

# EXPERIMENTOS INTERNACIONAIS DE PARTICIPAÇÃO: O BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA<sup>1</sup>

RICARDO FABRINO MENDONÇA

## RESUMO

O fortalecimento das teorias participacionistas e deliberacionistas de democracia viu-se acompanhado pelo surgimento de um significativo número de experimentos institucionais, que têm sido vistos como essenciais para a superação de alguns déficits democráticos. Este artigo procura apresentar alguns dos experimentos participativos que vêm sendo empregados ou sugeridos na Europa, nos EUA e na Austrália. Tal apresentação permitirá estabelecer uma comparação com a lógica da participação predominante nas experiências brasileiras. Com isso, buscar-se-á refletir sobre as idiossincrasias das práticas nacionais, com suas contribuições, limites e aspectos subexplorados. O intuito é descortinar várias formas de promoção da participação, de maneira a instigar a percepção de que instituições participativas, como parte do ecossistema político contemporâneo, são plásticas e passíveis de reinvenção constante.

## PALAVRAS - CHAVE

Democracia participativa, democracia deliberativa, minipúblicos, desenho institucional.

<sup>1</sup> O presente artigo foi produzido no âmbito do projeto Modelos de Participação: Aprimoramento de Eventos da ALMG, que contou com financiamento da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Sou grato à referida instituição, bem como a Eleonora Schettini Cunha, pela frutífera parceria na execução do projeto. As ações que alicerçam este texto também se beneficiaram de dois financiamentos da FAPEMIG (Edital 01/2011 / Processo: SHA - APQ-00544-11 e Edital 03/2013, Processo CSA - PPM-00211-13), à qual manifesto minha gratidão.

Em uma manhã de sábado, dezenas de cidadãos se encontram em uma escola pública para discutir a situação do trânsito de um município. Eles não se conhecem, nem sabem quais as opiniões uns dos outros. O convite chegara por telefone alguns meses antes com a explicação de que todos os participantes haviam sido selecionados aleatoriamente. Na sequência, cada participante recebera materiais informativos e uma apresentação do processo em que viriam a se inserir. Para participar, concedeu-se a cada um dos presentes não apenas a passagem e a alimentação para o dia do evento, mas também uma compensação financeira pelo tempo despendido. No dia do encontro, os participantes tiveram a oportunidade de escutar defensores de soluções alternativas sobre o problema do trânsito, para, depois, conversar sobre a questão em pequenos grupos. Ao final, produziram um documento coletivo com uma série de recomendações entregues às autoridades locais e aos veículos de comunicação. Um grupo de participantes foi incumbido de acompanhar as consequências do relatório, monitorando as ações de agentes públicos.

Essa narrativa ficcional poderia descrever um dos milhares de experimentos democráticos que têm se espalhado pelo mundo (Sintomer 2010; Chambers 2009; Cornwall e Coelho 2009; Warren 2007; Gastil e Levine 2005; Fung 2004). A sua proliferação está ligada a uma dupla tentativa de renovação da democracia que toma corpo a partir dos anos 1970. Em primeiro lugar, no plano prático, tais experimentos surgem como tentativa para revitalizar a democracia representativa diagnosticada como *em crise* por vários fatores: crescente abstenção eleitoral, baixa credibilidade dos partidos, ceticismo em relação às instituições políticas, incapacidade das eleições de traduzir as preferências dos cidadãos, apatia política, enfraquecimento das ideologias, declínio dos índices de associativismo (Almeida 2011; Schyns e Koop 2010; Sintomer 2010; Putnam 2005; Manin 1995). Em segundo lugar, no plano teórico, nota-se o fortalecimento das perspectivas participacionistas e, depois, deliberacionistas de democracia em oposição ao elitismo democrático. Tais abordagens salientavam a importância de um maior engajamento dos cidadãos na produção das decisões que afetavam suas vidas.

A renovação teórica e prática da democracia alimentou uma série de experiências inicialmente nos Estados Unidos e na Europa. Logo, as iniciativas se difundiram, contando com o apoio de governos, fundações privadas e/ou atores da sociedade civil, dependendo do contexto. No Brasil, fóruns como os conselhos de políticas, orçamentos participativos, comitês gestores de bacias e conferências tiveram ampla difusão desde o final dos anos 1980, recebendo grande atenção internacional em virtude de sua capilaridade e capacidade decisória.

Essas inovações institucionais têm sido vistas como essenciais para a superação de alguns déficits democráticos, “simplesmente porque instituições são o tipo de coisa que pode ser mudada diretamente, enquanto culturas e disposições psicológicas estão

menos sujeitas à intervenção e à experimentação coletivas” (Warren e Pearse 2008: 3). Recebendo nomes diversos — como minipúblicos, públicos participativos e fóruns deliberativos —, esses experimentos democráticos procuram criar as condições para uma democracia de maior engajamento, embora o significado, o objetivo e a estruturação deles sejam bastante diversos (Fung 2004; Warren 2007).

Este artigo procura apresentar alguns experimentos participativos que vêm sendo empregados ou sugeridos na Europa, nos EUA e na Austrália. Tal apresentação permitirá estabelecer uma comparação com a lógica da participação predominante nas experiências brasileiras. Com isso, buscar-se-á refletir sobre as idiossincrasias das práticas nacionais, com suas contribuições, limites e aspectos subexplorados. Essa comparação não visa, obviamente, a dizer o que é melhor ou pior por definição, nem a fornecer um pacote de soluções participativas aplicáveis a qualquer contexto. O intuito é descortinar várias formas de promoção da participação, de maneira a instigar a percepção de que instituições participativas, como parte do ecossistema político contemporâneo, são plásticas e passíveis de reinvenção constante.

Justamente por isso, o artigo guiar-se-á, sobretudo, pela discussão das contribuições e dos limites de sete experiências internacionais. Na sequência, far-se-ão algumas ponderações sobre as semelhanças e diferenças entre essas práticas e aquelas observadas no Brasil. Antes de tudo, entretanto, faz-se fundamental tecer algumas considerações sobre os elementos a serem observados quando se discutem desenhos institucionais voltados à participação.

## DOS DESENHOS E SEUS ELEMENTOS

Existem práticas participativas muito diversas, sendo que diferentes elementos do desenho institucional de tais práticas têm implicações distintas. Compreender tal diversidade é importante para que se reflita com profundidade sobre a natureza da participação promovida por diferentes modelos, bem como seus potenciais e desafios. Archon Fung (2004) aponta, com clareza, alguns dos elementos que devem ser pensados por analistas e realizadores de práticas participativas, ou minipúblicos, como prefere o referido autor.

De acordo com Fung, a primeira característica na qual se deve prestar atenção diz respeito aos objetivos de um minipúblico. Alguns deles são estruturados como um *fórum educativo*, para que os cidadãos formem opiniões informadas e qualificadas. Outros se organizam como *conselhos consultivos*, na medida em que fazem sugestões acerca de políticas públicas específicas. Há, ainda, um terceiro tipo de minipúblico, que Fung (2004: 177) denomina *de cooperação para a resolução participativa de problemas* e que estabelece formas perenes de relação entre Estado e Esfera Pública. Por fim,

Fung destaca as experiências de *governança participativa* que têm maior capacidade de decisão.

O segundo elemento que marca variações fundamentais entre minipúblicos é o mecanismo de seleção dos participantes. Há experiências que adotam a prática da auto-seleção voluntária, a seleção aleatória, a composição de corpus “representativos” dos interesses em questão e formas eleitorais diversas. Outro aspecto ligado à seleção dos participantes diz respeito à opção por atores já envolvidos na discussão de certo tema (como entidades, movimentos sociais, grupos de interesse, empresas da área etc.) ou dos chamados “cidadãos comuns”, que não teriam muito envolvimento com a temática em foco.

Um terceiro elemento ressaltado por Fung (2004) diz respeito ao tema da participação. Frequentemente negligenciado pelos estudiosos da área, esse tema é uma dimensão fundamental para motivar (ou desmotivar) a participação, bem como para estabelecer o tipo de participação que se tem em mente. Alguns temas impulsionam a discussão cooperativa entre participantes, outros estimulam a competição entre diversos atores sociais. O quarto elemento destacado por Fung (2004) é: como ocorre a participação? De que maneira se estruturam as etapas do processo? Quais as práticas aceitas no fórum participativo? Como agem os facilitadores do minipúblico? Que informação é dada aos participantes? Todos os participantes têm o mesmo papel? Há simetria entre eles?

Outro elemento que ajuda a diferenciar minipúblicos é o momento ou a periodicidade da participação. O aspecto temporal importa, sendo que a composição do cronograma e da frequência de encontros de um minipúblico afeta o teor da participação. Há minipúblicos distendidos em longos períodos de tempo e outros mais concentrados. Alguns são marcados por sucessivos encontros e outros são mais episódicos. A escolha dos dias da semana e dos turnos para os encontros também é fundamental.

Um sexto elemento relevante é o poder decisório de um minipúblico. Certas experiências são consultivas ou educativas, sem um impacto necessário sobre decisões políticas. Outras são *empoderadas* e têm uma efetividade mais ampla sobre decisões. Tal empoderamento pode se revelar tanto na capacidade de influência do fórum como na prerrogativa de produção de decisões vinculantes.

Fung (2004) ainda cita outro elemento para ajudar a diferenciar tipos de minipúblicos. Trata-se do tipo de input esperado pelos cidadãos, o que se liga aos próprios objetivos de cada experiência. De acordo com o pesquisador, a grande “maioria dos minipúblicos é de alimentação dianteira, no sentido de que eles pretendem, como uma pesquisa de opinião ou eleição, gerar discussão pública e refinar a opinião sobre um candidato, assunto ou opção de política” (Fung, 2004: 182). Há, no entanto, outra possibilidade, qual seja, a atuação de minipúblicos no monitoramento e na avaliação de ações em curso. Minipúblicos podem ser fonte de *accountability* política.

Aos elementos discutidos por Fung (2004), gostaríamos de acrescentar um último que diz respeito à articulação do minipúblico com outras arenas discursivas. As

diferentes concepções de minipúblicos podem apregoar tanto a necessidade de construir uma esfera relativamente isolada de outras arenas sociais, de modo a controlar determinadas assimetrias e práticas de opressão, como a necessidade de articular o minipúblico a outras esferas discursivas formais e informais.

Partindo, pois, do pressuposto de que há significativas variações entre desenhos participativos, e no sentido de contribuir para a reflexão das práticas brasileiras, passamos agora à apresentação de alguns dos desenhos que vêm sendo empregados ou sugeridos ao redor do mundo. Como uma revisão exaustiva desses formatos seria pouco frutífera, ater-nos-emos à breve apresentação de sete iniciativas, acrescidas de algumas de suas variações. Em cada apresentação, iniciaremos com uma discussão sobre as origens e a história do desenho, apresentando, em seguida, a forma de seleção dos participantes, os objetivos da proposta e as etapas de sua estruturação. Ao final de cada apresentação, discutimos algumas das contribuições e limites do desenho em questão.

## CITIZENS JURIES

Os *Júris de Cidadãos* são considerados como a primeira grande tentativa de renovação democrática por meio de instituições participativas. Eles foram propostos em 1971, logo no início da virada participativa da teoria democrática, na tese de doutorado de Ned Crosby. Anos depois, em 1974, o pesquisador fundou o *Jefferson Center*, responsável pela consolidação de um método participativo amplamente usado em todo o mundo. De acordo com Sintomer (2010: 115), “mais de 700 júris de cidadãos foram realizados no mundo, principalmente na Inglaterra, nos Estados Unidos, na Alemanha, no Japão e na Espanha”.

Crosby e Nethercut (2005: 112-114) explicam que o desenho de um *Júri de Cidadãos* envolve alguns elementos básicos. Em primeiro lugar, há uma preocupação de que a seleção dos participantes configure um microcosmo da comunidade política. Na prática, realiza-se uma seleção randômica estratificada, levando em consideração idade, educação, gênero, local de residência, raça e, em alguns casos, atitudes e crenças. A aposta é a de que pessoas comuns podem tomar decisões importantes, desde que possam discuti-las de forma qualificada (Smith 2005: 41). O número de participantes varia de 12 a 24, os quais recebem várias confirmações nas semanas que precedem o evento (cartas, telefonemas, email). Sobre o reduzido número de participantes, os proponentes do modelo ressaltam que

grupos pequenos não são tão impressionantes quanto os grandes para aqueles que fazem políticas públicas, mas o Centro [*Jefferson Center*] estava determinado a não deixar a deliberação sofrer. Constatou-se que 24 pessoas era o maior grupo em que ainda era possível deliberar em sessão plenária (Crosby e Nethercut 2005: 113).

Geralmente, um Júri dos Cidadãos tem a duração de cinco dias consecutivos, embora alguns eventos sejam mais curtos. Ainda que os proponentes do modelo expressem o interesse por fazer eventos mais longos, eles alegam que há o risco de uma queda drástica do número de interessados em participar (Crosby e Nethercut 2005: 114). Importante mencionar, ainda, que cada participante recebe um pagamento como forma de reconhecer a importância do seu engajamento. Em 2001, esse valor era de 150 dólares. Também se garantem refeições, estacionamento, custos de viagem e acomodação, quando for o caso (Slocum 2003: 49).

No que concerne ao processo propriamente dito, os jurados são recepcionados e se apresentam uns aos outros. Em geral, dedica-se, pelo menos, uma hora para explicar como funciona o processo. Depois, os jurados escutam uma série de especialistas e de testemunhos pessoais de sujeitos que estão envolvidos diretamente com a problemática em discussão. “Na maioria dos júris, *advocates* são mobilizados para apresentar causas opostas a partir de pontos de vista particulares” (Slocum 2003: 50). Para Crosby e Nethercut (2005), essas falas são o melhor jeito de prover informações aos participantes, sendo que a entrega de informações escritas por membros da equipe não teria se mostrado frutífera. A escolha de tais pessoas é feita por um comitê organizador, o qual é composto por cerca de 10 pessoas e deve envolver *stakeholders* que têm posições distintas (Smith e Wales 2002).

Depois de cada apresentação, os jurados podem questionar esses convidados, tendo tempo adequado para fazê-lo. A maior parte do evento concentra-se justamente nesse diálogo, que envolve um trabalho de facilitação, de modo a garantir a horizontalidade das relações. Os jurados também podem solicitar testemunhas adicionais.

O estágio final, com duração de cerca de um dia, envolve a discussão entre os próprios participantes (Slocum 2003: 51). Esse processo também é conduzido por facilitadores treinados. Um relatório final contendo as recomendações do Júri é formalmente publicado. Como a maioria dos Júris é financiada por autoridades públicas, espera-se que estas respondam às recomendações (Smith 2005: 41). Em alguns casos, os jurados apresentam as recomendações em uma coletiva de imprensa. Há, ainda, uma avaliação final do processo.

Ainda que Júris de Cidadãos tenham sido realizados com diferentes propósitos e tenham tido graus distintos de impacto, Crosby e Nethercut (2005: 114) destacam que, “para influenciar a política pública, um evento deve ter o compromisso de tomadores de decisão ou receber ampla cobertura midiática, ou ambos”. Em geral, tais experimentos mostram-se mais ricos para a promoção de debates do que para exercer influência efetiva em tomadas de decisões. Assim, críticos alegam que os tomadores de decisões podem escolher apenas as recomendações de que precisam para validar medidas impopulares (Smith e Wales 2002: 172). Outro ponto levantado por Carson e Gelber (2001) é que o método é mais frutífero quando a questão a ser deliberada está muito clara e não é demasiadamente complexa.

Paralelamente ao desenvolvimento dos Júris de Cidadãos nos EUA, os anos 1970 observaram o nascimento de uma experiência europeia: o modelo das Células de Planificação. Proposto por Peter Dienel, o modelo teve as primeiras aplicações em 1972- 3, sendo muito usado para discussões de planejamento urbano. O desenho das Células de Planificação tem algumas semelhanças estruturais com os Júris de Cidadãos, embora seja preciso ressaltar a existência de diferenças importantes.

Segundo Smith (2005: 41), “Células de Planificação são mais formais no modo como as informações são fornecidas e usualmente operam em séries concomitantes, de modo a incluir mais cidadãos no processo”. Isso significa uma mudança importante na estrutura: várias células se sobrepõem de maneira a configurar um todo complexo.

Em cada célula participantes adquirem e intercambiam informações sobre o problema, exploram e discutem soluções possíveis e as avaliam em termos de consequências desejáveis e indesejáveis. Especialistas, stakeholders e grupos de interesse têm a oportunidade de apresentar suas posições aos membros das células. (Slocum 2003: 117).

A seleção dos participantes também é randômica, sendo que 25 cidadãos participam de cada célula. A articulação de várias células pode aumentar bastante o número de participantes: *planning cells* “frequentemente incluem centenas de cidadãos em múltiplos locais, ainda que o modelo seja bastante flexível” (Hendriks 2005: 84).

O evento ocorre em um período que varia entre três e cinco dias, sendo que a maioria das experiências acontece em quatro. Cada dia é subdividido em unidades de trabalho, as quais propõem tarefas específicas aos participantes, em face de um todo mais complexo. As unidades têm três fases. Inicialmente, realiza-se uma sessão plenária em que participantes recebem informações em formatos diversos: de vídeos a textos, passando por exposições de especialistas e grupos de interesse. Na segunda fase, a plenária se subdivide em pequenos grupos (com cinco pessoas), os quais se dedicam a discutir opiniões e informações previamente apresentadas e a estabelecer recomendações. Esses subgrupos têm a composição alterada a cada unidade, sendo constituídos por sorteio. Isso evita a estabilização de algumas assimetrias. Outro ponto a ser destacado é que os moderadores atuam, sobretudo, nas plenárias não assumindo uma postura particularmente ativa (Hendriks 2005).

Por fim, há uma terceira fase em que os resultados do trabalho dos pequenos grupos são apresentados à plenária e novamente debatidos, em um processo moderado (Slocum 2003: 125). Os moderadores registram as recomendações de uma maneira visível e os participantes estabelecem mecanismos para trabalhar sobre elas. Tais mecanismos podem envolver votações majoritárias, mas também outros procedimentos, incluindo mecanismos para registrar a intensidade de preferências (*rankings*, por exemplo). O relatório final busca apresentar não apenas as recomendações, mas dar publicidade ao

processo como um todo.

Assim como os Júris de Cidadãos, as Células de Planificação oferecem arenas privilegiadas de diálogo para que os cidadãos discutam questões. Elas têm a vantagem de pensar um processo que se divide em unidades, de modo a compor um todo coerente. Há de se ressaltar, ainda, a riqueza do modelo para a construção partilhada de sugestões, sendo ele mais interessante para a elaboração de recomendações do que para a tomada de decisões (Slocum 2003).

No entanto, e tal como os Júris de Cidadãos, o modelo também encontra desafios ligados à efetividade das recomendações. Embora, por definição, células de planificação sejam “comissionadas e patrocinadas por uma organização com um problema político concreto a ser resolvido” (Hendriks 2005: 88), nem sempre suas recomendações são acatadas. O outro lado da moeda, também ressaltado por Hendriks (2005), está ligado à articulação com organizações estatais, que faz com que muitas experiências estejam submetidas a imperativos estatais.

## DELIBERATIVE POLLS

Um terceiro modelo de inovação institucional a ser mencionado são as Enquetes Deliberativas (*Deliberative Polls*) que se tornaram mundialmente famosas. Propostas por James Fishkin em 1988, as enquetes começaram a ser realizadas na Grã-Bretanha em 1994. Elas surgiram com a proposta de buscar novas formas de aferição da opinião pública, que não agregassem as opiniões individuais tal como elas se encontram, mas que criasse as condições para que estas fossem complexificadas em um processo discursivo (Fishkin 1995). Salienta-se, assim, que o objetivo das Enquetes Deliberativas é distinto do de outras inovações. O intuito não é a construção de recomendações ou uma interferência mais direta em processos decisórios. Trata-se de um mecanismo de mensuração da opinião pública e de formação cívica dos cidadãos, o que poderia revitalizar a experiência democrática (Fung 2004; Fishkin e Luskin 2000: 20).

Enquetes Deliberativas envolvem mais de cem participantes e podem chegar a quase 500. Esses são selecionados por amostragem randômica, sem que a estratificação se faça necessária (Smith 2005: 43). A estratégia adotada é a de ligar para números aleatórios da lista telefônica. Fazem-se muitos telefonemas para uma residência de forma a garantir que não participem apenas aqueles mais fáceis de atingir (Fishkin e Farrar 2005: 74). Também se adotam mecanismos para proteger a amostra do possível viés de convidar apenas aqueles que tendem a atender ao telefone. Reconhece-se, contudo, a manutenção do viés de contar com a participação apenas daqueles que se predispõem a participar (Fishkin e Farrar 2005: 74). Os participantes recebem um pagamento para participar, o qual varia em cada evento. A ideia é que todos possam vir a participar e



tenham condições de fazê-lo.

Nas enquetes deliberativas, os participantes se reúnem em um encontro presencial com duração de um ou dois dias (um final de semana). O processo começa com um *survey*. Na sequência, as pessoas recebem material informativo equilibrado e conversam com especialistas ou defensores de interesses opostos. Depois, os participantes debatem o tema proposto em grupos menores: máximo de 18 pessoas, preferencialmente entre 12 e 15. Tais espaços contam com a presença de moderadores, que recebem treinamento sobre o formato e as expectativas da Enquete Deliberativa.

Constrói-se, assim, um “contexto social que encoraja a discussão face-a-face em pequenos grupos, de modo a que as pessoas possam dar e responder a razões. Mas no final, isolamos as pessoas das pressões sociais no momento da decisão” (Ackerman e Fishkin 2003: 12). Nessa etapa final, cada participante responde, pela segunda vez, a um questionário acerca das temáticas discutidas. “Idealmente, os participantes terão uma oportunidade para digerir o que eles escutaram [...] antes de completar o *survey*” (Fishkin e Farrar 2005: 73). A existência dos dois questionários permite traçar mudanças de opinião. O resultado da segunda aplicação do instrumento, para James Fishkin, seria um espelho do que o público pensaria se pudesse se deter para refletir coletivamente sobre uma questão. Trata-se de uma opinião pública qualificada pela consideração coletiva (Smith 2005: 43).

Cabe citar, ainda, a grande preocupação com a visibilidade de todo o processo, sendo que diversas experiências foram televisionadas. Isso foi possível a partir do estabelecimento de acordos com emissoras para que atuassem como apoiadores de enquetes específicas. A aposta é a de que a cobertura midiática pode amplificar o potencial do debate público. Mais recentemente, Fishkin tem buscado criar mecanismos de discussão online com a mesma tentativa de amplificar as discussões. Sua sugestão é a de que tais processos mantenham características das discussões presenciais, sendo realizadas de maneira síncrona e por meio de microfones. Essa proposta tem a vantagem de possibilitar encontros de escopo nacional sem os custos de uma enquete tradicional. Custos que são um dos grandes problemas das Enquetes Deliberativas, como bem apontam Smith (2005) e Carson e Gelber (2001).

Outra dificuldade do modelo é a sua inerente desconexão em relação a instâncias decisórias. Segundo Fung (2004: 192), as Enquetes Deliberativas não criam mecanismos de controle popular sobre agentes públicos nem têm um grande potencial para informá-los. Além disso, tendem a não envolver movimentos sociais e grupos de interesse, sendo provável, pois, que tenham baixa capacidade de mobilização. Além dos custos e da desconexão com o Estado, Carson e Gelber (2001: 35) também criticam a duração das Enquetes Deliberativas, alegando que os participantes têm pouco tempo para se informar e para considerar as questões.

Para fechar essa seção, é importante mencionar, ainda, outra proposta que tem

origens nas Enquetes Deliberativas: o *Deliberation Day*, defendido por Ackerman e Fishkin (2003). Trata-se de um feriado nacional, duas semanas antes das eleições, para revitalizar a política do país. O modelo busca promover o incremento não apenas da atenção política dos cidadãos, mas também do modo como os candidatos se comportam.

Na proposta dos autores, o Dia da Deliberação seria aberto a todos os cidadãos inscritos para votar. O evento ganharia concretude em milhares de escolas ou centros comunitários do país, sendo que cada um deles abrigaria entre 300 e 500 participantes. Cada participante receberia 150 dólares, o que geraria custos elevados, embora justos, dado o potencial de fortalecer um bem não quantificável: a democracia norte-americana.

Na primeira fase do evento, grupos de 15 pessoas selecionadas aleatoriamente reunir-se-iam para assistir a um debate televisionado. Na fase seguinte, os 15 participantes de cada grupo devotariam 75 minutos para levantar questões importantes. Cada participante teria cinco minutos de fala resguardados. No fim, cada um leria sua questão e o grupo escolheria as três mais importantes. Na hora do almoço, um moderador agruparia questões similares e sobrepostas para, depois, promover um sorteio de 15 questões, para a discussão da tarde. Nessa terceira fase, lideranças partidárias locais se colocariam diante dos grupos ampliados para discutir as questões sorteadas. Por fim, na quarta fase, os participantes voltam para os grupos menores, nos quais discutem as respostas. Não se busca construir um resultado conclusivo.

Para Ackerman e Fishkin (2003), o processo ajuda a promover informação, diálogo e sentimento de comunidade. De acordo com eles, a proposta fomentaria um *ciclo virtuoso*, afetando o engajamento dos cidadãos e o nível de informação destes. Apesar de ter surgido como um experimento de pensamento e das dificuldades de realizá-lo, uma versão enxuta do Dia da Deliberação já foi executada em 2004. Ela contou com 1.500 participantes reunidos em 17 locais, sendo financiada por um conjunto de emissoras televisivas públicas (Smith 2005: 48).

## CITIZENS' ASSEMBLY E CITIZENS' PARLIAMENT

O quarto desenho institucional a ser abordado é o da *Assembleia dos Cidadãos* do Canadá, realizada para impulsionar uma discussão sobre reforma do sistema eleitoral. Na sequência, abordar-se-á, brevemente, o Parlamento dos Cidadãos australiano que, embora distinto do evento canadense, apresenta algumas semelhanças em relação a esse. Em ambos os casos, há uma aposta clara na construção de um público selecionado aleatoriamente que teria a missão de aconselhar parlamentos sobre mudanças no sistema político.

A Assembleia dos Cidadãos de *British Columbia* ocorreu no Canadá em 2004, tendo duração de 11 meses. O evento surgiu a partir de uma promessa de campanha, depois

que algumas eleições provinciais, baseadas em um sistema majoritário de votação, produziram maiorias muito discrepantes em relação à proporção de votos nos partidos. O Partido Liberal, que se sentiu injustiçado nas eleições de 1996, venceu as eleições de 2000. Como prometido após a derrota de 1996, o líder do Partido Liberal resolveu realizar uma Assembleia dos Cidadãos para reformar o sistema eleitoral, destinando-lhe um orçamento de cinco milhões e quinhentos mil dólares.

A proposta era a de gerar um debate informado envolvendo um grupo representativo da província, que faria uma recomendação a ser submetida a um referendo em 2005. No referendo, a recomendação deveria obter 60% dos votos de todos os eleitores da província de *British Columbia* e maioria em, pelo menos, 60% dos distritos eleitorais. A proposta elaborada pelos cidadãos foi vitoriosa em 77 dos 79 distritos, mas obteve 57,7% do total de votos do eleitorado, não sendo, pois, aprovada (Warren e Pearse 2008: 6-7).

Participaram da assembleia 160 cidadãos, escolhidos de maneira quase aleatória. A seleção envolveu um homem e uma mulher de cada uma das 79 circunscrições eleitorais, mais dois indígenas, que não haviam sido captados pela amostra inicial. Essa seleção baseou-se em uma amostra inicial de cerca de 25 mil eleitores, que receberam cartas de convite para um encontro. Destes, pouco mais de 1.500 manifestaram interesse de participar do encontro, e 964 efetivamente o fizeram. Os 158 participantes iniciais foram sorteados a partir dos 964 presentes, sendo dois indígenas posteriormente incluídos (Warren e Pearse 2008: 10). Cada participante recebeu 150 dólares por dia de trabalho na Assembleia, além dos custos de viagem.

O processo foi dividido em três fases. A primeira foi constituída por seis finais de semana (Janeiro a Abril de 2004) de aprendizado sobre sistemas eleitorais, que ocorria em palestras também abertas ao público em geral. Cada final de semana envolvia, em geral três apresentações principais, cada uma delas feita em um estilo de palestra interativa, com o apoio de apresentação e materiais de leitura prévios. Depois de cada apresentação, a Assembleia se dividia em 12 grupos facilitados por alunos de pós-graduação em ciência política das Universidades de *British Columbia* e *Simon Fraser* (Citizens' Assembly Final Report 2004: 11)

A segunda fase envolveu a realização de 50 audiências públicas ao redor da província (Maio e Junho de 2004). Entre quatro e 16 membros da Assembleia dos Cidadãos estiveram presentes em cada uma dessas audiências. Delas participaram cerca de três mil pessoas, que interagiram com apresentadores e membros da Assembleia de modo a explicar situações locais. Cidadãos também fizeram sugestões por meio do site da iniciativa.

Na terceira fase, com duração de seis finais de semana (Setembro a Novembro de 2004), os participantes deliberaram sobre os sistemas eleitorais que poderiam ser sugeridos. O processo envolveu a criação de um *ranking* dos méritos de cada sistema

eleitoral, com a subsequente escolha de três valores tidos como prioritários<sup>2</sup>. A partir dessa hierarquia de valores, os membros da assembleia elaboraram duas opções coerentes com tais valores e discutiram seus formatos e implicações. Depois, votaram em um dos dois modelos e buscaram discutir por que a opção votada seria melhor do que o modelo então adotado.

Em Dezembro, um relatório final foi publicado e os participantes formularam a pergunta que deveria ser colocada no referendo do ano seguinte. Como já mencionado anteriormente, a proposta submetida a referendo não foi aprovada. Um segundo referendo foi realizado anos depois, também não obtendo êxito na produção da maioria duplamente qualificada (Chambers 2009).

Iniciativa semelhante foi o Parlamento dos Cidadãos, realizado na Austrália em 2009, com o intuito de pensar reformas políticas para o país. Organizado por um conjunto de pesquisadores e financiado por um instituto chamado *New Democracy*, o Parlamento dos Cidadãos foi uma assembleia composta por um cidadão de cada uma das 150 circunscrições eleitorais federais. O processo de seleção dos participantes envolveu estratificação para garantir que, entre os 150 participantes, houvesse indígenas e variedade em termos de idade, gênero e educação (Dryzek *et al.* 2009: 1-2).

O evento começou com uma série de encontros de um dia para explicar o processo aos participantes. Também houve um fórum *online* para discutir propostas. Tais processos prepararam os membros da Assembleia para o evento principal, com duração de quatro dias, realizado na capital do país (Canberra). Nesse momento, os cidadãos foram divididos em 24 grupos que contaram com facilitadores. Ao final, participantes votavam nas propostas e estabeleciam prioridades. As recomendações foram apresentadas por vários dos cidadãos para a Secretária do Primeiro Ministro.

Análises preliminares do evento indicaram tendências importantes de mudanças de opinião a partir da troca de razões (Dryzek *et al.* 2009: 4). Os realizadores também afirmaram que houve um processo de capilaridade pós-evento, com participantes fazendo palestras, contatando seus representantes para informá-los das recomendações, procurando jornais para divulgar o encontro e até buscando promover versões locais do evento (Dryzek *et al.* 2009: 5).

Entre os problemas da iniciativa, convém citar não apenas o baixo empoderamento, como também a dispersão temática gerada pela amplitude da discussão. Outro ponto ressaltado por Dryzek *et al.* (2009: 2) diz respeito à escassa cobertura midiática, o que se deve, entre outras causas, à simultaneidade de uma catástrofe ambiental (queimadas) de grandes proporções que atraiu a atenção do país.

<sup>2</sup> No caso: representação local efetiva, resultados justos por proporcionalidade e maximização da escolha dos eleitores.

As Conferências de Consenso surgiram na segunda metade dos anos 1980, a partir de uma proposta do Conselho Dinamarquês de Tecnologia (*Danish Board of Technology*). Tal conselho fora criado em 1985 pelo parlamento nacional com o objetivo de avaliar questões tecnológicas moralmente controversas (Klüver 1995; Smith 2005). Embora o *Danish Board* utilize vários métodos para promover o diálogo entre especialistas, políticos e população, é importante salientar a relevância das Conferências de Consenso, implementadas a partir de 1987. Como percebe Sintomer (2010: 143), a “principal contribuição de uma conferência de consenso [...] é admitir simbolicamente a importância das dimensões políticas e sociais nas escolhas técnicas e científicas”. Com isso, a experiência permite fomentar debates públicos sobre questões técnicas. A internacionalização do modelo promoveu a realização de mais de 50 Conferências de Consenso em 16 países (Hendriks 2005).

Participam de uma Conferência de Consenso entre 10 e 25 cidadãos, ainda que o modelo original dinamarquês fixe esse número em 16. Klüver (1995) deixa claro que não se trata de um grupo representativo da população, o que seria, além de desnecessário, estatisticamente inviável nessa escala. “O método da Conferência de Consenso está baseado no diálogo entre pessoas com diferentes backgrounds e diferentes conjuntos de valores” (Klüver 1995: 45). Uma estratégia recorrente para obter diversidade é fazer uma seleção a partir de respostas a um chamado público na imprensa. Geralmente, recorre-se a veículos regionais para aumentar a capilaridade do processo. A seleção é baseada, sobretudo, em critérios sociodemográficos, como idade, gênero, ocupação e área de residência. “É essencial que nenhum integrante do painel leigo seja especialista na questão ou represente interesses particulares no campo” (Grumfahl 1995: 33). Os participantes não são pagos.

Dividido em duas fases, o modelo se estende por “oito dias de deliberação em um período de aproximadamente três meses” (Hendriks 2005: 83). Ao longo de todo o processo de organização, é fundamental a atuação de um comitê, composto por entre três e cinco especialistas com posições diversas sobre o tema e, usualmente, algum membro do parlamento (Grumfahl 1995: 32; 39). A primeira etapa do processo funciona como uma espécie de preparação para a conferência propriamente dita. Nela, o grupo se informa sobre o tema a ser debatido, formula as questões que nortearão a conferência e seleciona especialistas que responderão a tais questões. Além da leitura de muitos materiais, a etapa inicial inclui encontros presenciais em dois finais de semana. Neles, alternam-se apresentações curtas, sessões plenárias e discussões em pequenos grupos.

Um dos aspectos importantes do modelo das Conferências de Consenso é o controle concedido aos participantes sobre a agenda do evento. “Isso faz com que o processo seja mais envolvente e significativo para os participantes e fornece à autoridade

responsável um input comunitário mais rico” (Carson e Gelber 2001: 40). Por mais que haja um planejamento inicial, é função dos facilitadores promover uma apropriação da agenda por painelistas e participantes.

A segunda fase de uma Conferência de Consenso dura três dias e é aberta ao público. Nela, os dias iniciais são dedicados à conversa dos cidadãos com os especialistas. Em geral, cada especialista faz apresentações curtas, seguida de discussões. Um total de 10 a 15 apresentações ocorre em um dia. Em seguida, o grupo se engaja em um processo de discussão com o apoio de um moderador profissional. Os cidadãos atuam não apenas por meio do relato de suas experiências, mas no próprio julgamento de questões que têm implicações morais. A proposta é agregar informações aos valores e à capacidade de julgamento das pessoas.

O debate entre cidadãos embasa a redação de um relatório com recomendações, o qual é “escrito por pessoas ordinárias e, assim, não representa um interesse especial” (Grumfahl 1995: 31). O processo de elaboração envolve trabalhos em pequenos grupos (2-3 pessoas) e momentos mais amplos com todos os participantes. Especialistas fazem apenas correções técnicas quando necessárias. O relatório é, então, apresentado publicamente aos meios de comunicação e enviado a vários destinatários da academia e das instituições políticas. Ainda que esse tipo de desenho participativo não se configure como experiência de governança partilhada, Smith (2005: 42) e Klüver (1995: 44) afirmam que ele tem sido capaz de influenciar diretamente processos legislativos.

Importante salientar, por fim, que os meios de comunicação são fundamentais no desenho, ultrapassando a mera divulgação do resultado final. Tanto que um dos papéis do coordenador geral de uma conferência é manter o vínculo permanente com jornalistas. Klüver (1995) destaca o êxito que o modelo tem tido na atração de atenção midiática. Esse êxito, na opinião de Klüver (1995), é essencial para despertar um debate público mais amplo. Grumfahl (1995: 36) também discute o papel da mídia e lembra que os participantes de uma Conferência de Consenso são aconselhados a não fazer declarações para jornais antes do final do processo, de modo a não induzir a discussão e nem a se sentirem publicamente vinculados a um ponto de vista.

## 21<sup>ST</sup> CENTURY TOWN MEETINGS®

Os *Town Meetings* do Século 21 foram criados por uma ONG norte-americana chamada *AmericaSpeaks*. Inspirada nos clássicos *Town Meetings* da Nova Inglaterra, a experiência busca fomentar a participação de centenas de pessoas, expandindo o escopo usual de muitos dos experimentos. “Em termos de escala, o 21st Century Town Meeting da *AmericaSpeaks* é a mais impressionante das operacionalizações deliberativas” (Smith 2005: 45). Outras características fundamentais da iniciativa são a valorização do diálogo

aberto (em vez da realização de apresentações seguidas de perguntas e respostas) e o uso intensivo de tecnologias da informação e da comunicação (Fung 2004).

De acordo com dados da *AmericaSpeaks*, a instituição já realizou cem experiências participativas, envolvendo mais de 160 mil cidadãos em deliberações sobre questões públicas<sup>3</sup>. Todos os 50 estados norte-americanos já foram palco delas. O primeiro *21st Century Town Meeting* ocorreu em 1998, com o foco em Segurança Social. Desde então, temáticas tão diversas quanto orçamentos municipais, o futuro de autistas, a reconstrução de Nova Orleans e o destino do terreno das torres gêmeas em Nova York foram debatidas em eventos desse tipo.

Um *21st Century Town Meeting* tem duração de um dia, sendo aberto a todos os interessados. Organizações sociais, lideranças comunitárias e campanhas de mídia são relevantes nesse processo de mobilização. Na medida em que participantes se registram, a equipe organizadora compara os dados com o censo da localidade e molda as estratégias de recrutamento. Há esforço especial de recrutamento de pessoas que tradicionalmente participam pouco, como jovens e residentes com baixa renda (Fung 2004; Smith 2005; Lukensmeyer *et al.* 2005). Também se atenta para igualdade de gênero, faixas etárias e diversidade racial.

Os cidadãos inscritos recebem materiais informativos em suas casas. A comunidade como um todo também pode encontrar esses materiais em alguns locais de grande circulação. Na abertura do evento, apresentações rápidas de lideranças políticas e vídeos também desempenham papel informativo. A tônica do encontro são diálogos em mesas (com cerca de 10 pessoas). De acordo com Lukensmeyer e colaboradores (2005: 156-7),

milhares de pessoas chegam ao fórum como indivíduos distintos, cada um com seus interesses e pontos de vista únicos. Na medida em que o dia começa, indivíduos em cada uma das centenas de mesas da sala começam a discutir assuntos críticos que ameaçam a comunidade. Com a ajuda de facilitadores habilitados, os participantes de cada mesa aprendem que eles ligam para muitas coisas iguais.

Cada mesa de discussão possui um *laptop* no qual um voluntário registra os pontos da conversa. Esses registros são colhidos por uma equipe central que compila esses pareceres, de modo a projetar agregados em telões atualizados em tempo real. Ao longo do processo, também há espaços para agregações instantâneas de preferências, sendo que cada participante fica de posse de um dispositivo eletrônico (*keypad*) usado para tanto. A equipe central ecoa alguns pontos polêmicos surgidos em mesas para comentários e votos mais gerais do grupo mais amplo. “O uso de tecnologias para reunir, destilar e projetar temas permite que um *21st Century Town Meeting* se movimente entre a

3 Fonte: <http://americaspeaks.org/>. Acesso em: 13 de dezembro de 2011, 14h54.

intimidade do diálogo em um pequeno grupo e o trabalho coletivo de milhares de pessoas” (Lukensmeyer *et al.* 2005: 159). Especialistas e grupos de interesse “ficam disponíveis no dia do evento para prover informações quando necessário” (Smith 2005: 45). Em geral, algumas autoridades públicas também se fazem presentes, tendo alguns minutos ao final do processo para comentar os resultados.

Importante chamar a atenção para os objetivos desses *Town Meetings*. Na grande maioria dos casos, há uma aposta no papel dos cidadãos para fazer recomendações ao governo. Há, também, aplicações voltadas ao monitoramento de políticas públicas. É o caso de uma experiência iniciada pela prefeitura de Washington D.C., em 1999, que submeteu os programas propostos pela prefeitura ao escrutínio dos cidadãos em vários anos. Essa foi uma experiência bastante efetiva, sendo que a prefeitura “destinou mais de 700 milhões de dólares a novos programas para atender as prioridades do público” (Lukensmeyer *et al.* 2005: 156).

Entre os problemas dos *21st Century Town Meetings*, destacam-se desafios para assegurar a diversidade de participantes e para garantir a sustentação do engajamento cívico depois do evento (Lukensmeyer *et al.* 2005: 162). Os custos de uma experiência desse porte também podem ser proibitivos em alguns contextos. Outro aspecto a ser destacado tem a ver com a proporção dos *Town Meetings*: “o poder de incluir tantos cidadãos em um processo emerge às custas do controle dos cidadãos sobre a agenda e a direção do encontro” (Smith 2005: 45). Um experimento dessa proporção deve ser muito bem planejado de saída. Também há preocupações com o aprofundamento do impacto do modelo.

## CÂMARAS DISCURSIVAS

Um último desenho institucional a ser explorado no plano internacional é a recente proposta das *Câmaras Discursivas* (Dryzek e Niemeyer 2008). Trata-se de um modelo conceitual, que ainda não teve aplicação, embora alguns pesquisadores ingleses tenham ensaiado fazê-lo<sup>4</sup>. A proposta nasce no bojo da ressignificação do conceito de representação política, que tem ganhado grande projeção na teoria política contemporânea<sup>5</sup>. Sua aposta é na complexificação da ideia de representação, por meio da criação de instituições representativas cuja legitimidade não se assenta no voto popular. Isso não significa que os autores desejem contestar a relevância das instituições existentes. Buscam apenas pensar instituições que, junto a elas, fortaleceriam a democracia.

O princípio estruturante das *Câmaras Discursivas* é o de que os discursos são a

4 Informação fornecida por John Dryzek em email pessoal no dia 30 de julho de 2011.

5 Cf. Saward (2008); Urbinati (2006); Castiglione & Warren (2005); Parkinson (2006); Mansbridge (2003); Young (2000); Gurza Lavalle *et al.* (2006); Avritzer (2007); Almeida (2011); Mendonça (2008).



unidade mais básica da política. Se a grande maioria das teorias políticas assume indivíduos como as entidades mais elementares do mundo político, Dryzek e Niemeyer (2008) buscam mudar os rumos da discussão. Discursos são mais elementares, inclusive porque atravessam indivíduos e grupos em suas configurações identitárias. “A pessoa em sua integridade não pode ser representada, dada a multiplicidade que a constitui, [sendo] preciso pensar mecanismos para que os diferentes discursos se façam representados” (Mendonça 2010: 7). Para eles:

Para a racionalidade da formulação de políticas públicas [...] todos os discursos relevantes deveriam ser representados, independentemente de quantas pessoas apoiam cada discurso. A racionalidade pode até se beneficiar da presença de visões a que ninguém subscreve (Dryzek e Niemeyer 2008: 483).

A representação de discursos é importante, porque alguns deles podem permanecer negligenciados ou não vocalizados. Pense-se, por exemplo, na defesa de interesses de gerações futuras ou de pessoas que não podem se expressar adequadamente. As *Câmaras Discursivas* seriam instituições voltadas a assegurar a representação de todos os discursos relevantes sobre certa questão, sendo um espaço ocupado por representantes discursivos, em vez de representantes de pessoas, territórios ou grupos.

Para operacionalizar a proposta, os pesquisadores sugerem começar com um mapeamento dos discursos relevantes, sugerindo a realização de grupos focais e o estudo de textos midiáticos para avaliar o que há sobre a questão. Mapeados os discursos relevantes, seria preciso designar os representantes de cada um deles. Segundo Mendonça (2010: 8),

os autores advertem que o voto não é uma opção desejável para essa seleção, já que vincularia o representante a grupos de pessoas. A seleção aleatória por si só também não é viável, porque o número de participantes teria que ser gigantesco para garantir a representatividade de discursos.

A saída prescrita envolve um misto de aleatoriedade e mapeamento da diversidade para a composição de uma instituição que tenha cerca de 20 representantes. A proposta é começar com um grupo representativo da população e averiguar o grau de identificação de diferentes pessoas com discursos distintos. Tal averiguação pode envolver métodos diversos, sendo que os autores sugerem o emprego da Metodologia Q<sup>6</sup>, embora admitam que entrevistas em profundidade também possam fazer o trabalho.

6 Proposto por psicólogo W. Stephenson, no início do século XX, e muito desconhecido no Brasil, tal método busca analisar as disposições subjetivas de pessoas com relação a alguns temas. Sua base consiste na montagem de uma amostra de enunciados, que devem ser hierarquizados pelos participantes de acordo com o grau de concordância. Esses ordenamentos são submetidos a análises estatísticas que mapeiam padrões de subjetividade.

	<b>CITIZEN JURIES</b>	<b>PLANNING CELLS</b>	<b>DELIBERATIVE POLLS</b>	<b>CITIZENS' ASSEMBLY</b>	<b>CONSENSUS CONFERENCES</b>	<b>21ST CENTURY TOWN MEETINGS</b>	<b>DISCURSIVE CHAMBERS</b>
<b>Origem</b>	Ned Crosby, E.U.A, 1971	Peter Diehl, Alemanha, 1972-3	James Fishkin, E.U.A, 1988 (Reino Unido, 1994)	Legislativo de British Columbia, Canadá, 2004	Conselho Dinamarquês de Tecnologia, Dinamarca, 1987	Americaspeaks, E.U.A, 1998	John Dryzek e Simon Niemeyer, Austrália, 2008
<b>Objetivos</b>	Produzir sugestões após debate	Realizar debate público sobre questões coletivas	Medir opinião pública qualificada e promover a educação cívica.	Reformular o sistema eleitoral.	Fomentar debates públicos sobre questões técnicas. Consultar cidadãos sobre questões morais	Fazer recomendações a governos e monitorar políticas públicas	Assegurar a representação de todos os discursos relevantes sobre certa temática e aconselhar governos
<b>Seleção de Participantes</b>	Aleatória estratificada (12-24 pessoas)	Aleatória estratificada (25 pessoas em cada célula, podendo chegar a centenas de pessoas)	Aleatória (de 100 a 500 participantes)	Quase-aleatória (160 cidadãos) + 3 mil cidadãos que participaram voluntariamente de audiências	Seleção com base em critérios sócio-demográficos, (entre 10e 25 participantes)	Aberto a todos os interessados – estratificação de recrutamento de pessoas que buscam promover representatividade (Milhares de pessoas podem participar)	Mapamento Discursivo + Levantamento de pessoas que se identifiquem com discursos + Seleção aleatória (20 pessoas)
<b>Remuneração de Participantes</b>	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não definido
<b>Tema</b>	Variável	Variável – Muito usadas em planejamento urbano	Variável	Reforma Política	Questões tecnológicas moralmente controversas	Variável	Variável
<b>Duração</b>	5 dias consecutivos (em geral)	4 dias consecutivos (em geral)	1 ou 2 dias (final de semana)	11 meses (12 finais de semana + 50 audiências)	8 dias (em um período de 3 meses)	1 dia	Atuação prolongada
<b>Poder decisório</b>	Baixo	Médio	Baixo	Alto (propostas submetidas referendo popular)	Médio/Alto	Médio/Alto	Propõe-se que seja médio/alto
<b>Etapas</b>	1. Explicação do Processo Discussão co-madurocates3. Construção deliberada de sugestões4. Avaliação do processo	1. Unidades de trabalho com 3 fases: a) informação-discussões em subgrupos variáveis; b) plenárias	1. Survey Informação3. Discussão em grupos4. Survey 2	1. Palestras informativas e discussões em grupos Audiências Públicas Regionais- Discussão final Referendo	1. Preparação (informação e escolha dos especialistas) Apresentações e discussões abertas ao público Elaboração coletiva de relatório	1. Informação (materiais e apresentações) Diálogos em grupos com 10 pessoas Reverboração de questões polêmicas em telão Votações eletrônicas	A definir
<b>Outras considerações</b>	- Centralidade dos facilitadores	- Articulação de diversas células	- Precocaptação fundamental com visibilidade Desdobra-se em outras experiências: Enquetes Online e Deliberation Day	- Experiência semelhante: Parlamento dos Cidadãos Austrália	- Conversas entre participantes e especialistas abertas ao público.	- Uso intensivo de TTCs	- Nunca foi aplicado

Os proponentes do modelo não o desenvolvem a ponto de prescrever, de maneira acurada, a lógica de funcionamento e as rotinas de uma Câmara Discursiva. Eles alegam, por exemplo, que diversos mecanismos decisórios poderiam ser mobilizados, incluindo o voto, consensos ou acordos operacionalizáveis. O papel principal de tal Câmara seria o de recomendação e aconselhamento, ainda que haja vários modos como isso possa de fato ocorrer. Seria possível imaginar, por exemplo, uma Câmara Discursiva como a *upper house* em um sistema bicameral (Dryzek e Niemeyer 2008: 489). Câmaras Discursivas também poderiam integrar formas de governança transnacional.

Independentemente da forma de institucionalização, Dryzek e Niemeyer (2008) chamam a atenção para a necessidade de pensar mecanismos de *accountability*, capazes de tornar esses minipúblicos responsivos à sociedade<sup>7</sup>. Daí a importância de articular tais Câmaras a outras arenas comunicativas que perpassam o *sistema deliberativo*. Por mais abstratas que sejam essas ideias, o modelo das Câmaras Discursivas levanta pontos de reflexão interessantes, como a da legitimidade dos representantes de experimentos participativos e a possibilidade de produzir inovações mais estruturais.

## O BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Algumas questões chamam a atenção na comparação entre os supra-apresentados desenhos participativos e as práticas institucionalizadas no Brasil contemporâneo. O país tornou-se mundialmente célebre pelas várias experiências de participação, destinadas a incrementar o funcionamento democrático por meio do engajamento dos cidadãos. O reconhecimento internacional dos conselhos de políticas e dos orçamentos participativos, bem como das conferências (em seus múltiplos níveis) e dos comitês de bacias hidrográficas, ressignificou profundamente o sentido da democracia no Brasil pós-1988. Adicionem-se a essas experiências do Executivo algumas práticas do Poder Legislativo, como as audiências públicas, as comissões de participação popular e os eventos institucionais<sup>8</sup> em formatos diversos, e se pode perceber a densidade da malha participativa institucionalizada no país.

Essa densidade não implica necessariamente qualidade, já que há práticas muito diversas em contextos bastante distintos e com resultados assaz díspares. Tal avaliação não poderá, contudo, ser alvo do presente artigo. Bastará reconhecer, aqui, que as formas participativas não devem ser pensadas como intrinsecamente positivas ou despidas de dilemas. Com esse reconhecimento, nosso foco se volta para o ponto de interesse

7 A respeito da ideia de Accountability Discursiva, ver Mendonça (2008)

8 A título de ilustração, mencionamos os Ciclos de Debates, os Fóruns Técnicos e os Seminários Legislativos realizados na Assembleia Legislativa de Minas Gerais desde os anos 1990.

do presente texto: quais as especificidades das práticas brasileiras quando comparadas àquelas adotadas (ou imaginadas) ao redor do mundo?

Um primeiro aspecto que chama a atenção é o empoderamento das práticas brasileiras. Como já discutido, um dos grandes problemas das práticas internacionais é a baixa efetividade da maioria das experiências. Como muitas delas surgem de organizações autônomas, nem sempre vinculadas a instâncias governamentais, elas têm uma capacidade de influência frequentemente pequena. No caso do Brasil, contudo, nota-se que a maioria das práticas está ligada, desde sua origem, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, o que aumenta as chances de intervenção destas. Em alguns casos, há uma verdadeira delegação do poder de decisão aos participantes, sendo que suas orientações devem ser cumpridas sob pena da lei. Em outros, a participação é mais consultiva, mas sua ligação com poderes constituídos acaba por fortalecer o peso dessas “consultas”, já que a oposição a elas poderia evidenciar desconexão com os “anseios sociais”.

Uma segunda diferença fundamental das práticas brasileiras é a ausência do sorteio como método de seleção de participantes. Como discutido, o sorteio é uma prática muito recorrente na maioria das experiências participativas internacionais (Sintomer 2010). Ele é visto como mecanismo para garantir a construção aleatória de um microcosmo da comunidade política, assegurando a representatividade do minipúblico e sua “liberdade” para ponderar diferentes opiniões. Diferentemente, nas práticas brasileiras, tende a vigorar um foco na participação vultosa (autosseleção voluntária) ou um tipo restrito de representação em que entidades da sociedade civil são tomadas como porta-vozes de interesses mais amplos. Mais do que um encontro entre leigos para discutir questões, tem-se a construção de um corporativismo ampliado em que grupos advogam posições. Por um lado, tal aposta tende a ampliar o público de participantes e a envolver atores engajados na temática. Por outro, nota-se um potencial enfraquecimento da deliberatividade dessas práticas.

Uma terceira diferença estrutural entre as práticas brasileiras e muitas daquelas observadas diz respeito aos cuidados com a inclusividade. No caso brasileiro, a participação não é remunerada e, frequentemente, ocorre em dias que dificultam a participação de muitas pessoas. Não se nota, em geral, um cuidado maior para assegurar e motivar o engajamento de cidadãos ordinários, mesmo porque se opera com a premissa da participação de grupos organizados. A exceção diz respeito ao custeio de viagens (trânsito, hospedagem e alimentação) que viabilizam formas de participação em larga escala, como as conferências. No entanto, não se concebe, ainda, a possibilidade de remunerar os participantes por sua contribuição pública, mesmo que essa contribuição implique a perda de fontes de renda para alguns sujeitos.

A quarta diferença a ser citada é o uso relativamente reduzido de TICs nas práticas participativas brasileiras. Embora se notem avanços nessa área, como a inclusão de fóruns online para a discussão do regulamento da XIV Conferência Nacional de Saúde e

mesmo a realização de experiências de orçamento participativo digital, ainda são raras as práticas participativas que fazem um uso mais intensivo de TICs como se observa, por exemplo, nos 21st Century Town Meetings da *AmericaSpeaks*.

Uma quinta diferença importante é o caráter de iteração das experiências brasileiras que, de um modo geral, tendem a apostar em processos continuados que não se configuram como experiências únicas. A grande maioria dos minipúblicos internacionais apresentados tem uma natureza mais delimitada, enquanto as experiências brasileiras são mais prolongadas, atravessando obliquamente processos de construção, execução e fiscalização de políticas públicas. Aí reside a complexidade da ideia de controle social.

Uma sexta diferença significativa a ser apontada revela-se na forma de condução das discussões. As experiências brasileiras costumam operar com a ideia da criação de acordos em um cenário plural em que, basicamente, formulam-se propostas, realizam-se destaques e votam-se decisões. A realização de discussões em pequenos grupos conduzidos por moderadores é raríssima, embora os conselhos operem com uma lógica de discussões mais reduzidas e venham adotando práticas de divisão de trabalho em subgrupos. Nesse cenário, mesmo que haja espaço para debate, esse se revela mais uma negociação entre grupos com preferências (mais ou menos) pré-estabelecidas. Trata-se de uma lógica mais participativa do que deliberativa.

Por fim, uma sétima distinção interessante é a presença, nas experiências brasileiras, de momentos em que se discutem as regras que balizam algumas das experiências participativas. Tal momento é marcante, por exemplo, em orçamentos participativos e conferências. Esse tipo de prática é muito interessante e tem sido negligenciado em algumas práticas internacionais em que a preocupação com o desenho é tão grande, que os participantes são simplesmente inseridos no desenho, sem participar de sua constituição.

Explorados esses pontos, resta-nos perguntar (retoricamente, é claro) se as experiências brasileiras são melhores ou piores do que as apresentadas anteriormente. Obviamente, qualquer tentativa de dar uma resposta taxativa a essa questão seria enviesada e equivocada. O empoderamento, o volume da participação, a iteração temporal e a discussão de regras são atributos interessantes para fortalecer a vocalização de preferências sociais no exercício do poder político. No entanto, muitas das características das práticas brasileiras, de um modo muito geral, parecem restringir a possibilidade de deliberação entre os participantes. Isso se manifesta, por exemplo, na forma como os processos tendem a ser conduzidos, bem como no volume e na forma de seleção de participantes. Parece haver, pois, um foco na participação ampliada e não necessariamente no intercâmbio discursivo entre participantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto buscou explorar alguns desenhos participativos que têm sido aplicados internacionalmente. A ideia foi a de apresentar propostas de institucionalização de participação que têm características diversas, incluindo a forma de seleção de participantes, os fluxos do processo ou mesmo a maneira de apresentação dos resultados. Compreender a natureza dessas instituições participativas contribui para refletir sobre as formas mais interessantes para promover determinados objetivos em contextos diversos.

No sentido de fomentar essa reflexão, o artigo começou com a discussão dos seguintes experimentos participativos: Citizens' Juries, Planning Cells, Deliberative Polls, Deliberation day, Citizens' Assembly, Citizens' Parliament, Consensus Conferences, 21st Century Town Meetings e Câmaras Discursivas. Os seus elementos mais interessantes foram apresentados, com ponderações sobre semelhanças e diferenças, potencialidades e riscos de cada desenho. Por fim, buscou-se fazer uma breve comparação panorâmica entre os mencionados experimentos internacionais e as principais práticas participativas institucionalizadas no Brasil. Tal comparação permite entender especificidades das práticas brasileiras, com suas eventuais forças e dilemas.

Sete aspectos chamam a atenção nessa comparação: (1) o empoderamento das experiências construídas no país; (2) a ausência do sorteio como método de seleção de participantes; (3) a negligência frequente em relação a critérios fomentadores de inclusão; (4) o uso relativamente reduzido de TICS; (5) a natureza continuada dos processos brasileiros; (6) a dimensão agregativa da maioria das experiências nacionais; e (7) a preocupação com a discussão participativa de regras. Com base nesses aspectos, salienta-se a importância de repensar, por um enfoque deliberativo, a própria noção de participação e as práticas dela derivadas. Articular participação e deliberação parece ser um dos grandes desafios da teoria democrática contemporânea. Curiosamente, é o conceito de representação que tem indicado caminhos mais instigantes para essa costura<sup>8</sup>. Esse é, contudo, assunto para outro artigo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, Bruce; FISHKIN, James. Deliberation day. In: FISHKIN, J.; LASLETT, P. (eds.) *Debating deliberative democracy*. Malden: Blackwell: 07-30. ALMEIDA, Débora R. 2011. *Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, 2007, v. 50, n. 3, p. 443-464.
- CARSON, L; GELBER, K. 2001. *Ideas for Community Consultation: A discussion on principles and procedures for making consultation work*. Relatório preparado para o Departamento de Assuntos Urbanos e Planejamentos de Nova Gales do Sul, Austrália.
- CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark. 2005. *Rethinking Representation: Seven Theoretical Issues*. Midwest Political Science Association Annual Conference. Chicago, 2005.
- CHAMBERS, Simone. Rhetoric and the Public Sphere: has deliberative democracy abandoned mass democracy? *Political Theory*, 2009, v. 37, n. 3, : 323-350.
- CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública, 2009.
- CROSBY, Ned; NETHERCUT, Doug. Citizens Juries: Creating a trustworthy voice of the people. In: GASTIL, J; LEVINE, P. (eds). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005: 111-119.
- DRYZEK, J. S ; BELGIORNO-NETTIS, Luca ; CARSON, Lyn ; HARTZ-KARP, Janette, LUBENSKY, Ron; MARSH, Ian; NIEMEYER, Simon. The Australian Citizens Parliament: A World First. *Journal of Public Deliberation*, v. 5, n. 1, 2009: 1-7.
- DRYZEK, John S., NIEMEYER, Simon. Discursive representation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 4, 2008: 481-483.
- FISHKIN, James S. 1995. *The voice of the people: public opinion and democracy*. New Haven; London: Yale Univ. Press.
- \_\_\_\_\_; FARRAR, Cynthia. Deliberative polling: from experiment to community resource. In: GASTIL, J.; LEVINE, P. (eds). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005: 68-79.
- FISHKIN, James; LUSKIN, Robert. The quest for deliberative democracy. In: SAWARD, M. (Ed.). *Democratic innovation – Deliberation, representation and association*. Londres: Routledge, 2000: 17-28.
- FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos (eds.). *Participação e*

- deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004: 173-209.
- GRUMFAHL, Johs. The danish consensus conference model. In: Simon Joss and John Durant. *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*. London: Science Museum, 1995: 31-40.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, n. 67, 2006.49- 103.
- HENDRIKS, Carolyn. Consensus conferences and planning cells: lay citizen deliberations. In: GASTIL, J; LEVINE, P. (eds). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005: 80-110.
- KLÜVER, Lars. Consensus Conferences at the Danish Board of Technology. In: Simon Joss and John Durant. *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*. London: Science Museum, 1995.
- LUKENSMEYER, C.; BRIGHAM, S.; GOLDMAN, J. A. 2005. Town Meeting for the 21st Century. In: GASTIL, J; LEVINE, P. (eds). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass: 154-163.
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1995: 5-34.
- MANSBRIDGE, Jane. Rethinking Representation. *The American Political Science Review*, v. 97, n. 4, 2003: 515-528.
- MENDONÇA, Ricardo F. Democracia discursiva: contribuições e dilemas da abordagem deliberativa do grupo australiano. *BIB*, n. 69, 2010: 59-78.
- \_\_\_\_\_. Representation and deliberation in civil society. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 2, 2008: 117-137.
- PARKINSON, John. 2006. *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- PUTNAM, Robert. Bowling Alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 1, 1995: 65-78.
- SAWARD, Michael. Authorisation and authenticity: Representation and the unelected. *The Journal of Political Philosophy*, v. 17, n. 1, 2008: 1-22.
- SCHYNS, P.; KOOP, C. Political distrust and social capital in Europe and the USA. *Social Indicators Research*, v. 96, n. 1, 2010: 145-167.
- SINTOMER, Yves. 2010. *O poder ao povo – Júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- SLOCUM, Nikki. 2003. *Participatory methods toolkit - A practitioner's manual*. Manual publicado pela King Baudouin Foundation e pelo Flemish Institute for Science em colaboração com a United Nations University, 2003.



- SMITH, Graham. *Beyond the Ballot 57 Democratic Innovations from Around the World*. Relatório preparado para o Power Inquiry, UK, 2005.
- \_\_\_\_\_; WALES, Corinne. Citizens' juries and deliberative democracy. In: D'ENTRÈVES, M. P. *Democracy as public deliberation – new perspectives*. Manchester: Manchester University Press, 2002: 157-177.
- URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: Principles and genealogy*. Chicago/Londres: The University of Chicago Press.
- WARREN, Mark. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: ROSENBERG, S. *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* New York: Palgrave MacMillan, 2007: 272-288.
- \_\_\_\_\_; PEARSE, Hilary. Introduction: democratic renewal and deliberative democracy. In: WARREN, Mark; PEARSE, Hilary (eds). *Designing Deliberative Democracy - The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- YOUNG, Iris. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

# INTERNATIONAL PARTICIPATORY EXPERIMENTS: BRAZIL IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE

## ABSTRACT

The strengthening of participatory and deliberative theories has been followed by the emergence of several institutional experiments, which are seen as essential to overcome some of the current democratic deficits. This article seeks to present some of these participatory experiments that have been adopted in Europe, in the USA and in Australia. Such presentation grounds a comparison with the predominant logics of Brazilian participatory arrangements. Based on this comparison, the article discusses the specificities of national practices, with their contributions, limits, and under explored aspects. The aim is to disclose several forms of participation, so as to instigate the perception that participatory institutions, as a part of contemporary political ecosystems, are plastic and subject to constant reinvention.

## SUBMETIDO EM

março de 2012

## APROVADO EM

fevereiro de 2013

## KEYWORDS

Participatory democracy, deliberative democracy, minipublics, institutional design.

## SOBRE O AUTOR

### RICARDO FABRINO MENDONÇA

Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da UFMG e doutor em Comunicação Social pela mesma instituição. É bolsista de produtividade do CNPq e bolsista Pesquisador Mineiro da Fapemig. É um dos coordenadores do Grupo de Pesquisa sobre Democracia Digital (UFMG). Publicações recentes de sua autoria apareceram em: *Constellations*, *Political Studies*, *Critical Policy Studies*, *Policy & Society*, *Opinião Pública*, *Dados*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *Análise Social*, *Brazilian Political Science Review*, *Revista de Sociologia e Política*, *Lua Nova* e *BIB*.

Contato: ricardofabrino@fafich.ufmg.br.