requer-se, neste sentido, um aparato institucional pautado em regras e critérios que, resultantes de processos deliberativos, sejam capazes de desobstruírem os canais que impossibilitam ou limitam a

efetividade decisória dos processos participativos, tais como: as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional.

Três questões parecem centrais na análise que pretende incorporar a dimensão institucional. Em primeiro lugar, a idéia de que as instituições apresentam um importante caráter de estabilidade ou durabilidade, constituindo-se em um conjunto de regras (ou normas) que, mais ou menos formalizadas, organizam – de alguma forma – as diferentes atividades sociais. Em segundo lugar, as instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos. A questão central da vertente neo-institucional, à parte suas diferenças e especificidades<sup>6</sup>, está ancorada na idéia básica de que, embora os indivíduos construam as regras, as normas e as condutas, eles são limitados e condicionados por escolhas passadas (SCOTT, 1995). Nesta perspectiva, os interesses e preferências são constrangidos por mecanismos e sistemas institucionais. Uma diferença importante com os primeiros institucionalistas está no fato de que o neo-institucionalismo rejeita uma análise estática (MARQUES, 1997), na medida em que percebe que, ao mesmo tempo que as instituições constroem comportamentos, elas também “empoderam” (*empowerment*) os atores sociais, estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos sociais<sup>7</sup>. Em terceiro lugar, as instituições não apenas apresentam um importante ancoramento cultural, como também sofrem importantes influências e mudanças advindas das relações de interesses e forças sociais. Neste sentido, se por um lado não se pode negar o papel de constrangimento da esfera ou do campo institucional na conformação da ação e do comportamento social, por outro lado, há que se resgatar e ressaltar o caráter aberto e contingente das lutas e conflitos sociais no processo de organização – ou reorganização –

institucional. Ou seja, resgatar o papel da “agência humana” na estruturação da vida político-social.

Estas considerações gerais resultam da absorção de alguns pressupostos desta ampla, complexa e diversificada corrente denominada “neo-institucional”, sob cujo termo subjaz uma “confusão” (HALL; TAYLOR, 1996) de tendências, conceitos, perspectivas. O que há em comum nas diferentes abordagens é a ênfase nas influências e nos impactos que as instituições ocasionam no comportamento individual e coletivo, nos diferentes contextos sociais. Ou, como assinala Marques (1997), a ênfase no olhar institucional tendo em vista o entendimento dos processos sociais.

A partir deste núcleo comum as semelhanças parecem diluir-se na conformação de um quadro interpretativo com importante grau de diversidade e elasticidade. De acordo com determinada abordagem, o conceito de instituição recebe um tratamento mais ou menos abrangente e mais ou menos articulado com o contexto ou com as determinações sócio-econômico-político-culturais mais gerais. Scott (1995, p. 33) apresenta uma concepção de instituição que pretende abarcar as diferentes vertentes teóricas, qual seja, o entendimento de que as instituições são estruturas cognitivas, normativas e regulativas que garantem estabilidade e significado ao comportamento social. Em uma perspectiva mais abrangente, as instituições envolvem, portanto, regras formais e informais, códigos de comportamento, normas e papéis sociais que estruturam e/ou constroem o comportamento de indivíduos e grupos sociais (GOODIN, 1996; MARQUES, 1997). Já uma abordagem mais específica caracteriza-se por enfatizar os aspectos formais ou legais das instituições. Para esta vertente, as instituições apresentam um importante componente organizativo e decisório, sendo as instituições políticas consideradas modelos exemplares (LEVI, 1991).

Procurando oferecer um maior entendimento acerca dos diferentes recortes e perspectivas analíticas, Hall e Taylor (1996) apresentam três abordagens “neo-institucionalistas” que se destacam neste corpo “não unificado”, e que sintetizamos a seguir:

a) O (neo) institucionalismo histórico que, na área da ciência política, caracteriza-se basicamente por entender as organizações políticas como fatores determinantes na estruturação do comportamento coletivo e na geração de resultados distintos. De maneira geral, esta vertente enfatiza mais especificamente o papel do Estado (e/ou dos atores estatais) como complexo de instituições estruturantes da organização social. Sem negar a importância dos motivos individuais dos atores, bem como do contexto social, esta corrente apresenta uma perspectiva mais autônoma das instituições políticas. De acordo com March e Olson (1984), o Estado não apenas sofre impactos da sociedade como também a impacta. A democracia política depende não apenas das condições econômicas e sociais, como também do desenho de suas instituições políticas. Nesta perspectiva, a esfera da política (*stricto sensu*) apresenta uma certa dose de autonomia cujo grau varia de acordo com as inter-relações dos diferentes atores sociais.

Skocpol (1985), contrapondo-se às abordagens marxistas, funcionalistas e pluralistas que subordinam – de forma diferenciada – a ação e o papel do Estado à sociedade, recupera, a partir do referencial weberiano, a importância do sistema político para a determinação da organização societal. De acordo com uma perspectiva weberiana,

*[...] o Estado é mais do que um governo, já que configura-se como um sistema contínuo de administração, leis, burocracia e coerção que forja relações não apenas*

*entre a sociedade civil e a autoridade pública na política, como também estrutura várias relações cruciais no interior próprio da sociedade civil”* (STEPAN apud SKOCPOL, 1985, p. 07).

Nesta perspectiva, apesar de o Estado não ser tudo, é mais do que mera arena onde grupos levam as suas demandas ou classes organizam e defendem seus interesses. Este maior grau de autonomia não significa que o Estado é uma entidade desinteressada e separada da sociedade. Segundo Skocpol (1985, p. 15), as ações do Estado sempre defendem determinados interesses, sejam de grupos, classes sociais (ou mesmo interesses não desejáveis), seja pelo fato de que reforça a autoridade e o controle social dos agentes e/ou aparatos estatais em determinado tipo de política. O maior ou menor grau de autonomia depende de um conjunto complexo de articulações sociais. Mais importante aqui é a idéia de que direta ou indiretamente as estruturas ou capacidades do Estado (recursos, habilidades dos funcionários, soberania, burocracia, etc...) impactam ou condicionam o comportamento dos atores e das classes sociais.

b) O (neo) institucionalismo da escolha racional, caracterizado por enfatizar o comportamento instrumental dos atores sociais tendo em vista, ou na medida em que estes agem buscando maximizar as suas preferências ou interesses. Este comportamento calculista é constrangido pelas instituições, cujas regras operam como mecanismos de coação que conformam um conjunto de interações estratégicas na determinação dos resultados políticos.

c) O (neo) institucionalismo sociológico, por seu turno, questiona a tradicional distinção entre “racionalidade” (eficiência das modernas formas de organização e da burocracia) e “cultura” (sistema de valores e atitudes compartilhadas). Para esta vertente,

as instituições são muito mais amplas do que as organizações (OFFE, 1996), na medida em que incluem sistemas ou modelos normativos e cognitivos, ou sistemas simbólicos, “scripts cognitivos”, modelos morais. Neste sentido, a cultura é ela a própria instituição (HALL; TAYLOR, 1996)<sup>8</sup>.

Recuperando análise de Scott (1995), é possível ainda especificar melhor as diferentes abordagens através de suas articulações com os diferentes pilares, ou estruturas institucionais, tais como o pilar regulativo, o normativo e o cognitivo. O pilar regulativo define-se pelo conjunto de regras e sanções que limitam e/ou restringem o comportamento social. Trata-se de uma característica marcante na vertente da escolha racional, na medida em que, no caso da esfera da política, as instituições operam através de sistemas de regras e leis, na aplicação de sanções que envolvem recompensas ou punições tendo em vista regular e/ou influenciar o comportamento auto-interessado.

O pilar normativo diz respeito ao conjunto de valores e normas sociais que estruturam ou modelam o comportamento coletivo. Há aqui uma clara associação entre a idéia de instituição e os “papéis sociais”, pois estes prescrevem as “normas de condutas” (HALL; TAYLOR, 1996) que são socializadas e internalizadas. Seguindo uma abordagem durkheimiana, os atores sociais se comportam em função dos papéis sociais, e não a partir de interesses ou estratégias calculadas-maximizadoras. Diferente, portanto, da abordagem da escolha racional, aqui as preferências (ou os interesses) são endógenas ao aparato institucional, na medida em que este provê os modelos ou normas de conduta social.

Por último, o pilar cognitivo caracteriza-se em avaliar ou recuperar a dimensão cognitiva da esfera institucional. Ou seja, as instituições provêem não apenas os modelos de conduta, como fundamentalmente provêem representações simbólicas, sis-

temas cognitivos, afetando as preferências e a formação de identidades sociais. Trata-se, portanto, de uma perspectiva mais “construtivista”, na medida em que, oferecendo suportes para a construção de significados, as instituições operam não apenas no direcionamento do que os indivíduos devem fazer ou como devem agir, mas também no sentido de “saber agir em determinado contexto”<sup>9</sup>.

O institucionalismo sociológico configura-se, portanto, como representação exemplar dos pilares normativo e cognitivo<sup>10</sup>, seja em uma perspectiva mais abrangente de instituição, que eleva a própria cultura a um patamar de centralidade institucional, seja em uma perspectiva mais “específica”, como no caso das análises voltadas para as instituições estatais. Neste último caso a abordagem sociológica recupera o “suporte cultural” da esfera ou do campo institucional. Offe (1996) apresenta uma abordagem dualista de instituição que ao mesmo tempo que não se limita ao campo das normas e valores sociais, possibilita uma diferenciação entre instituição e organização. De acordo com o autor, as instituições apresentam duas características fundamentais, quais sejam, a capacidade de modelar comportamentos e ditar normas, agindo diretamente como mecanismo de socialização, por um lado, e o forte grau de efetivação dos objetivos e metas que lhes dão justificação. Nesta perspectiva, as instituições existem e se estabilizam tanto pelo fato de “fazerem sentido” ao conjunto dos atores sociais, quanto pelo fato de apresentarem resultados funcionais. As instituições apresentam, portanto, um forte elo de ligação tanto interna quanto externa (OFFE, 1996, p. 201). Diferenciam-se das organizações, entre outros, pelo fato de que enquanto os deveres organizacionais são diádicos, no sentido de que dizem respeito apenas aos interesses e atores internos à organização, as instituições apresentam um caráter “triádico”, uma vez que envolvem “terceiras partes” que

não fazem parte da interação institucionalizada. Além disso, os deveres, no caso das organizações, estão subordinados a resultados pretendidos ou previstos, sendo muito mais restritos em seu escopo, validade e expectativas. No que se refere às instituições, os deveres e as regras apresentam uma abrangência que tem o potencial de ordenar os diferentes setores e/ou o conjunto da vida social. As instituições diferem-se dos hábitos, rotinas e tradições por alocarem privilégios, licenças e deveres que são passíveis de conflitos, principalmente no que se refere às instituições responsáveis pela produção e distribuição de valores centrais nas sociedades contemporâneas, a exemplo da saúde, educação, paz, poder, conhecimento, justiça, etc... (OFFE, 1996, p. 204).

Além do que, as instituições aliviam energias e custos sociais, e neste sentido, configuram-se não apenas como mecanismos de constrangimento, como também de liberação (licença) e capacitação. O caráter (ou pilar) cognitivo das instituições é central nesta abordagem<sup>11</sup>.

**Regras, poder, normas, abrangência, estabilidade e funcionalidade são, portanto, algumas das características das instituições que, no caso mais específico dos processos políticos, tendem a apresentar importantes impactos e/ou influências na dinâmica societal.**

Em que medida este conjunto de pressupostos contribuem para o desenvolvimento teórico da democracia deliberativa? A ênfase no caráter “determinante e constrangedor” das instituições apresentada por esta corrente teórica não a desautoriza enquanto contribuição para o entendimento da democracia deliberativa, na medida em que esta ancora-se na idéia exatamente oposta de vislumbrar o campo das práticas e lutas sociais tendo em vista alterar e/ou transformar o aparato institucional tradicional?

Como vimos, a democracia deliberativa constitui-se como um grande desafio da teoria democrática que pretende revelar a validade e a viabilidade da participação cidadã nos processos decisórios, mesmo em se tratando de uma realidade ou contexto marcado pela complexidade, pluralidade e desigualdades sociais. Ou, como afirma Bohman (2000), pretende revelar como a democracia participativa pode ainda ser possível em sociedades pluralistas e complexas. A incorporação de pressupostos da teoria institucional parece útil no preenchimento das lacunas da teoria deliberativa no que diz respeito à importância da dinâmica institucional, tendo em vista que: a) as ações ou as lutas e os conflitos políticos não operam em um “vácuo” institucional. Há, portanto, que se resgatar e analisar o contexto institucional (cultural e organizacional) que dá suporte à construção de experiências participativas; b) a existência da pluralidade, complexidade e do quadro de desigualdades sociais. Há que se resgatar uma perspectiva institucional que, para além do conjunto de oportunidades formais (pilar regulativo), recupere a dimensão ou o “suporte cultural” das práticas institucionais. O conceito de instituição requer, portanto, que se analise os mecanismos de ampliação e qualificação do “estoque” de concepções e práticas democráticas, afetando o quadro de percepções e de identidades sociais subjacentes. Recupera-se aqui a questão das influên-

cias e/ou impactos da dinâmica institucional no comportamento social (pilares normativo e cognitivo).

E finalmente, há que se recuperar ou resgatar o papel da ação humana na definição e/ou construção dos aparatos institucionais. Recuperando análise de Hall e Taylor (1996, p. 954), se por um lado as abordagens do institucionalismo histórico e sociológico (embora de forma diferenciada), por focarem as atenções na questão institucional, acabam reduzindo, e em alguns casos ignorando a questão da ação humana no processo de criação ou mudança institucional – que acaba sendo mais o resultado de algo como “ações sem agentes”; por outro lado, há que se relativizar a abordagem da escolha racional, uma vez que, apesar de apresentar uma perspectiva mais “voluntarista” e “intencionalista” dos fatores originais – à luz da ênfase nos interesses, controles e acordos entre os atores sociais – reduz a complexidade das relações sociais às motivações ou preferências de caráter calculista– individual<sup>12</sup>. Uma outra vertente de pensamento pretende resgatar o papel dos atores sociais em uma perspectiva mais dinâmica e articulada no que se refere às relações entre Estado e sociedade. Trata-se de uma corrente que, denominada “State-in-Society Approach”, reclama uma maior atenção para o papel das diferentes forças sociais na configuração das diferentes estruturas estatais, ou para a permeabilidade das relações Estado e sociedade. A tese central desses autores é a de que os Estados são parte das sociedades, ou seja, assim como os Estados moldam, eles são continuamente moldados por suas respectivas sociedades (MIGDAL, 1994). Relativiza-se aqui tanto uma determinante estatal, quanto uma determinante societal. Um conjunto de premissas norteadoras dessa abordagem são elucidativas dessa concepção interacionista:

- A maior ou menor efetividade dos Estados depende das dife-

rentes formas de relações que estabelecem com a sociedade;

- Os Estados devem ser desagregados, ou seja, o Estado não se limita ao conjunto de ações e decisões das instituições políticas centrais, mas das interações Estado-sociedade que ocorrem na periferia, ou nas instâncias mais distantes do poder central;
- As forças sociais, assim como os Estados, são contingentes, sendo que o resultado das interações depende das condições empíricas específicas. Nesta perspectiva, a ação política e a influência de determinado grupo ou classe social não está dada de antemão em virtude de sua posição na estrutura social;
- As relações Estado e sociedade podem mutualmente aumentar o seu poder e não necessariamente significar um conflito de soma-zero (MIGDAL, 1994, p. 03).

Apesar de reconhecer a importância e o papel do Estado na organização das sociedades contemporâneas, os autores de “State Power and Social Forces” questionam o excessivo grau de autonomia dado seja à elite política, à burocracia ou à dinâmica institucional na implementação de políticas públicas. Rompem com fronteiras rígidas entre o Estado e a sociedade. Segundo esses autores, as resistências de outras forças sociais aos desenhos institucionais, assim como a incorporação de outros grupos dentro da organização estatal mudam a sua estrutura ideológica e social. Nesta perspectiva as políticas públicas são mais o resultado dessa dinâmica do que um conjunto de metas estabelecidas pelos agentes estatais (MIGDAL, 1994).

Mais do que um conjunto de instituições centralizadas e dominadas por uma elite política central, o Estado caracteriza-se por múltiplos e diferentes níveis de organização que operam

em meios estruturais distintos e que sofrem diferentes tipos de influência e pressão. Os autores apresentam quatro níveis de organização estatal, que vão desde as instituições prestadoras de serviço em âmbito local, até o alto comando do poder central. Além das diferentes relações e pressões externas que ocorrem nos diferentes níveis de organização estatal, os autores ressaltam as relações e pressões que se dão no âmbito interno às instituições estatais, sejam elas verticais – entre chefes e subordinados – e horizontais, estabelecidas com outras agências estatais. As diferentes constelações de força nos diferentes níveis vão determinar os resultados políticos, ou a formulação e implementação das políticas estatais. Nesta perspectiva, os resultados são contingentes da correlação de forças em uma situação concreta. Os investimentos da sociedade civil para alterar o quadro da institucionalidade estatal fazem diferença na conformação dos diferentes padrões de organização da administração pública.

A incorporação deste referencial que recupera a dimensão dos atores sociais enquanto agentes determinantes na reconfiguração das instituições político-estatais, completa aqui a perspectiva de uma análise da democracia deliberativa que pretende ressaltar a questão da importância institucional. Como vimos, a democracia deliberativa está ancorada em um conceito de política caracterizado pela idéia de que a outorga da autoridade para o exercício do poder do Estado não se reduz ou não se limita, como no caso da democracia representativa, ao sufrágio universal, na medida em que esta outorga

[...] *deve emergir das discussões e decisões coletivas que se expressam em instituições sociais e políticas desenhadas para reconhecer esta autoridade coletiva* (COHEN, 2000, p. 24).

Para além, portanto, da simples agregação de preferências, a demo-

cracia deliberativa é um processo público de deliberação que pretende articular a participação ampliada e plural dos cidadãos em uma esfera pública de caráter decisório. Requer, para tanto, uma estrutura institucional que, para além de articular os cidadãos tendo em vista a promoção de um debate público pautado no bem comum, propicie a construção dos interesses e identidades para este fim, garantindo as condições formais necessárias para tal. A recuperação da análise institucional dá-se, na medida em que apresenta uma perspectiva mais ampla de instituição, enfocando não apenas o seu caráter regulatório, como fundamentalmente os seus aspectos normativos e cognitivos, chamando a atenção para a sua inserção e articulação com o contexto societal.

É nesta perspectiva que três dimensões dessa discussão teórica são aqui recuperadas e que estão relacionadas com a institucionalidade política, quais sejam: a dimensão cultural, ou a questão do “suporte cultural” da formatação institucional, caracterizada como conjunto de concepções, práticas e relações sociais que operam no processo de mudança e/ou manutenção institucional; a idéia da autonomia (relativa) das instituições estatais, cujo grau não está definido a priori, na medida em que sofre variações dadas pelo contexto social,

*[...] pelas ‘potencialidades estruturais’ que cercam as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos diferentes atores e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção (MARQUES, 1997, p. 80).*

E por último, a dimensão do formato ou desenho institucional, cujas regras, critérios, espaços, etc..., não apenas oferecem maior grau de organização, como também constituem-se como mecanismos importantes na conformação do quadro cultural mais geral.

Ou seja, a democracia deliberativa, enquanto construção de processos decisórios alternativos, requer a participação ativa da sociedade civil e do Estado na reconfiguração dos mecanismos tradicionais de decisão política. Não apenas reconhece, como requer uma atuação ativa e propositiva dos atores sociais nas mudanças institucionais. Reconhece também, munida de uma concepção menos rígida e determinista do Estado, o papel dos atores político-institucionais para a efetivação deste modelo. A vontade e o comprometimento do Estado constitui-se como uma variável crucial para o sucesso de experiências de democracia deliberativa. Enquanto modelo que é resultante das articulações, vontades e compromissos entre Estado e sociedade, a democracia deliberativa requer, por outro lado, um formato institucional que, dinâmico e submetido ao diálogo constante entre o público participante, possibilite, na prática, a realização de um processo deliberativo pautado na ampliação e na qualificação da participação. E ainda, que seja capaz de estabelecer um determinado ordenamento no conjunto dos interesses e conflitos sociais tendo em vista a promoção da justiça social. Ou, dito de outra forma, a democracia deliberativa requer um formato institucional que seja capaz não apenas de viabilizar na prática a vontade dos atores deliberativos, como de alterar esta vontade à luz de princípios voltados ao bem comum.

Neste sentido, a questão do desenho institucional, resultante e dependente das forças políticas e sociais, assume um papel central na operacionalização dos princípios da democracia deliberativa. Muito mais do que garantias legais, o formato institucional diz respeito ao conjunto de medidas (espaços de participação, atores participativos, normas, regimentos, critérios, etc...) que possibilitam a efetivação deste ideal democrático.

Ora, se o que se pretende é uma participação ativa, igual, qualificada, plural e inclusiva, há que se construir um conjunto de mecanismos organizativos para o alcance destes objetivos. E ainda, se a democracia deliberativa reconhece os conflitos de interesses e propõe, à luz destes, a construção do interesse comum, há que se criar mecanismos institucionais para este fim. Há, portanto, que se analisar os impactos desses mecanismos junto ao processo deliberativo.

Articulado com a dimensão da sociedade civil e do Estado, o desenho institucional completa, ao nosso ver, um modelo participativo que pretende aprofundar ou “democratizar” a democracia representativa.

Entretanto, e para finalizar, algumas ressalvas são necessárias. Em primeiro lugar, a análise do desenho institucional mantém aqui uma perspectiva articulatória com outras variáveis, e neste sentido, não adquire um status ou poder explicativo de caráter unicausal ou unilateral. Enquanto resultante das articulações entre o Estado e a sociedade, o desenho institucional operacionaliza um conjunto de princípios através da instituição de regras e critérios que reincidem sobre as práticas e relações político-sociais. A análise institucional está pautada e inserida na teoria da democracia deliberativa, diferindo, portanto, de uma perspectiva que reduz às elites políticas o papel de inovação institucional.

Em segundo lugar, embora não exista, como ressalta Boschi (1999), uma teoria consolidada acerca da construção de novos desenhos institucionais na relação público/privado, “nem, muito menos, para a maneira como novos formatos de produção de determinadas políticas, uma vez implantadas, consolidam-se no tempo como experiências consagradas”<sup>13</sup>, parece ser possível, através da recuperação de algumas premissas produzidas pela teoria institucional (ou neo-institucional), incorporar o desenho institucional como variá-

vel que, combinada ou articulada com outras variáveis, apresente um importante teor explicativo acerca das possibilidades e limites da experiência. A análise do conjunto de regras e mecanismos institucionais parece fundamental para a avaliação da capacidade de efetivação de princípios democráticos, uma vez que, como afirma Held (1987), a

[...] especificação das 'condições de implementação' de um princípio é uma questão vital, pois para que uma teoria da forma mais desejável de democracia seja plausível, ela deve se preocupar tanto com questões teóricas quanto práticas, com questões filosóficas, organizacionais e institucionais.

Em terceiro lugar, e tendo em vista a multiplicidade e diferenças de contextos – políticos, sociais, econômicos, culturais, geográficos, demográficos, etc... – de incidência de experiências participativas, a análise perde grande parte de eficácia no sentido do estabelecimento de generalizações. Nesta perspectiva, não existe “receita de bolo” para o tratamento ou proposição de modelos de democracia deliberativa. Pode-se encontrar exemplos bem e mal sucedidos entre as diferentes experiências de gestão participativa. Entretanto, parece possível apontar, à luz de análises concretas, algumas diretrizes mais gerais que sirvam como norte para a avaliação de outras experiências participativas. Ou algumas tendências que parecem apresentar uma importante capacidade de generalização.

Embora seja possível estabelecer uma escala na qual ao aumento da combinação entre as variáveis corresponde um aumento nas chances de sucesso na implementação de experiências participativas, isso não significa que haja barreiras intransponíveis para o empreendimento da de-

mocracia deliberativa em contextos, digamos “mais pobres” no que se refere à existência dessas variáveis, seja em virtude de que elas apresentam importante capacidade de impactos mútuos, seja em função de que a realidade não é um fato dado, mas uma construção, um permanente devir.

Recebido em 15.07.03. Aprovado em 20.10.03.

## Referências

AVRITZER, L. *Sociedade civil, esfera pública e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*: [s.n.]. Relatório final do projeto Civil Society and Democratic Governance. 2000.

\_\_\_\_\_. *O novo associativismo Latino Americano e suas formas de publicização*: propostas para um desenho institucional. Belo Horizonte: [s.n.]. Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

BOHMAN, J. *La democracia deliberativa u sus críticos*. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p.48-57, abr./jun., 2000.

BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J; REGH, W. *Deliberative democracy*. Essays on reason and politics. Massachusetts. Institute of Technology, 1999.

\_\_\_\_\_. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*. México, v. 4, n. 14, p. 24-47, abr./jun., 2000.

COSTA, S. *Categoria analítica ou passe-partout político-normativo*:

notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. BIB, Rio de Janeiro, 43, p. 3-25, jan./jul., 1997.

DAGNINO, E. Os Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Campinas: Universidade de Campinas, Relatório de Pesquisa, 2000.

ELSTER, J. The Market and the forum: three varieties of political theory. In: BOHMAN, J.; REGH. W. *Deliberative democracy*. Essays on reason and politics. Massachusetts. Institute of Technology, 1997.

EVANS, P. *et al.* Bringing the State Back In. *New York*. Cambridge University Press, 1985.

FARIA, C. F. El Concepto de Democracia Deliberativa. un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman. *Metapolítica*. México, v. 4, n. 14, p. 58-75, abr./jun., 2000.

FONTANA, R. Uma novidade política. In: GRANDO, S. (Org.). *Florianópolis de todos*. Florianópolis: Ed. Insular, 2000.

GOODIN, R. E. *The Theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge Press, 1996.

GECD (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática). Os Movimentos sociais e a construção democrática. sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Idéias*, v. 5, n.2/v.6, n.1, p. 7-122, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 1999.

HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 45, n. 5, p. 936-957, Dec., 1996.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

IMMERGUT, E. M. The Theoretical core of the new institutionalism.

*Politics & Society*. V. 26, n. 1, p. 5-34, Mar., 1998.

KOWARICK, L; SINGER, A. A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 35, p.195-216, mar., 1993.

LEVI, M. Uma Lógica da mudança institucional. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.

LÜCHMANN, L.H.H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese (doutorado em Ciências Sociais) IFCH, Universidade de Campinas, 2002.

MANSBRIDGE, J. Self-interest in political life. *Political Theory*. V. 18, n. 1, Feb., 1990.

MARCH, J.; OLSEN, J. The New institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*. V. 78, n. 3, p. 734-749, Sept., 1984.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB*. Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, jan./jul, 1997.

MIGDAL, J.; KOHLI, A.; SHUE, V. (Org.). *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge: University Press, 1994.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OFFE, C. I. Designing institutions in east European. In: GOODIN, R. E. *The theory of institutional design*. Cambridge Press, 1996.

PRZEWORSKI, A. Deliberation and ideological domination. In: ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge: University Press, 1998.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

STOCKES, S. C. Pathologies of deliberation. In: ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge: University Press, 1998.

SCOTT, R. W. *Institutions and organizations*. California: Sage Foundations, 1995.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in. Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. et.al. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.

TELLES, V. S. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 8, n. 2, p. 7-14, 1994.

VELÁSQUEZ, F. A Observadoria cidadã na Colômbia – em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. In: PEREIRA, B.; CUNILL, N. (Org). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

## Notas

1 De acordo com o Instituto Polis, o Brasil conta com mais de 100 (cem) municípios que estão adotando, de formas variadas, o OP.

2 Uma análise conceitual mais detalhada encontra-se em Lüchmann, 2002.

3 Ver entre outros: Dagnino (1994); Telles (1994); Avritzer (1996); Costa (1997).

4 Trata-se, segundo Santos (1993, p. 98), de uma enorme massa atomizada que, sujeita a carências de todo tipo, vem

*usando com parcimônia o recurso do voto, indiferente aos políticos e governantes e fugindo às malhas organizacionais de partidos, associações comunitárias, sindi-*

*catos e associações profissionais [...] e vítima de múltiplos exemplos de violência pública e privada, vem negando a existência de conflito.*

5 Seguindo aqui formulação de Boschi (1999 p.15), densidade, no sentido do “grau de organização dos interesses representados, e qualidade, em termos de legitimidade e de abrangência da representação”.

6 As diferenças dizem respeito não apenas aos campos de conhecimento – economia, antropologia, ciência política e sociologia – como também a diferenças no interior dos próprios campos. No caso da ciência política, o neo-institucionalismo está subdividido em duas correntes: a corrente da escolha racional e a corrente do neoinstitucionalismo histórico. A primeira caracteriza-se por analisar as instituições como produto das ações estratégicas dos atores, sendo, portanto, resultado da procura de proteção de interesses individuais. Aqui as preferências são exógenas ao modelo. No segundo caso, as preferências são endógenas, sendo construídas, constrangidas e modificadas no processo de ação e relação social. Immergut soma a estas correntes a teoria organizacional (IMMERGUT, 1998).

7 Uma das principais características do neo-institucionalismo diz respeito a sua insurgência como contraponto à abordagem ‘behavioral’ que foi hegemônica durante as décadas de 50 e 60. De acordo com Immergut (1998), esta abordagem caracteriza-se por analisar os processos e instituições políticas a partir do comportamento e interesse individual, ou seja, os interesses e preferências individuais são considerados o ponto de partida para a ação política. A crítica a uma perspectiva utilitária

remonta aos primeiros institucionalistas que, de acordo com Scott (1995), contrapunham-se, ainda no séc. XIX aos princípios abstratos e universais do “homem econômico”. Tais princípios vão se constituir na base da teoria que a partir dos anos 30 hegemônica a ciência política com uma concepção utilitária pautada na idéia de que a ação é produto do auto-interesse calculado. O desenvolvimento, a partir dos anos 70, de uma vertente denominada “neo-institucionalista” retoma a centralidade das instituições em moldarem o comportamento social.

- 8 Berger e Lückmann (1985) são expoentes desta vertente. Os autores propõem uma concepção dialética entre instituição e agência humana:

*A sociedade é um produto humano, a sociedade é uma realidade objetiva. O homem é um produto social.*

Analisa-se, aqui, o caráter de controle da instituição no estabelecimento de padrões previamente definidos de conduta humana.

- 9 Hall; Taylor, op.cit., p. 948.  
 10 Seguindo a diferenciação proposta por Hall e Taylor (1996), podemos estabelecer um quadro-síntese das

três vertentes do neo-institucionalismo.

Convém ressaltar a simplificação “abusiva” deste quadro, na medida em que a literatura apresenta não apenas maior diversidade de tendências, como maior grau de “capilaridade” entre elas. No caso do institucionalismo histórico, por exemplo, Hall e Taylor (1996) destacam a ocorrência de duas abordagens diferentes: a abordagem “calculista”, e a abordagem “cultural”. A primeira focaliza os aspectos do comportamento humano de caráter instrumental. Aqui, as preferências são exógenas ao modelo, que se aproxima da escolha racional. A segunda abordagem enfatiza o comportamento a partir da concepção de mundo, ou do quadro/sistema moral. Aqui, não apenas as preferências são endógenas no sentido dado pelo pilar normativo, como também no sentido cognitivo. March e Olson (1984), por exemplo, são apresentados como representantes desta vertente, pois que analisam as instituições não apenas como provedoras de informações, punições e certezas, como também enquanto estimuladoras nos processos de construção de identidades e de alteração de preferências dos atores.

dados importantes acerca das motivações e interesses voltados para o bem comum, pautados em compromissos solidários e de espírito público, em contraposição ao enfoque dos motivos calculistas e/ou egoístas-individuais.

- 13 Prossegue o autor que

*falta, em suma, uma teoria consistente da mudança institucional e do processo de institucionalização que, ex ante, defina com precisão os resultados pretendidos de determinados desenhos* (BOSCHI, 1999, p. 01).

**Lígia Helena Hahn Lückmann**  
 ligia@cfh.ufsc.br

Departamento de Sociologia e Ciência Política, CFH/UFSC.

	Escolha Racional	Inst. Histórico	Inst. Sociológico
<b>Pilares</b>	Regulativo	Regulativo e Normativo	Normativo e Cognitivo
<b>Preferências</b>	Exógenas	Endógenas	Endógenas

- 11 “Thus, good citizens make good institutions, and good institutions are ‘good’ to the extent they generate and cultivate good citizens or the ‘better selves’ of citizens, who at least get ‘used to’ and ‘feel at home’ in those institutions, develop a sense of loyalty, and come to adopt the

*cognitive expectations and moral intuitions from which the institutions themselves derive”* (OFFE, 1996).

- 12 Mansbridge (1990), ao apresentar um balanço crítico acerca da teoria da escolha racional, pontua um leque de estudos, de diferentes áreas, cujas pesquisas oferecem