



AS TEMÁTICAS DA *ACCOUNTABILITY* E DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO INTERIOR DA TRADIÇÃO DA TEORIA DEMOCRÁTICA: MODELOS TEÓRICOS E MARCOS DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

The themes of accountability and political participation within the tradition of democratic theory: theoretical models and landmarks of democratic legitimacy

Christian Bruno Alves Salles

UFMG

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2286-3582>

E-mail: christianbrunoasalles@gmail.com

Trabalho enviado em 24 de janeiro de 2024 e aceito em 6 de fevereiro de 2025



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 18, N.03, 2025, p. 374-419

Christian Bruno Alves Salles

DOI: [10.12957/rqi.2025.81516](https://doi.org/10.12957/rqi.2025.81516)

RESUMO

Este artigo tem como objetivo abordar a tradição da teoria da democracia a partir da incidência das temáticas da participação política e da *accountability* bem como de seu paulatino reconhecimento como componentes imprescindíveis para o aprimoramento da prática democrática, referidos à possibilidade de construção de experiências e instituições políticas mais inclusivas e representativas, nas quais os processos participativos e decisórios sejam mais condizentes com a afirmação do interesse público. Também é seu objetivo evidenciar a presença de argumentações sobre o papel que a *accountability* e a participação política cumprem na legitimação do processo decisório político, pretendendo contribuir para a reflexão sobre a necessidade de critérios mais rigorosos para o estabelecimento da legitimidade democrática. O artigo valeu-se da utilização de método de pesquisa de natureza qualitativa, que envolveu um levantamento abrangente do material bibliográfico pertinente, posteriormente submetido a um trabalho de análise e interpretação, de modo a proporcionar a devida realização da investigação proposta. Foi, então, identificado, no interior da teoria democrática, um percurso de adensamento de propostas comprometidas com o anseio de implementar processos de participação ampliada dos cidadãos e que reivindicam a centralidade da face de responsabilização dos governantes perante os governados. Também foi possível aferir a relevância do problema da legitimidade democrática, embora sejam necessários estudos mais aprofundados sobre o tema.

Palavras-chave: Democracia; participação política; *accountability*; legitimidade; representação

ABSTRACT

This article aims to address the tradition of democratic theory based on the incidence of the themes of political participation and accountability as well as their gradual recognition as essential components for the improvement of democratic practice, referred to the possibility of building more inclusive and representative political institutions, in which participatory and decision-making processes are more consistent with the affirmation of the public interest. It also aims to highlight the presence of arguments about the role that accountability and political participation play in legitimizing the political decision-making process, intending to contribute to reflection on the need for more rigorous criteria for establishing democratic legitimacy. The article used a qualitative research method, which involved a broad search of the relevant bibliographic material, which was then subjected to analysis and interpretation in order to properly carry out the proposed research. It was then identified, within democratic theory, a growing number of proposals that argue for broadened political participation and that claim the centrality of the accountability of rulers to citizens. It was also possible to assess the relevance of the problem of democratic legitimacy, although more in-depth studies on the subject are needed.

Keywords: Democracy; political participation; accountability; legitimacy; representation



1. INTRODUÇÃO

A representação constitui componente fundamental da teoria democrática moderna. Se, diante da inviabilidade de um governo plenamente exercido de forma direta pelo *demos* ou pela maioria dos cidadãos, é condição das sociedades contemporâneas a gestação de um corpo dirigente, a medida de seu comprometimento com os anseios dos cidadãos distinguirá a ordem política democrática. A representação comporta um elemento de delegação, ao conferir-se autorização a alguém para que tome decisões em nome de uma coletividade. Mas, em regimes democráticos, a representação também implica que decisões sejam tomadas levando-se em conta as demandas e as preferências dos representados.

Afinal um truísmo nos nossos dias, a eleição, método de constituição de mandatos, é considerada aspecto definidor basilar da democracia, mas não o único, a ela devendo, necessariamente, coadunar-se procedimentos e práticas que induzam os governantes à implementação de governos representativos, no sentido de pautarem suas ações pelo respeito ao interesse público. “A *accountability* democrática é, portanto, inerente ao ciclo da representação: a autorização constitui os representantes e lhes confere poderes, os quais são, então, responsabilizados por suas decisões” (Warren, 2014, p. 41). Dessa forma, a *accountability* ganha expressão como componente fundamental para o funcionamento efetivo e para a qualidade das democracias, decorrendo a centralidade do tema no interior da teoria democrática na contemporaneidade (Bovens; Schillemans; Goodin, 2014).

Compreendida como um mecanismo de responsabilização dos representantes, por meio do qual são de alguma maneira constrangidos a prestar contas de seus atos perante a sociedade, a *accountability* atua no sentido de não permitir sua total autonomia em relação às demandas dos cidadãos (Cheibub; Przeworski, 1999; Manin; Przeworski; Stokes, 1999; Przeworski; Stokes; Manin, 1999; Arato, 2002; Philp, 2009; Woon, 2012; Bovens; Schillemans; Goodin, 2014; Franklin; Soroka; Wlezien, 2014; Warren, 2014; Stokes, 2018; Papadopoulos, 2023). Portanto, ela pode ser vista como um meio especial de vincular mais estreitamente governantes e governados (Peruzzotti, 2012, p. 401). Dada a inevitabilidade da delegação de funções decisórias no âmbito das democracias complexas, torna-se presumível que sua execução possa ocorrer sem comprometimento com a busca do interesse coletivo. Conseqüentemente, admite-se que o agente político será mais instado a não agir conforme suas ambições pessoais se forem implementados instrumentos de monitoramento de sua atividade (Ackerman, 2004; Philp, 2009).

Entretanto, a *accountability* também está relacionada ao componente de legitimidade política, podendo ser abordada do ponto de vista de sua contribuição para a legitimação do processo decisório democrático (Barnard, 2001; Brandsma; Adriaensen, 2017; Marmor, 2023). Aspecto não tão explorado no âmbito da literatura sobre *accountability*, sua relação com a legitimidade é mais um fator indicativo da relevância do tema para a compreensão dos regimes democráticos na contemporaneidade. O fato de a atividade dos governantes estar submetida a instrumentos de controle e avaliação a reveste de maior credibilidade, conseqüentemente, aumentando o grau de confiança e de aceitação em relação às instituições das democracias, em um quadro de impositiva delegação de poder e de questionamento da qualidade da representação.

Fator de aperfeiçoamento das instituições representativas, como já assinalava Hanna Pitkin (1972), a representação compreende uma face de prestação de contas, fundamental para que o processo democrático se realize de modo a contemplar os interesses dos cidadãos. A substituição da ação direta por representação é inevitável, em alguma medida, nos regimes democráticos modernos. A coincidência entre governados e governantes e o controle irrestrito dos últimos são irrealizáveis, embora esse tipo de argumento não deva redundar em um descompromisso com a necessidade de implementar formas de controle da atividade governamental.

Por outro lado, esse argumento também não deve justificar a defesa de uma concepção de democracia elitista e um rechaço a formas possíveis e desejáveis de cidadania ativa no contexto de sociedades complexas, assim como não deve impelir à qualificação do governo representativo como um “sucedâneo defeituoso ou um mal necessário diante da incapacidade factual de construir formas de democracia direta” (Gurza Lavalle; Vera, 2011, p. 124). Um dos desafios, ao contrário, tem sido ampliar as experiências participativas (Barber, 1984; Pateman, 1992; Avritzer, 1996; Dahl, 1997; Young, 2000; Fung; Wright, 2001; Santos; Avritzer, 2007; Rosenberg, 2007; Smith, 2009; Avritzer, 2011; Gurza Lavalle; Vera, 2011, Pateman, 2012, Landemore, 2020), além de procurar abreviar a distância que separa cidadãos de seus representantes e possibilitar formas de controle cada vez mais aprimoradas e eficazes de seus atos, como forma essencial de aprimoramento do processo democrático, ao fornecer meios aos governados de avaliar a atividade governamental (Bovens, 2007, p. 463).

Este artigo tem como objetivo identificar, a partir do exame de alguns dos debates que atravessam a tradição da teoria democrática, a incidência das temáticas da *accountability* e da participação política no seu interior, do ponto de vista da percepção do adensamento de sua ocorrência e de sua paulatina compreensão como fatores fundamentais para a construção de

democracias verdadeiramente inclusivas e representativas, sob o impulso da afirmação do princípio normativo da necessidade de formação de governos comprometidos em seus atos com o interesse coletivo. Integrado a esse objetivo principal, o artigo também visa evidenciar a presença de argumentações sobre o papel que a *accountability* e a participação política cumprem na legitimação do processo decisório político, configurando uma abordagem, embora de caráter exploratório, segundo uma perspectiva original, com a pretensão de representar uma contribuição relevante para a reflexão sobre a necessidade de critérios mais rigorosos para o estabelecimento das bases da legitimidade democrática e para a conciliação da democracia com ideais de igualdade política, inclusão e compromisso com o interesse público.

Como um estudo teórico e de caráter qualitativo, o método considerado apropriado para alcançar o objetivo estabelecido foi um levantamento da bibliografia pertinente sobre *accountability* e participação política, com vistas a identificar sua presença no interior da tradição da teoria democrática, mas com o intuito de submeter essa bibliografia a um trabalho de análise, em um esforço, sobretudo, de compreensão dos principais conceitos e debates que estruturam o campo de estudos sobre os temas. O trabalho de pesquisa bibliográfica, portanto, não pretendeu ser exaustivo, embora tenha sido suficientemente abrangente para atender às exigências de uma proposta de investigação não diretamente voltada para uma revisão e sistematização do material compulsado, mas de natureza interpretativa e que, por meio da apresentação de um quadro amplo do tema, procurou contribuir para o entendimento de seus diferentes modelos explicativos e suas implicações teóricas, assim como para a reflexão sobre alguns dos problemas relativos ao funcionamento das democracias representativas contemporâneas.

2. ELEIÇÕES: INDISPENSÁVEIS, INSUFICIENTES

A denúncia de Hannah Arendt (1990) do caráter oligárquico de que se revestem as democracias modernas não é inverossímil, quando se supõe que cidadãos, em regimes democráticos, são governados por um estrato governante, as prerrogativas de decisão política estando, em alguma medida, a ele restritas. Mas sua pretensão é evidenciar a incompatibilidade entre uma estrutura administrativo-burocrática fundada em uma lógica de ação instrumental e a afirmação de práticas efetivamente democráticas, caracterizadas pelo envolvimento direto dos cidadãos nos negócios públicos. Arendt parte, portanto, de um diagnóstico sombrio das democracias modernas institucionalizadas, para construir uma concepção distinta da experiência democrática, inspirada na experiência da Atenas clássica, onde ao cidadão era facultado acesso à cena política para, por meio de ações e palavras, deliberar sobre os assuntos de interesse da comunidade. Representante do

chamado elitismo democrático, campo teórico constituído em reação à tradição republicana, a democracia é igualmente compreendida como sistema oligárquico por Joseph Schumpeter (1961), reduzida a um método de escolha, por parte dos cidadãos, de determinadas elites, as quais são investidas de autoridade para governá-los. Sua elaboração, entretanto, parte de um exame do funcionamento efetivo das estruturas institucionalizadas do regime democrático, para dele derivar uma teoria da democracia normativamente fundada na limitação da participação popular, pretensamente inadequada e nociva, se não confinada ao processo eleitoral.

As análises de Arendt (1990) e Schumpeter (1961) podem ser consideradas falhas ou inconsistentes, ao negligenciarem uma dimensão fundamental e distintiva dos regimes democráticos: o imperativo de responsabilização dos governantes perante os governados, efetivado mediante a implementação de formas de controle que limitam sua autonomia na tomada de decisões. O elitismo de Schumpeter (1961) é veraz quando se observa que, do processo democrático de constituição de mandatos, resulta a formação de um grupo ao qual se outorga autoridade para governar uma comunidade política. Vista por esse ângulo, a democracia é reduzida a uma técnica de escolha de determinadas elites as quais, uma vez eleitas, passam a deter as prerrogativas de exercício do poder decisório, cessando as atribuições do cidadão. Definição insuficiente, contudo, ao incorporar apenas um dos componentes convencionalmente reconhecidos do processo eleitoral democrático, sua função de constituição de mandatos, desconsiderando a face de responsabilização a que devem estar vinculadas as ações de governantes eleitos democraticamente.

Por seu turno, Arendt (1990), partindo do princípio de identidade entre liberdade e ação, volta o olhar para o sistema político formal das democracias modernas segundo uma perspectiva limitadora, da qual decorre sua associação a formas de supressão da ação direta dos cidadãos, por fundamentar-se em instituições representativas, não reconhecendo o caráter democrático de certas práticas que permeiam seu funcionamento. Despojando a política de sua face estratégico-instrumental (Cf. Habermas, 1990)¹, não permite ainda entrever a possibilidade de convivência entre organização sistêmica e formas ampliadas de participação dos cidadãos na vida política.

Admitindo-se, contudo, ser apanágio das democracias a gestação de um corpo dirigente comprometido em seus atos com as aspirações dos cidadãos, ao próprio processo eleitoral tem sido atribuída parcela de contribuição na sua consecução. Um importante cânone da teoria democrática foi-se constituindo em torno da convicção de que se, em democracias, o conjunto dos cidadãos é governado por representantes, a circunstância de serem selecionados mediante eleições livres, competitivas e periódicas opera como fator que contribui, em alguma medida, para a produção de

¹ Habermas (1990) denuncia a incoerência do pensamento político de Arendt, ao fundar-se na noção de que a ação estratégica não pertence ao campo da política.

decisões políticas consoantes às demandas dos eleitores. Eleições, além de instrumento de constituição de mandatos, são consideradas capazes de exercer funções de controle sobre a atividade governamental, definidas por Guillermo O’Donnell “como o canal principal de *accountability* vertical” e cujo mecanismo de atuação é assim sintetizado: “Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte” (O’Donnell, 1998, p. 28).

Conforme assinala vasta literatura (Barro, 1973; Ferejohn, 1986; Manin, 1997; O’Donnell, 1998; Przeworski; Stokes; Manin, 1999; Przeworski, 2010; Woon, 2012; Franklin; Soroka; Wlezien, 2014; Stokes, 2018; Papadopoulos, 2023), eleições induzem à adoção de políticas presumivelmente julgadas de forma positiva por parte dos eleitores, no momento da avaliação de um mandato. Antecipando a reação dos eleitores à implementação de determinadas medidas, com vistas a assegurar sua reprodução política nas eleições seguintes, políticos podem se sentir compelidos a conformar suas ações ao interesse público. Julgando ser a *accountability* eleitoral uma pré-condição para governos representativos serem qualificados como democráticos, Papadopoulos (2023, p. 6) assinala que a “existência de eleições competitivas em sistemas representativos é considerada a pedra angular da *accountability* democrática dos representantes e, portanto, é crucial para a responsividade de suas políticas perante as preferências dos cidadãos”.

Por outro lado, James Fearon (1999) matiza a atuação das eleições como fator de *accountability*, ao argumentar que cidadãos podem considerar o processo eleitoral, sobretudo, como uma oportunidade de escolher denominados “bons tipos” de políticos e não tanto como um instrumento de punição, imposta a partir de uma avaliação de seu desempenho anterior. Portanto, em consequência, “eleições repetidas como *dispositivos de sanção* têm pouca capacidade de induzir políticos a fazer o que os eleitores gostariam que fosse feito” (Fearon, 1999, p. 56)². De qualquer

² Além disso, também têm sido apontadas outras fragilidades do modelo de *accountability* eleitoral decorrente do voto retrospectivo, como a propensão dos eleitores a votar em função de vínculos ideológicos e partidários (Healy; Malhotra, 2010; Tilley; Hobolt, 2011; Achen; Bartels, 2016). Significativo ainda é mencionar o argumento sustentado por Achen e Bartels (2016) de que a atitude frequente dos eleitores, comprovada por dados estatísticos apresentados, de indevidamente atribuir responsabilidade e reprovar governantes nas urnas por danos provenientes de eventos aleatórios como desastres naturais ou adversidades representa uma modalidade “cega” do voto retrospectivo. Ao punir incumbentes por secas, inundações ou mesmo ataques de tubarões, ocorrências sobre as quais não têm qualquer controle, o cidadão não estaria agindo da forma mais adequada para torná-los *accountable*, pois poderiam se sentir menos inclinados a colocar em prática políticas com potencial de serem bem avaliadas e, consequentemente, garantir a reeleição. Se os eleitores não são capazes de alcançar um entendimento consistente sobre os nexos causais entre seu bem-estar e as políticas governamentais, “o voto retrospectivo é propenso a produzir padrões consistentemente equivocados de recompensa e punição eleitoral” (Achen; Bartels, 2016, p. 144), constituindo, dessa forma, “um desafio significativo para o entendimento convencional da *accountability* política nas democracias modernas” (Achen; Bartels, 2016, p. 142). Em resposta, entretanto, Susan Stokes (2018) alega que os autores exageram a incapacidade de os eleitores utilizarem o voto retrospectivo de forma eficaz, e subestimam a possibilidade de a *accountability* ser compatível com o fato de os eleitores eventualmente serem míopes.

forma, esta tradição, centrada no denominado modelo *principal-agent* (Miller, 2005; Borowiak, 2011; Gailmard, 2014; Brandsma; Adriaensen, 2017), vai remeter o processo de *accountability* e, em consequência, a legitimidade democrática, fundamentalmente, ao âmbito do processo eleitoral.

Entre os adeptos da teoria da agência, a assimetria informacional entre representantes e representados é vista como um obstáculo fundamental imposto à função controladora das eleições (Ferejohn, 1986, p. 10; Manin; Przeworski; Stokes, 1999, p. 12; Cheibub; Przeworski, 1999, p. 245). Devido ao fato de os cidadãos jamais estarem a par de todas as filigranas que cercam a administração pública (Caplan, 2007; Brennan, 2016; Somin, 2016; Filgueiras, 2016), representantes podem se sentir instados a ludibriá-los, colocando em prática políticas que respondem a interesses particulares. Representantes podem ainda se mostrar menos sensíveis à sanção de seu mandato no período eleitoral, cientes de que a própria carência de informação dos eleitores os torna incapazes de avaliar corretamente seus atos, inclusive os supostamente virtuosos. Compõe-se um cenário no qual “uma vez elejam representantes, cidadãos não têm instrumentos institucionais para forçá-los a aderir a promessas. Eleitores podem sancionar desvios de mandatos apenas após seus efeitos terem sido experimentados” (Przeworski; Stokes; Manin, 1999, p. 39).

Por outro lado, a preocupação com a manutenção no poder pode conduzir a uma adesão irresponsável ao mandato, a implementação de políticas obedecendo precipuamente ao critério do impacto sobre os resultados eleitorais. Representantes renunciariam à adoção de medidas impopulares ou ocasionalmente rejeitadas pelos eleitores, ainda que constituindo as que presumivelmente melhor traduzissem o interesse público. Schumpeter já o havia constatado, fundado na suposição de que a exigência imposta ao governo democrático “de que cumpra o princípio democrático da dependência sobre o voto do parlamento e do eleitorado (...) obriga ao homem no leme, ou perto do leme, a adotar opiniões a curto prazo e torna extremamente difícil a ele servir aos interesses a longo prazo da nação” (Schumpeter, 1961, p. 349). Palavras, afinal, consoantes à proposição de que “o processo democrático produz legislação e administração apenas como subproduto da luta pelos cargos políticos” (Schumpeter, 1961, p. 348).

Esse tipo de convergência argumentativa resulta, por certo, de uma adesão comum a uma concepção instrumental da política, na qual se insere o eleitor, à guisa de consumidor no mercado, como agente que busca maximizar seus interesses na arena pública, convertida em espaço de competição entre plataformas políticas pelo poder. No que concerne à assimetria informacional entre cidadãos e representantes, sua redução, por meio da implementação de medidas destinadas a promover a transparência dos atos governamentais, torna-se desejável especialmente por efetivar o controle retrospectivo dos eleitores por meio da avaliação do desempenho dos governantes durante

as eleições, mais uma vez remetendo à sua centralidade como instrumento de participação e de efetivação da *accountability*.

Entretanto, ainda que indispensável, é reconhecidamente tímida a atuação das eleições na imposição de condições à implementação de governos responsáveis perante os cidadãos. Como Przeworski (2010, p. 167) mesmo alerta, “não se deve idealizar o papel das eleições na imposição da *accountability*. (...) Os titulares podem manipular as regras eleitorais, gerenciar a opinião pública influenciando a mídia, investir recursos estatais em candidatos favoráveis ao governo, e assim por diante”. Se regimes democráticos devem constituir-se de governos a um tempo responsivos, no sentido de estarem comprometidos com a adoção de políticas demandadas pelos cidadãos, e *accountable*, denotando a característica de estarem disponíveis os meios que permitam submetê-los a controle público, sua realização requer a ocorrência de atributos correspondentes a uma concepção mais abrangente de soberania popular, redefinindo os critérios da legitimidade democrática. É possível associar esse declínio da centralidade do processo eleitoral na aferição da qualidade da prática democrática com o seu enfraquecimento, conforme salienta Rosanvallon (2009), como fonte de legitimidade no contexto das democracias contemporâneas, decorrendo o advento de uma pluralização das formas de legitimação, referida a fatores de imparcialidade, reflexividade e proximidade.

Remetendo à relevância do sistema eleitoral, Przeworski, Stokes e Manin (1999, p. 40) vão afirmar: “Governos são ‘accountable’ se os eleitores podem discernir se os governos estão agindo em seu interesse e sancioná-los adequadamente, de modo que os titulares que agem no melhor interesse dos cidadãos ganham a reeleição e aqueles quem não o fazem as perdem”. Contudo, para tal, uma condição cada vez mais enfaticamente assinalada, na medida em que modelos mais participativos de democracia vão sendo postulados, até mesmo como requisito para uma maior legitimidade das decisões, tem sido justamente a existência de canais e formas ampliadas de participação por meio dos quais os cidadãos possam fazer conhecer e reivindicar suas demandas, bem como avaliar mais acuradamente seus representantes, inclusive abrangendo experiências e processos políticos provenientes da sociedade civil. Eleições desempenham papel na identificação dos anseios dos cidadãos, evidenciados quando determinadas plataformas políticas se tornam vencedoras, mas seu alcance é considerado limitado, uma vez que apenas nos dias de eleição será fornecida a ocasião para que se manifestem e para que seja proclamado seu juízo sobre o mandato em curso. As eleições, portanto, não seriam capazes de conferir aos representados, nos interstícios eleitorais, a possibilidade de externarem suas opiniões e aspirações ou de exercerem efetivo controle sobre os atos dos governantes.

No interior da tradição da teoria liberal da democracia, as análises de Robert Dahl (1996, 1997) já trazem uma contribuição para o reconhecimento do papel desempenhado pela atividade política entre as eleições no sentido de compelir as autoridades públicas ao comprometimento com o interesse público. Entre os requisitos para a existência da chamada poliarquia figura a possibilidade, não apenas no curso do processo eleitoral, mas nos intervalos entre as eleições, de enunciação de demandas por parte dos cidadãos, devendo-lhes ser assegurada a ocasião para que se informem sobre as alternativas em pauta, e igualmente para a apresentação de outras propostas que se lhes afigurem pertinentes, inclusive com efeitos sobre o componente de responsabilização dos representantes políticos. Aspecto sobrelevado por Robert Dahl (1996, p. 11), ao enunciar que “a teoria de democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes”. A teoria democrática, portanto, deixa de se referir apenas ao processo eleitoral, para recuperar uma dimensão de participação ampliada dos cidadãos como critério para a aferição da qualidade das democracias. Argumento fundado na noção de que sem as condições fundamentais para a vigência da poliarquia “o processo eleitoral não pode aliviar, evitar ou substituir o governo hierárquico. Mas se essas condições fundamentais de fato existem, a eleição é a técnica decisiva para garantir que os líderes do governo serão relativamente responsáveis perante os liderados” (Dahl, 1996, p. 125). Embora as eleições não sejam destituídas de relevância na definição de democracia, seu teor elitista e hierárquico presumivelmente seria abrandado, uma vez circundadas por um conjunto de procedimentos e garantias, cuja vigência tornaria errôneo reduzir sua função à face de instrumento para a constituição de governos.

3. PARTICIPAÇÃO AMPLIADA E *ACCOUNTABILITY*

Em um ensaio de definição da democracia segundo um método comparativo, Giovanni Sartori já aludia ao componente democrático essencial de controle e limitação do poder, em contraposição a regimes autocráticos, sob a égide do arbítrio, do imperativo de obediência irrestrita ao governante, configurando uma ordem na qual, uma vez prevalecendo o “pressuposto de que ele sempre tem razão, ele, por definição, não sofre controle” (Sartori, 1994, p. 26). Portanto, se o voto, em um cenário de vigência de eleições livres, justas e regulares, assume a condição de componente crucial na qualificação de um regime como democrático³, da percepção, como argumentado, de seu

³ Em *Democracia, agência e Estado*, Guillermo O’Donnell acusa a desvantagem de definições de caráter prescritivo, e enfatiza a importância das eleições – competitivas, livres e institucionalizadas – como critério empírico definidor dos regimes democráticos, especialmente por sua capacidade de determinar “que os governos podem perder as eleições e devem acatar o resultado” (O’Donnell, 2011, p. 28). O’Donnell alude exatamente à defesa de Przeworski (1999, p. 23) de uma concepção minimalista, schumpeteriana, de democracia, regime no qual as eleições efetivam a competição política e a alternância institucionalizada de poder. Em *Democracy and the*

desempenho insuficiente para assegurar a responsabilização dos representantes perante os cidadãos vai decorrer a alegação de que a implementação de governos representativos carece do concurso de outros instrumentos e práticas atuando conjugados ao processo eleitoral.

Segundo uma perspectiva procedimentalista não elitista, a feição das estruturas institucionais governativas exerceria um papel determinante na circunscrição dos limites adequados da autonomia dos políticos no exercício de seus mandatos – ao incorporar mecanismos tanto de fiscalização mútua entre os poderes, a denominada *accountability* horizontal (O’Donnell, 1991, 1998, 2003, 2007)⁴, quanto de incremento da participação política dos cidadãos nos interstícios eleitorais –, provendo-os das atribuições necessárias ao cumprimento de seus deveres e impedindo-os de agir de maneira indevida.

Sendo mais preciso, O’Donnell (2003, p. 43-46) vai ainda estabelecer uma distinção entre *horizontal balance accountability*, acionada pelo executivo, pelo legislativo ou pelo judiciário, em caso de violação mútua da jurisdição de cada instância, com a finalidade de manter o primado do equilíbrio entre os poderes, e *mandated horizontal accountability*, operada por um conjunto de agências, como *ombudsmen*, controladorias, conselhos de Estado, com atribuições de fiscalização, prevenção e sanção de ações ilícitas ou omissões de outros órgãos estatais. Conjugados ao princípio da separação dos poderes, que constitui um óbice à instauração de governos tirânicos, e complementados pela atuação das “mandated agencies”, os mecanismos de *checks and balances* – freios e contrapesos institucionais –, efetivando procedimentos de prestação de contas entre os poderes, favoreceriam a instauração de governos responsáveis e comprometidos com o interesse público.

Robert Dahl, por sua vez, associa às eleições a competição política entre indivíduos e partidos, para designá-las como os métodos decisivos de controle social, os quais, operando conjuntamente,

market, a democracia é compreendida como “um sistema no qual partidos perdem eleições. Há partidos: divisões de interesses, valores e opiniões. Há competição, organizada por regras. E há vencedores e perdedores periódicos” (Przeworski, 1995, p. 10). Essa noção é retomada por Przeworski (2019, p. 5) mais recentemente, quando, analogamente, enuncia: “Democracia é simplesmente um sistema no qual os titulares perdem eleições e saem quando perdem”. Igualmente ressaltando a centralidade das eleições, deve, ainda, ser mencionada a definição mínima, procedimentalista, de democracia de Norberto Bobbio (2002, p. 30), “caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”.

⁴ O autor afirma que democracias consolidadas pressupõem a *accountability* operando não apenas verticalmente, “em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público”, mas horizontalmente “em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras ‘impróprias’ de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades” (O’Donnell, 1991, p. 32). O’Donnell (2003, p. 35) ainda se refere à *accountability* horizontal como ações “empreendidas por um organismo estatal com o propósito explícito de prevenir, anular, corrigir e/ou punir ações (ou, eventualmente, não ações) de outro organismo estatal que sejam consideradas ilegais, quer por razões de ingerência ou de corrupção”, e sustenta que tais mecanismos institucionais de controle resultam de uma profunda desconfiança em relação ao exercício do poder político.

seriam responsáveis por um crescimento da quantidade e da diversidade das minorias, cujas demandas acabariam por interferir no resultado das decisões governamentais (Dahl, 1996, p. 130). O corpo político democrático assume a feição de uma constelação de centros de poder, representada pela atuação de diferentes grupos de interesse – como sindicatos, associações comunitárias – em competição pela viabilização de suas plataformas políticas. Esse cenário não apenas supostamente configura a especificidade do jogo político democrático, como reveste-se dos atributos que lhe conferem virtuosismo, contrastando com o apelo de Schumpeter à evidência empírica e à desejabilidade do caráter concentrado do processo decisório democrático. Portanto, da constatação de que o regime democrático se compõe de uma face procedimental, representada por uma técnica para seleção de lideranças políticas, não deriva um compartilhamento da crença de que sua operacionalização resulta inexoravelmente em uma concentração do processo decisório.

A teoria da liderança competitiva schumpeteriana parte do imperativo da livre concorrência entre plataformas políticas à adesão do eleitorado, investido do poder de constituir mandatos. Contudo, definidas as lideranças, por meio do voto, cessam as atribuições do cidadão, passando aquelas a gozar de plena autonomia no exercício de suas funções. O cidadão tem atrofiado seu horizonte de participação política, cabendo-lhe unicamente o papel de formar o governo. Ao considerar o denominado “autocontrole democrático” uma das condições ao bom funcionamento do método democrático, Schumpeter (1961, p. 357) confere virtuosismo à postura contemplativa e apática tanto dos cidadãos quanto das forças políticas opositoras face às decisões governamentais, denotando a conveniência de não se lhes opor resistência. Prescreve o autor: “Os eleitores comuns devem respeitar a divisão de trabalho entre si e os políticos que elegem. Não devem retirar com excessiva facilidade a confiança entre eleições e necessitam compreender que, uma vez eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua” (Schumpeter, 1961, p. 357). O sistema democrático converte-se no governo de líderes, em cujas atribuições se eximem da obrigação de prestar contas à população.

A observância à cláusula do “autocontrole democrático” reduz a extensão da cidadania política, mas distingui-la como condição ao êxito do *modus operandi* democrático implica considerar a participação política limitada um princípio normativamente desejável. O que não permite, contudo, inferir a inconsistência da definição procedimental de democracia schumpeteriana, conforme supõe Guillermo O’Donnell (1999, p. 4-5), para o qual a definição de Schumpeter, e de outros teóricos tributários de sua tradição, deixa de ser minimalista ou puramente processual, ao incorporar um conjunto de “liberdades básicas” – como liberdade de opinião e expressão – a título de requisitos necessários ao funcionamento adequado do método democrático (O’Donnell, 1999, p. 4-5).

Schumpeter está imbuído do propósito de cunhar uma definição de democracia despojada de qualquer compromisso com a realização de ideais, conduzindo-o a ater-se à forma adequada de produzir decisões, sem menção a garantias sobre o que será decidido. Estabelecer um repertório de condições – elevadas à categoria de princípios normativos – à devida execução das regras democráticas, resulta na incorporação de conteúdo normativo à sua teoria da democracia, o que, afinal, é um dado evidente e incontestável, mas não à sua definição de democracia, ainda concernindo a um método para tomada de decisões, sem qualquer comprometimento com o respeito a certos ideais ou a uma noção de bem comum.

Tampouco há incoerência, do ponto de vista do argumento de Schumpeter, em valorizar-se a apatia política, se, partindo da premissa da incapacidade da população para lidar com assuntos políticos, postula-se que os núcleos decisórios governamentais devam ser amplamente independentes no exercício de suas funções. O paradoxo está em associar a democracia tanto a um aparato institucional que restringe a cidadania política como a um substrato valorativo que o converte em ideal democrático. Ao contrário, os teóricos da democracia vão preponderantemente se comprometer com a afirmação de que o maior envolvimento do cidadão no processo de tomada de decisões revela-se imprescindível ao bom funcionamento das instituições democráticas, constituindo instrumento decisivo de controle da atividade governamental. Portanto, o fato de a participação política tornar-se cada vez mais exígua nas democracias contemporâneas não autorizaria a revestir a apatia política da condição de desiderato democrático.

Além da crença na irracionalidade das massas, também a tese do crescimento da complexidade das sociedades modernas, inspirada na teoria weberiana da modernidade, estaria na base da justificação do estreitamento da cidadania política. No fenômeno da expansão da organização burocrática no âmbito das estruturas do Estado moderno – aspecto da tendência inexorável da modernidade ocidental à racionalização instrumental – Max Weber identifica, embora não o considerando desejável, um fator de afastamento do cidadão comum da administração dos negócios públicos, progressivamente reservada a funcionários tecnicamente qualificados e especializados, capazes de coordená-la com eficiência e impessoalidade (Weber, 1992, p. 701-704; Avritzer, 1996, p. 103-104). O discurso da incompatibilidade entre o avanço das estruturas burocráticas e o controle da atividade política por parte dos cidadãos ecoa na obra de Norberto Bobbio e assume contornos de justificativa à redução do significado da cidadania nas sociedades contemporâneas. A progressiva exigência de conhecimento técnico especializado à resolução de problemas políticos, com o avanço da industrialização, tornaria razoável supor que “se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer” (Bobbio, 2002, p. 46).

À associação da democracia a formas restritas de soberania popular, contrapõem-se vertentes teóricas orientadas pelo ímpeto de recuperar a importância da dimensão participativa para o aprofundamento das práticas democráticas. No campo da denominada democracia participativa, no qual se inscrevem os trabalhos de Crawford Brough Macpherson (1978), Benjamin R. Barber (1984), Carole Pateman (1992), entre outros, ressalta uma insatisfação em relação a formulações centradas na alegação de uma incompatibilidade entre complexidade e vigência de práticas políticas mais inclusivas.

Pateman (1992), por exemplo, vai conferir centralidade à democratização das relações no âmbito do cotidiano, particularmente no ambiente de trabalho, como meio de desenvolver no indivíduo os atributos que o habilitam a contribuir para o aprimoramento do sistema democrático, vale dizer, no contexto das sociedades modernas, complexas e de larga escala. A ampliação dos espaços de participação teria caráter virtuoso, ao proporcionar ao homem comum maior capacidade de percepção dos possíveis impactos de sua ação política, inclusive por intermédio do voto, e mesmo possibilitando exercer algum tipo de controle sobre os agentes públicos. Investido de maior autonomia e de um sentido de eficácia política nas sociedades participativas, o cidadão “estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca” (Pateman, 1992, p. 146).

O ímpeto de Pateman (1992), portanto, é reinvestir a teoria democrática de um sentido normativo identificado com um princípio de soberania popular ampliada, soterrado por uma tradição elitista comprometida com a apologia da participação limitada e da apatia política, tidas como instrumentos de contenção dos supostos fatores de instabilidade da democracia. Em artigo mais recente, a autora reitera os fundamentos de seu ideal democrático: “Os cidadãos têm direito à provisão pública, o direito de participar da tomada de decisões sobre sua vida coletiva e de viver dentro de estruturas de autoridade que possibilitem essa participação” (Pateman, 2012, p. 14-15).

Um pouco mais recentemente, e a partir de outra perspectiva, Iris Marion Young (2000) também reflete sobre a necessidade e as possibilidades de construção de democracias mais inclusivas em sociedades marcadas por desigualdades e atravessadas por diferenças culturais. A legitimidade das práticas democráticas deriva de critérios mais rigorosos de igualdade política, capazes de romper com fatores de segregação da participação de grupos oprimidos e marginalizados, referidos não propriamente à restrição de direitos, mas a formas excludentes de comunicação e de representação. Sob esse prisma, o processo democrático passa a dizer respeito “à relação comunicativa de amplos setores sociais nas esferas públicas da sociedade civil e corpos representativos cuja diversidade responde às diferenciações estruturais da sociedade” (Young, 2000, p. 10).

O ideal de inclusão política à base da democracia não deve, segundo Young (2000), ter sua significação restrita à vigência de iguais direitos de votar, mas radica-se a um substrato normativo que incide diretamente sobre as condições do debate público, ao ratificar a validade de uma pluralidade de formas de comunicação. Essa permeabilidade ao heterogêneo e ao diverso permitiria a emergência de propostas, interesses, experiências e reivindicações de grupos diferenciados culturalmente bem como em função das posições sociais de seus membros, incorporando igualmente e efetivamente ao processo de tomada de decisões políticas todos aqueles de alguma maneira afetados pelo problema em discussão. Trata-se, afinal, de uma forma de aprofundar a democracia por meio de um aumento da mobilização política da sociedade civil, compreendida como um dos “melhores instrumentos para manter conexões entre representantes e eleitores e para garantir que os representantes sejam *accountable*” (Young, 2000, p. 153).

Por sua vez, Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002) pretendem denunciar a artificialidade de uma propensão homogeneizadora e elitista de caracterização da democracia, a partir de sua equiparação unicamente a práticas que limitam a participação ativa dos cidadãos na vida política. O propósito é identificar experiências políticas comprometidas com um programa de valorização de formas inclusivas e mais participativas de cidadania, as quais possibilitariam redimensionar a contribuição de uma dimensão societal de participação para o aprofundamento da prática democrática, concomitantemente a um esforço de ressignificação da mesma. Para tal, é vista como fundamental a atuação dos movimentos sociais, os quais “estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção de atores sociais excluídos no interior da política” (Santos; Avritzer, 2002, p. 21). A reconfiguração do sentido da democracia derivaria especialmente da atuação de movimentos sociais no questionamento do exercício do poder público, na introdução de novos temas no debate político e na construção de novas identidades.

A existência de espaços públicos de discussão forneceria, conforme essa visão, a ocasião para o envolvimento amplo da sociedade civil na política, ao largo dos mecanismos formais de representação e do processo eleitoral, embora não sem conexão com eles. Fato que evidenciaria a viabilidade da institucionalização de novas formas de relação entre sociedade e Estado, a partir de uma simbiose entre procedimentos de representação e mecanismos societários de participação. Assumindo o caráter de complementaridade⁵, o estabelecimento de vínculos mais estreitos entre democracia representativa e democracia participativa acarretaria uma mudança na gestão da coisa pública, por meio do deslocamento de parcelas de atribuições do processo decisório a instâncias

⁵ Diferindo da simples coexistência entre democracia representativa, no plano da administração pública nacional, e democracia participativa, no âmbito local. (Cf. Santos; Avritzer, 2002, p. 49).

participativas no âmbito da sociedade civil. Solução que atuaria no sentido de amenizar as deficiências do sistema representativo formal no processo de prestação de contas dos governantes à população e na representação de interesses de grupos minoritários e economicamente desfavorecidos.

A experiência pioneira de implementação do orçamento participativo em cidades brasileiras, reproduzida em várias partes da América Latina e do mundo, tem sido apresentada como ilustrativa das potencialidades de arranjos institucionais destinados à ampliação da prática democrática, remetendo-se à sua capacidade de promover uma ampliação da participação dos cidadãos no processo decisório relativo à distribuição de bens públicos, bem como de possibilitar o controle do desempenho dos órgãos da administração pública na execução das decisões acordadas (Santos, 1998; Avritzer, 2002; Fung; Wright, 2001, p. 13-14; Santos; Avritzer, 2002, p. 36-39, Sintomer; Herzberg; Röcke, 2012; Sintomer *et al*, 2013; Lüchmann, 2014; Fedozzi; Martins, 2015; Dias, 2018; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Dias, 2021).

Criado na cidade de Porto Alegre, em 1989, embora já submetido a balanços e avaliações críticas que procuram identificar suas limitações e seus impasses (Navarro, 2003; Avritzer, 2003; Fedozzi; Martins, 2015; Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018), e também tendo sido assinalado um declínio, nos últimos anos, em sua ocorrência em municípios do Brasil e de Portugal (Lüchmann; Bogo, 2022; Bezerra, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022), o OP permanece sendo compreendido como uma inovação dinamizadora da participação local e capaz de “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (Avritzer, 2003, p.14). O sistema dos Panchayats indiano é igualmente visto como representativo de tais potencialidades, desenvolvido com o propósito de propiciar o envolvimento de conselheiros de aldeias em deliberações sobre alocação de recursos públicos, além de movimentos locais, cuja política está centrada em audiências públicas e tribunais populares investidos da função de estabelecer limites à atuação dos governantes (Fung; Wright, 2001, p. 14-16; Santos; Avritzer, 2002, p. 39-42; Rai, 2009; Krishnappa; Agarwal, 2023).

Como ampliação mais recente desse debate, ganharam relevo os experimentos participativos reunidos sob a denominação de minipúblicos, termo consagrado a partir de sua introdução por Archon Fung (2003) para designar diversas modalidades de arenas deliberativas de pequena escala implementadas com o intuito de promover a argumentação informada entre um conjunto de cidadãos selecionados aleatoriamente, sobre um determinado tema político (Setälä; Smith, 2018; Curato *et al*, 2021). Assim, essas inovações políticas podem ser abordadas em função de seu potencial para aumentar a qualidade do sistema político representativo, ao se estruturarem como fóruns capazes de se tornar mais inclusivos em relação aos participantes, de favorecer a deliberação

e a comunicação de modo a propiciar informação adequada sobre o tópico em questão, e que sejam investidos de capacidade decisória (Beauvais; Warren, 2019, p. 894).

Trata-se de espaços deliberativos configurados com o intuito de permitir a apresentação e a redefinição de concepções e de posicionamentos sobre aspectos da vida coletiva, bem como destinados a transmitir informações e reivindicações relevantes às autoridades responsáveis por elaborar políticas públicas (Goodin; Dryzek, 2006; Grönlund *et al*, 2014; Setälä, 2017; Setälä; Smith, 2018). Esses seriam meios de conferir maior legitimidade aos processos de tomada de decisão (Goodin; Dryzek, 2006; Warren; Gastil, 2015; Setälä; Smith, 2018; Curato *et al*, 2021), ao torná-los mais porosos à influência dos pontos de vista e das preferências dos cidadãos, fornecendo “uma oportunidade, pelo menos por algumas horas, de redistribuir artificialmente o poder entre os cidadãos comuns para que eles possam argumentar juntos como iguais” (Curato; Hammond; Min, 2019, p. 65). Embora reconhecendo ser mais frequente não haver garantias formais à implementação das recomendações geradas pelos minipúblicos⁶, Robert Goodin e John Dryzek (2006, p. 232) salientam sua qualificação para atuar, ainda que de forma simbólica, na legitimação de políticas públicas, assim como Graham Smith e Maija Setälä (2018, p. 307), para os quais “a perspectiva dominante sobre os minipúblicos é que suas características deliberativas lhes conferem um papel valioso no aumento da legitimidade democrática do processo de tomada de decisões políticas”.

Considerado elemento distintivo desse tipo de “deliberação microcós mica” (Fishkin, 2009, p. 54), o mecanismo de seleção aleatória de pequenos grupos de participantes destinados a refletir as opiniões do *demos* como um todo e a retratar as principais diferenças socioculturais da população é apresentado como responsável por conferir representatividade à amostra, além de constituir fator de inclusão e de igualdade política, juntamente com o fato de que a todos são asseguradas iguais oportunidades para expor seus argumentos (Fishkin, 2009; Owen; Smith, 2018; Rubião, 2018; Curato; Hammond; Min, 2019; Curato *et al*, 2021). Não apenas favorecedores de interações livres

⁶ Sobre esse tópico, Maija Setälä (2011) ressalta que os minipúblicos têm assumido, sobretudo, funções consultivas, e afirma: “há muito poucos casos em que os minipúblicos tomaram decisões vinculatórias. De fato, um problema mais premente dos minipúblicos é que eles tendem a estar muito vagamente conectados com a formulação de políticas” (Setälä, 2011, p. 209). Aspecto igualmente salientado por Robert Goodin e John Dryzek (2006, p. 225-226): “O caso muito mais frequente ocorre quando um minipúblico fornece recomendações a processos macro-políticos ordinários, sem qualquer garantia formal de que as recomendações serão levadas adiante (muito menos adotadas e implementadas) no processo macro-político”. Por seu turno, Graham Smith (2009, p. 91-92) aponta que o registro do impacto dos minipúblicos no processo de tomada de decisão “é, na melhor das hipóteses, irregular”, razão pela qual fica comprometida sua função de controle popular. Mais recentemente, embora reiterando o entendimento sobre os minipúblicos de que “seus impactos nas políticas geralmente têm sido bastante fracos” (Setälä, 2017, p. 847), Setälä (2017, p. 847) vai sustentar que eles “poderiam ser melhor conectados à tomada de decisões representativas por meio de arranjos institucionais que institucionalizem seu uso”.

e justas e de um contato com perspectivas diversas, com potencial de aprendizado mútuo, os minipúblicos podem, se apropriadamente implementados, proporcionar o reconhecimento da “natureza manipuladora de certos discursos, além de fornecer um local para a síntese de novos discursos que construam pontes entre diversas comunidades” (Niemeyer; Jennstal, 2018, p. 339). Esse conjunto de fatores fazem com que os minipúblicos sejam vistos “como tentativas de tornar as democracias mais responsivas à razão pública” (Curato; Vrydagh; Bächtiger, 2020, p. 3).

Archon Fung (2003, p. 350-351) ainda vai indicar uma possível função de *accountability* desempenhada pelos minipúblicos como significativa para o aprimoramento da governança democrática, conforme seu formato institucional favoreça o monitoramento do exercício do poder. Por sua vez, Robert Goodin e John Dryzek (2006, p. 235-236) vão afirmar que todos os minipúblicos cumprem, em alguma medida, uma função de *accountability*, “na medida em que tomam o testemunho (embora normalmente de forma voluntária) de representantes de organismos públicos”, mas tal função seria melhor executada se esses experimentos fossem investidos da prerrogativa de obrigá-los a prestar contas de seus atos, bem como se sua atividade fosse mais permanente e não apenas ocasional. Para Maija Setälä (2011), além de contribuírem para elevar a confiança nos processos decisórios políticos, esses fóruns deliberativos são capazes de atenuar problemas de *accountability* próprios dos sistemas representativos contemporâneos, não obstante o autor também não deixe de atentar para suas limitações, pois seus procedimentos não incorporam o componente de autorização implicado no mecanismo de *accountability* eleitoral.

De forma análoga, Mark Warren, ao analisar a célebre Assembleia de Cidadãos implementada com o propósito de promover a discussão sobre uma proposta de reforma eleitoral para a Columbia Britânica, no Canadá, constata o caráter problemático das suas características para a vigência de atribuições de responsabilização dos agentes públicos, por não dispor dos instrumentos formais de sanção próprios da *accountability* eleitoral (2008, p. 59). Um tanto distintamente, embora admitindo que a *accountability* tradicional não ocorre nos minipúblicos, Oliver Escobar e Stephen Elstub vão alegar que eles podem “ser desenhados para garantir a *accountability*, tanto em termos deliberativos quanto representativos” (2017, p. 9). E Cristina Lafont vai categoricamente sustentar que os minipúblicos carecem das dimensões de autorização e *accountability* (2020, p. 119).

No contexto de uma mais recente orientação sistêmica da teoria deliberativa, tem sido apontada a insuficiência da abordagem dos minipúblicos de forma isolada, sem referência ao contexto político-institucional mais amplo nos quais se encontram inseridos. Como sintetiza John Parkinson (2012, p. 170), os analistas têm justificado a pertinência dos estudos sobre os minipúblicos “não apenas em termos dos efeitos sobre os participantes ou da racionalização de um determinado

momento da tomada de decisão, mas em termos de suas conexões com outras instituições e com sistemas de governança de forma mais ampla”.

Por outro lado, tem sido questionada a capacidade dos minipúblicos de representar uma alternativa eficaz às assimetrias e às desigualdades inerentes ao funcionamento das instituições políticas convencionais, além de serem apontados os efeitos negativos de sua atuação desconectada do conjunto mais amplo dos cidadãos (Parkinson, 2006; Chambers, 2009)⁷. Mais recentemente, Cristina Lafont (2017, 2020) desferiu uma crítica contumaz a propostas de proliferação e institucionalização dos minipúblicos com a finalidade de integrá-los efetivamente ao processo decisório político, sob a justificativa de constituírem medidas capazes de lhe conferir maior legitimidade e aumentar a qualidade das democracias: “quaisquer que sejam os benefícios de conferir *status* decisório aos minipúblicos, eles não estão relacionados à democratização. Independentemente de se eles aumentariam ou não a qualidade deliberativa do sistema político como um todo, eles diminuiriam sua legitimidade democrática” (2017, p. 146).

Por sua vez, em contraposição aberta a esse ponto de vista, Maija Setälä (2017) vai argumentar a favor da elaboração de desenhos institucionais destinados a expandir e a fortalecer o papel dos minipúblicos nos mecanismos democráticos de tomada de decisão. Enquanto André Bächtiger e Saskia Goldberg (2020), também em resposta às críticas de Cristina Lafont, vão formular uma defesa considerada mais robusta e mais realista dos usos políticos dos minipúblicos, especialmente em função de sua capacidade de permitir aos cidadãos procederem a avaliações bem-informadas sobre proposições políticas, sem que inevitáveis interesses ou vínculos prévios tornem inalteráveis suas opiniões. Vista como democraticamente mais viável, essa abordagem “não espera que os minipúblicos sejam os principais colaboradores ou formadores do discurso público, mas se concentra em suas recomendações como sinais (reconhecíveis) em nossos públicos democráticos competitivos, partidários e midiáticos” (2020, p. 38).

No âmbito dos estudos sobre participação política, é perceptível ainda uma atual e crescente propensão à condução de pesquisas em torno do tema da efetividade das instituições participativas, como conselhos e conferências de políticas públicas (Pogrebinschi; Santos, 2011; Cunha *et al*, 2011; Vick; Gurza Lavalle, 2020), resultando no desenvolvimento de propostas analíticas destinadas a aferir seu impacto sobre o processo de formulação e de implementação de políticas públicas, por

⁷ Em artigo recém-publicado, Julien Vrydagh (2023) aborda os minipúblicos do ponto de vista das discrepâncias entre suas funções teoricamente apontadas e sua implementação na prática e as próprias motivações de seus organizadores – predominantemente não concebidos para fins deliberativos. Por outro lado, Setälä *et al* (2023) analisam dados sobre um júri de cidadãos realizado na Finlândia que revelam a viabilidade dessa modalidade de minipúblico, no que concerne à sua função de fornecer informação confiável e de expor seus participantes a diferentes argumentos, de modo a auxiliá-los na construção de julgamentos bem-informados e refletidos sobre o tema em questão.

meio de abordagens mais abrangentes (Avritzer, 2011; Pires *et al*, 2011; Gurza Lavalles; Voigt; Serafim, 2016; Almeida, 2017; Pogrebinschi; Ryan, 2018; Vick; Gurza Lavalles, 2020)⁸. Abrangentes, sobretudo, no sentido de se voltarem “para as instituições de participação em sua totalidade, e não apenas para uma instância participativa específica – sendo esta conselho, conferência ou OP – ou para um setor de políticas em particular” (Gurza Lavalles; Voigt; Serafim, 2016, p. 610). Também ressalta um esforço unificador, especialmente manifesto em uma tendência “de adoção de um conjunto de proposições comuns e de avançarem no rumo de uma mesma preocupação metodológica, qual seja, a de avaliar a efetividade participativa pelos seus resultados” (Avritzer, 2011, p. 14).

E é pertinente mencionar que tem sido assinalada a possibilidade de essas experiências participativas favorecerem o desempenho de funções de *accountability*, em virtude de uma maior inserção dos atores da sociedade civil no aparato institucional estatal: “Isso tem o potencial de aumentar a *accountability*, porque os cidadãos podem utilizar os fóruns públicos, bem como as interações informais, para questionar o governo sobre as suas ações” (Wampler, 2011, p. 156). Por fim, deve ser reconhecido que a participação nas IPs “não desloca a política institucional e seus atores tradicionais, nem os substitui por dinâmicas e atores societários” (Vick; Gurza Lavalles, 2020, p. 579). Todavia, ao ampliar a atuação institucionalizada dos cidadãos no interior da administração pública, essa participação “permite que outros atores também façam política, disputando nas arenas institucionais as agendas e os objetivos construídos mediante processos participativos em maior ou menor medida inclusivos, deliberativos e plurais” (Vick; Gurza Lavalles, 2020, p. 579-580).

Uma sociedade civil ativa e organizada tem sido vista, portanto, como capaz de contribuir de maneira decisiva para a configuração de uma estrutura governativa na qual as decisões políticas se harmonizam mais estreitamente com os interesses dos cidadãos. Associações comunitárias e movimentos sociais são considerados aptos a exercer influência sobre o sistema político, ao se constituírem em canais legítimos de apresentação de demandas e de manifestação de insatisfação com a conduta de políticos ou com o resultado de políticas públicas. Sob essa ótica, torna-se impositivo considerar a relevância de uma forma de controle da atividade governamental proveniente da ação de grupos organizados da sociedade civil. A noção de *accountability* societal (Smulovitz; Peruzzotti, 2000; Smulovitz; Peruzzotti, 2003) evidencia a proeminência de uma dimensão associacional de cidadania, caracterizada pelo ativismo de movimentos sociais,

⁸ Também a literatura sobre movimentos sociais tem se voltado para a compreensão de sua influência sobre o processo de produção de políticas públicas (Tatagiba; Abers; Silva, 2018; Gurza Lavalles *et al*, 2018; Szwako; Gurza Lavalles, 2019; Gurza Lavalles *et al*, 2022; Gurza Lavalles; Szwako, 2023).

organizações não governamentais, associações civis e da mídia, especialmente voltado para a reivindicação de uma atuação responsável dos representantes no exercício de seus mandatos.

Uma das virtudes da *accountability* societal seria permitir um envolvimento dos cidadãos na vida política nos interregnos eleitorais, por não depender de um calendário fixo para sua efetivação (Smulovitz; Peruzzotti, 2000, p. 150; Smulovitz; Peruzzotti, 2003, p. 310). No entanto, no tocante às sanções impostas por mecanismos societais de controle, seu conteúdo seria essencialmente simbólico, incidindo sobre a reputação pública de políticos e burocratas, eventualmente coagidos a abreviar suas carreiras. Presume-se que atores sociais não dispõem de meios capazes de fazer reverter imediatamente suas ações em algum tipo de coação legal, embora sua atuação possa ativar procedimentos institucionais dotados de prerrogativas de imposição de sanções (Smulovitz; Peruzzotti, 2000, p. 151; Smulovitz; Peruzzotti, 2003, p. 310-311). Assim, há um reconhecimento do significado das práticas políticas desenvolvidas no âmbito da sociedade civil para o aprimoramento da eficácia dos instrumentos de prestação de contas das autoridades públicas. “O conceito de *accountability* societal expande o entendimento clássico do sistema de *checks and balances* entre as agências estatais, ao incluir uma arena social composta por uma multiplicidade de associações autônomas e heterogêneas” (Smulovitz; Peruzzotti, 2003, p. 327). O referido conceito, portanto, “reaviva o argumento pluralista sobre a importância da esfera societal como um poder contrabalanceador que complementa mecanismos horizontais de *accountability*” (Smulovitz; Peruzzotti, 2003, p. 327).

A pertinência de tais formulações acerca da *accountability* societal é reconhecida por Guillermo O’Donnell (2003, p. 47-49), ao ressaltar seu acerto em não restringir a noção de *accountability* vertical ao processo eleitoral, mas também sua contribuição para a compreensão das inter-relações entre as dimensões vertical e horizontal de controle da atividade governamental. Assim, o ativismo da sociedade civil organizada e o trabalho da mídia, ao denunciarem casos de corrupção e abuso de poder, podem incentivar a atuação das agências de *accountability* horizontal, enquanto a percepção do devido funcionamento destas potencialmente repercute na mobilização dos cidadãos pela responsabilização das autoridades públicas (O’Donnell, 2003, p. 48).

As possíveis condições à institucionalização de práticas democráticas ampliadas são objeto de reflexão de Leonardo Avritzer (2000), para quem se torna imperativo superar a noção de que a interferência da ação social, no âmbito da esfera pública, sobre o sistema político ocorre apenas no interior das fronteiras da informalidade. Parte-se de um questionamento da proposição de Jürgen Habermas (1997) de que o papel dos atores sociais se traduz na transmissão de um fluxo de influência informal e de caráter simbólico, podendo incidir sobre o poder administrativo, para propugnar a viabilidade da institucionalização da deliberação pública no interior do espaço público.

Essa conjectura fornece substrato à elaboração de uma concepção de democracia que reivindica a presença de uma dimensão deliberativa incidindo diretamente no processo decisório político⁹. Sua pertinência advém da percepção de que “a democracia não se limita unicamente ao processo de agregação política e decisão, mas implica também um processo público de deliberação que disputa com o sistema político as prerrogativas da decisão política” (Avritzer, 2000, p. 86).

Iris Young (1996, 2000), por seu turno, não apenas assinala a insuficiência de processos decisórios agregativos correlatos às concepções de democracia fundadas no princípio da maximização de interesses, mas atenta ainda para as supostas limitações inclusivas do próprio modelo de democracia deliberativa, ao atrelar critérios de igualdade discursiva à mera ausência de constrangimentos originários da dependência econômica ou da dominação política. As práticas deliberativas privilegiariam um tipo de discurso cujas prerrogativas de racionalidade constituem um fator de exclusão de grupos socialmente marginalizados ou representativos das diferenças culturais e identitárias que compõem o tecido social, como mulheres e minorias raciais, marcados pela articulação de formas de expressão mais gestuais e carregadas de emotividade. Daí a relevância de narrativas, cumprimentos e retórica para uma prática democrática verdadeiramente ampliada, componentes de uma designada concepção de democracia comunicativa, comprometida com a superação do caráter elitista de formatos institucionais e normas discursivas que sancionam apenas a argumentação racional formal como fundamento da deliberação pública.

Ao contrário, reivindica-se a afirmação de um ideal erigido a partir do reconhecimento de que “quando o diálogo político visa a resolução de problemas coletivos, ele requer justamente uma pluralidade de perspectivas, estilos de fala e formas de expressar a particularidade da situação social, bem como a aplicabilidade geral de princípios” (Young, 1996, p. 132). Ademais, como enuncia Simone Chambers (2009, p. 335), a retórica deliberativa, não refratária ao concurso das emoções e não avessa à reflexão, “faz as pessoas pensarem, faz as pessoas verem as coisas de novas formas, transmite informação e conhecimento, e torna as pessoas mais reflexivas”.

A literatura sobre democracia deliberativa ocupa-se da tarefa de refletir sobre as possibilidades de imprimir concretude a um ideal de argumentação pública entre indivíduos livres e iguais, como fundamento da ação política. Ao longo de seu processo de maturação, esse campo de conhecimento transitou de uma etapa inicial marcada por teorizações com forte sentido normativo – versando especialmente sobre o significado da deliberação, a legitimidade das decisões democráticas, com

⁹ Em contraposição, portanto, à noção de Habermas acerca da relação entre opinião pública e sistema político. Segundo o autor, “somente o sistema político pode ‘agir’ (...) A opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode ‘dominar’ por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo” (Habermas, 1997, p. 23).

uma posterior reivindicação de ampliação de seus pressupostos, por meio da incorporação de reflexões acerca do pluralismo das sociedades contemporâneas e dos fatores de desigualdade social que incidem sobre as práticas discursivas – para um momento de maior apelo institucionalista, quando o propósito, mais comumente, passou a ser identificar as condições institucionais à produção e à efetivação de decisões deliberativas (Elstub; Ercan; Mendonça, 2019). A partir de diferentes propostas, foi reiterado que o êxito de práticas políticas deliberativas depende da vigência de determinados arranjos institucionais (Cohen, 1996; Cohen, 1997; Bohman, 1996; Benhabib, 1996; Avritzer, 2000; Fishkin; Luskin, 2000; Fung; Wright, 2001; Fung, 2005; Warren, 2007) responsáveis pela normatização de um processo dialógico entre cidadãos comprometido com a construção de acordos coletivos sobre questões políticas. De fato, nesse momento, torna-se patente a relevância do elemento institucional, conforme salienta Joshua Cohen: “Instituições em uma democracia deliberativa não servem simplesmente para implementar os resultados da deliberação, como se a livre deliberação pudesse vigorar na ausência de instituições apropriadas” (Cohen, 1997, p. 79).

Por sua vez, Seyla Benhabib (1996) procura delinear um modelo de democracia deliberativa no qual a legitimidade e a racionalidade das decisões coletivas derivam de um processo de deliberação pública livre e isenta de coerção entre indivíduos considerados iguais, sendo seu principal correlato institucional “uma rede heterogênea, múltipla e anônima de muitos públicos e conversações públicas” (Benhabib, 1996, p. 87). O caráter procedimental desse modelo se evidencia na postulação de que o efetivo funcionamento do sistema democrático requer a existência de mecanismos deliberativos institucionalizados. Por seu turno, o acento conferido ao plano da legitimidade, implicando a necessária efetivação das referidas condições de discurso, além da reivindicação da vigência do princípio da reciprocidade igualitária, designativo de iguais direitos de ação discursiva, de apresentar novas propostas e de submeter os próprios critérios da deliberação pública à reflexão crítica, conduzem, de alguma forma, a uma constante avaliação e revisão dos fundamentos dos processos democráticos de produção de decisões coletivas.

Nesse contexto, também ganham relevo investigações sobre inovações institucionais como o orçamento participativo e os chamados minipúblicos, prevalecendo, entretanto, abordagens centradas no nível micro, em que as referidas experiências participativas surgem frequentemente desvincilhadas do processo político mais amplo no qual estão inseridas. Em contraposição, configurando uma inflexão sistêmica na teoria deliberativa, o ímpeto mais recente é fornecer análises mais integradas das diferentes práticas e instituições deliberativas, inclusive em seus vínculos com o sistema político formal, convergente com uma compreensão mais ampla do sentido da deliberação, capaz de abarcar a heterogeneidade das formas discursivas das sociedades

contemporâneas bem como as variações da qualidade da deliberação nas diferentes arenas que compõem o processo democrático (Dryzek, 2010; Chambers, 2012; Mansbridge *et al*, 2012; Dryzek, 2017; Bächtiger; Parkinson, 2019; Elstub; Ercan; Mendonça, 2019; Curato; Hammond; Min, 2019).

Portanto, o sistema deliberativo é percebido como uma articulação complexa e ampla, composta por diferentes dimensões, operando, cada uma, com seus respectivos níveis de deliberação, segundo uma lógica de compensação e de mútua implicação, responsável por seu efetivo funcionamento. O sentido enfaticamente abrangente dessa perspectiva fica evidenciado na defesa de John Parkinson – no caso, postulando mesmo um enraizamento social das ações discursivas deliberativas – da necessidade de as pesquisas considerarem “não apenas as questões de como os cidadãos podem deliberar juntos em um sistema diferenciado, mas como esse sistema está inserido em uma economia política, em um sistema administrativo, em uma cultura, em ideologias, relações de poder e interesses” (Parkinson, 2012, p. 171). Pretendendo se apresentar como mais inclusivo e realista, o potencial desse modelo analítico, contudo, não tem sido reconhecido sem as devidas ressalvas, especialmente quanto ao arrefecimento dos critérios normativos requeridos para a aferição das práticas deliberativas (Elstub; Ercan; Mendonça, 2019, p. 8).

No interior de um percurso de ampliação da compreensão do significado dos processos deliberativos, uma contribuição relevante é a contraposição de algumas propostas ao acento conferido às instâncias institucionalizadas, reabilitando a validade de experiências discursivas de caráter informal e socialmente difusas (Dryzek, 2000; 2004; Mendonça, 2011; Sass; Dryzek, 2014; Ercan, 2017). A democracia deliberativa se realizaria plenamente pela incorporação de arenas públicas não estruturadas, cuja articulação perfaz um fluxo comunicativo que permeia o tecido social. Percebida a esfera pública como lugar de interação e contestação entre diferentes discursos, ganham relevo “as ferramentas e os espaços participativos que habitam a área entre as esferas formal e informal” (Ercan, 2017, p. 6).

A mencionada compreensão de Iris Young (1996, 2000) da democracia como uma prática que deve abarcar não apenas deliberações racionais, normalmente requeridas nas instâncias mais institucionalizadas da política, mas também formas discursivas mais emotivas e gestuais, como narrativas, cumprimentos e retórica, representativas da diversidade cultural de grupos minoritários e oprimidos, de alguma forma aponta para a potencialidade de espaços informais de articulação política no âmbito da sociedade civil. E mesmo o modelo deliberativo procedimental proposto por Seyla Benhabib parece atentar ao significado da atuação de fluxos comunicativos mais informais, ao conferir relevância a uma esfera pública originária de uma pluralidade de redes e associações de deliberação entrelaçadas e sobrepostas, compondo “um meio de múltiplos focos de formação e

disseminação de opinião, livremente associados, que afetam uns aos outros em processos de comunicação livres e espontâneos” (Benhabib, 1996, p. 74).

De forma análoga, com o propósito de imprimir mais consistência à compreensão de experiências deliberativas difusas, John Dryzek (2004) vai conceber a esfera pública como abrigo de uma “constelação de discursos” concorrentes, em disputa por influência e dispersos, conformando uma espécie de campo aberto de compartilhamento, intercâmbio e entrelaçamento de atos discursivos praticados mediante diferentes formas de comunicação, inclusive fofoca, piadas e *performances* (Dryzek, 2004, p. 51). Em consonância com sua noção de democracia discursiva (Dryzek, 1990, 2000), na base dessa abordagem está uma concepção ampliada de deliberação, que se realiza especialmente “através das fronteiras de diferentes discursos” (Dryzek, 2004, p. 51) e se apresenta como representativa de uma “orientação crítica ao Estado liberal” e “expansiva no tipo de comunicação que permite e promove, recusando o confinamento a argumentos racionais, medidos e polidos” (Dryzek, 2000, p. 81).

John Dryzek (2004) ainda se ocupa detidamente do tema da legitimidade, abordado segundo os parâmetros da teoria da democracia deliberativa. Referindo-se a uma legitimidade discursiva, seu argumento é de que decisões coletivas são legítimas na medida de sua ressonância com a aludida constelação de discursos em competição na esfera pública, devendo estar sujeita a um controle difuso e competente.¹⁰ Igualmente atentando à relevância do plano da justificativa das ações políticas, Amy Gutmann e Dennis Thompson (2004, p. 133) vão categoricamente apontar a *accountability*, ao lado da reciprocidade e da publicidade, como os princípios fundamentais que estabelecem as condições de deliberação. Portanto, decisões coletivas requerem, para que sejam legitimadas, não apenas o fato de resultarem de processos de argumentação pública permeados pelo compromisso recíproco de apresentar razões justificáveis para diferentes propostas e pontos de vista, mas também que aqueles que “tomam decisões em nome de outras pessoas (...) devem prestar contas a essas pessoas” (Gutmann; Thompson, 2004, p. 135).

Na mesma direção, Curato, Hammond e Min consideram a *accountability* um dos três critérios, juntamente com a razão e a contestação, capazes de conferir legitimidade ao poder em termos deliberativos, e apresentam a visão de um sistema deliberativo no qual “o poder é submetido pela razão por meio de sistemas de justificação e *accountability*, as instituições e os atores são sensíveis a formas insidiosas de dominação e os mecanismos estão disponíveis não só para gerar

¹⁰ John Dryzek e Simon Niemeyer (2008) também identificam uma denominada representação discursiva – contrastante com formas convencionais de representação de indivíduos e grupos, operadas por meio de sistemas eleitorais –, compreendida como uma modalidade capaz de captar e dar expressão à pluralidade de discursos em disputa no interior da esfera pública.

entendimento coletivo, mas também para impedir visões de mundo opressivas” (Curato; Hammond; Min, 2019, p. 97).

A importância da dimensão de *accountability* para as democracias modernas, compreendida como um meio de minimizar o inevitável hiato estabelecido entre representantes e representados, também é assinalada por Andrew Arato, para o qual o seu adequado funcionamento impõe o concurso de processos deliberativos articulados no interior da esfera pública e da sociedade civil (Arato, 2002, p. 96-97). Processos que atuam no sentido de complementar a, nos seus termos, “*accountability* pura”, com seu caráter de sanção retrospectiva, em razão da atividade de crítica e de monitoramento dos cidadãos nos fóruns públicos, podendo ser tomados como instâncias opinativas e avaliativas cuja atuação é concomitante à atividade governamental.

Em uma acepção mais ampla do termo, James Bohman (1996) se refere a uma *accountability* pública operando no âmbito dos processos deliberativos, entendidos como realizados com base em uma ação cooperativa. Trata-se de um tipo de responsabilização perante o outro quanto à inelegibilidade e à justificação dos discursos enunciados no espaço público, devendo estar sujeitos a possíveis objeções, e que constitui um requisito fundamental para o estabelecimento da cooperação. Dessa maneira, como componente indispensável para a construção de acordos e para a busca de respostas para problemas políticos no contexto de sociedades complexas, a deliberação passa a depender “de um aspecto diferente da ação social: a *accountability* da ação inteligível para os outros e a capacidade reflexiva dos atores para continuar a cooperação, estendendo a *accountability* a todos os atores e a novas situações” (Bohman, 1996, p. 54).

De forma semelhante, Robert Goodin (2008) identifica um tipo deliberativo, mais amplo e não-eleitoral de *accountability* discursiva, que se realiza não por meio da aplicação de sanções, mas da necessidade de o indivíduo justificar suas ações aos seus pares, podendo atuar de forma complementar à *accountability* eleitoral. Apesar do que foi dito, contudo, Bächtiger *et al* (2018, p. 8-9) alertam que a deliberação praticada em fóruns não inseridos no contexto da representação eleitoral “exigiria outras formas de *accountability* que ainda permanecem, em alguma medida, não teorizadas”.

Com efeito, as diferentes vertentes da teoria deliberativa da democracia, com maior ou menor apelo institucional, convergem no reconhecimento do potencial de uma dimensão deliberativa operando no plano das relações entre Estado e sociedade civil, por meio de fóruns, redes ou fluxos de argumentação pública capazes de favorecer o debate de questões políticas e a proposição de alternativas para a resolução de problemas coletivos, assim como de exercer funções de monitoramento, ao fornecerem condições para que o desempenho de políticos e as políticas públicas sejam permanentemente discutidos, questionados e avaliados. Se o ideal de consenso tem sido cada

vez mais desprestigiado no interior dessa tradição (Dryzek, 2004, p. 52), a qualidade do processo discursivo não deixa de ser crucial, aferida conforme a incidência de outros fatores, como a ausência de coerção, a reciprocidade, a publicidade, a inclusão, considerados, por sua vez, indispensáveis para tornar a legitimidade democrática e a responsabilização, entendida como componente primordial da representação, os principais fundamentos do processo político.

Por outro lado, não se trata, propriamente, de uma mera presunção de condições de igualdade, mas de um apelo à vigência de determinados princípios normativos orientadores da ação capazes de tornar o processo deliberativo eficaz mesmo em contextos marcados por desigualdades econômicas e políticas bem como por diferenças culturais. Nesse sentido, como assinala Fung (2005, p. 401), a deliberação pode ser profícua “não apenas sob circunstâncias de perfeita igualdade e profundo compromisso deliberativo mútuo, mas também sob condições mais realísticas”.

Em artigo recém-publicado, Simon Niemeyer *et al* (2023) fazem uma defesa da razão deliberativa, fundada nos princípios de mútuo entendimento e reciprocidade, bem como compreendida como uma propriedade de caráter dialógico favorável a uma atitude de ponderação das diferentes proposições em jogo na busca de respostas para questões de interesse comum e de convencimento, cuja efetividade depende das características dos fóruns deliberativos. “O ideal aqui não é o consenso, mas sim um acordo superior sobre quais considerações são importantes e as implicações de como escolhemos o que fazer” (Niemeyer *et al*, 2023, p. 3).

Por fim, talvez seja oportuno inserir o conjunto de propostas e experiências de aprimoramento do regime democrático no interior de um quadro mais amplo de insatisfação e desconfiança em relação a seu processo decisório, a suas instituições e à atuação de seus quadros dirigentes, conforme identificado por Pierre Rosanvallon (2006), do qual decorre a formação de contrapoderes de vigilância e de avaliação permanentes da atividade governamental, definindo os contornos de uma denominada contrademocracia. Como reação às insuficiências do modelo eleitoral-representativo para o estabelecimento de parâmetros substantivos de legitimidade para o exercício do poder, proliferam múltiplas e difusas formas de controle, de obstrução e de julgamento, tanto informais quanto institucionalizadas, destinadas a compelir os representantes a cumprir seus compromissos e a perseguir o interesse coletivo, configurando “a democracia dos poderes indiretos disseminados no corpo social, a democracia da desconfiança organizada face à democracia da legitimidade eleitoral” (Rosanvallon, 2006, p. 16).

Se o aparato procedimental eleitoral das democracias logra conferir legitimidade, ao menos formal, ao processo decisório, avulta sua incapacidade de gerar confiança, e, portanto, reivindicar restaurá-la significa o comprometimento com um propósito de “*ampliação* da qualidade da legitimidade, acrescentando ao seu caráter estritamente procedimental uma dimensão moral (a

integridade em sentido amplo) e uma dimensão substancial (a preocupação com o bem comum)” (Rosanvallon, 2006, p. 11). Trata-se da efetivação de modalidades de intervenção política descentralizadas e dispersas que assinalam uma reconfiguração do sentido da atividade democrática e da prática da cidadania, representativa de uma concepção ampliada de soberania, não necessariamente identificada com o cumprimento de funções de autorização, mas com outros meios de expressão da vontade popular, operando como fluxos contínuos de opiniões, descontentamentos e exigências dirigidos aos governantes, provenientes dos diferentes setores da sociedade.

Contrastando com a imagem disseminada de uma comunidade política contemporânea formada por cidadãos apáticos e passivos, delineiam-se formas de exercício indireto da soberania, a qual “pode ser qualificada de indireta no sentido de que é constituída por um conjunto de *efeitos* sem proceder formalmente de uma autoridade nem se expressar sob a forma de decisões explícitas que possam ser qualificadas como políticas” (Rosanvallon, 2006, p. 23). Fenômeno não recente, se adensa, contudo, na contemporaneidade, inclusive com o concurso das novas tecnologias de comunicação, fazendo emergir uma experiência mais complexa, na qual a dinâmica dos contrapoderes atua em torno e de maneira complementar ao sistema representativo – e não segundo uma lógica excludente, no intuito de suprimi-lo –, visando ampliar e aperfeiçoar suas funções.

Analogamente, John Keane (2009) observa um novo curso histórico de transformações da prática democrática, responsável por sua associação não apenas à vigência de eleições periódicas, da concorrência partidária e de iguais direitos de participação política, mas sobretudo à disseminação, na esfera da institucionalidade estatal ou no âmbito da sociedade civil, de variados instrumentos e experimentos de monitoramento dos atos dos governantes. Na era atual da democracia monitoria, como o autor se refere ao momento marcado pelo surgimento de “uma variedade de política ‘pós-parlamentar’ definida pelo rápido crescimento de muitos tipos diferentes de mecanismos extraparlamentares de escrutínio do poder” (Keane, 2009, p. 688), as ações dos políticos têm sido cada vez mais contestadas e submetidas à responsabilização pública. As diversas inovações das instituições e das ações de questionamento, de avaliação e de controle, especialmente difundidas a partir da segunda metade do século XX, demandam uma verdadeira ressignificação do termo democracia, pois deixa de se restringir a procedimentos destinados à formação de governos e à produção legislativa a partir da manifestação das preferências da maioria, para também estar associada ao fato de que “as regras da representação, a *accountability* democrática e a participação pública são aplicadas a uma gama de contextos muito mais vasta do que antes” (Keane, 2009, p. 690).

Um cenário que requer mesmo, conforme argumenta Michael Saward (2010), perceber a representação segundo uma perspectiva mais ampla, como processo contingente e difuso, não

confinado ao âmbito das instituições estatais, mas ocorrendo em uma diversidade de espaços, nem todos institucionalizados, e praticada por uma gama de indivíduos e grupos, eleitos e não eleitos, que procuram se fazer representar por meio de reivindicações e contestações apresentadas em contextos políticos diversos. “A representação no Estado é uma parte de uma topografia mais ampla, altamente diversificada e que cruza fronteiras da prática de representação” (Saward, 2010, p. 141). Como tal, para o autor, a representação surge, sobretudo, como um evento e não apenas como um fato produzido por eleições ou resultante do funcionamento de instituições estabilizadas. Trata-se de “uma qualidade dinâmica da vida política distribuída de forma desigual nas sociedades, abrangendo uma série de atores e organizações ‘públicos’ e ‘privados’” (Saward, 2010, p. 141). É significativo salientar que as referidas análises de Rosanvallon, Keane e Saward não constituem meras exortações, com sentido apenas normativo, mas indicam efetivas mudanças determinantes de uma redefinição da feição e do significado das democracias contemporâneas.

Em suma, as temáticas da participação política e da *accountability* concernem, embora nem sempre assinalado explicitamente, ao problema da representação e da legitimidade da ação política em regimes democráticos. Ao propor uma distinção entre *accountability* formal e política, Mark Philp (2009) atenta para o fato de a legitimidade em democracias não decorrer apenas do funcionamento de instrumentos procedimentais destinados a promover a redução da discricionariedade dos agentes públicos, mas também da vigência de um sistema político poroso à avaliação de seus atores por parte dos cidadãos, de modo a torná-los mais representativos da vontade popular.

Em versões elitistas de conceituação da democracia, a justificação das decisões políticas deriva meramente do fator de autorização efetivado mediante eleições e, assim como a representação, não se apresenta como um problema, sendo normativamente condenável a soberania popular ampliada e descabida sequer a cogitação da implementação de instrumentos de controle da atividade governamental. Especialmente a percepção do caráter problemático da legitimidade e da representação em democracias conduz à necessidade de definição de critérios mais rigorosos à efetivação desses dois componentes como forma de constituir governos mais responsivos perante os cidadãos, para tal fim adquirindo centralidade a afirmação do caráter virtuoso da ampliação da participação política e da *accountability*. Ganha, portanto, relevo a noção de que a legitimidade democrática requer que os cidadãos participem ativamente da política e interfiram mais diretamente no processo decisório, associada à própria compreensão da cidadania ativa e inclusiva como uma condição indispensável ao estabelecimento de democracias verdadeiramente representativas e submetidas ao controle público.

Pode-se dizer que se trata de um anseio de realização da representação democrática de modo a abarcar tanto sua face de autorização quanto de prestação de contas, identificadas pelas diferentes vertentes da visão formalista, conforme a clássica formulação de Hanna Pitkin (1972). O desafio contínuo, afinal, compreenderia a consecução de práticas e ações comprometidas com a “busca do interesse público, a representação genuína do público” e, talvez ainda mais fundamental, a consolidação de uma postura crítica permanente em relação a esse processo, tornando-o sempre aberto à possibilidade de reinterpretação e de reforma (Pitkin, 1972, p. 240)¹¹. Assim, parece também impor-se o desafio permanente de “repensar o que queremos dizer com representação democrática e, de forma mais geral, repensar as instituições democráticas como um todo para que elas sejam mais genuinamente inclusivas, igualitárias e empoderadoras” (Landemore, 2020, p. 8).

Todo esse conjunto de proposições é representativo da crescente preocupação da tradição da teoria democrática com um sentido mais abrangente de legitimidade, de inclusão e de adesão ao interesse público, que aponta paulatinamente para a necessidade de estabelecimento de fundamentos normativos mais substantivos para a democracia. Esses fundamentos radicam em uma concepção forte dos princípios democráticos da igualdade e da liberdade políticas, cuja vigência é associada a experiências e processos capazes de incorporar diversas formas e espaços de participação, além de receptivos às especificidades provenientes das diferentes condições sociais dos cidadãos, o que é indicativo, portanto, de uma compreensão da prática política democrática como dependente não apenas de procedimentos eleitorais ou do funcionamento das instituições formais do Estado, mas também da mobilização e do ativismo da sociedade civil.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresentou um quadro amplo da presença, no interior da teoria democrática, das temáticas da participação política e da *accountability*, atento também a formulações sobre a função que exercem na legitimação do regime democrático. Foi possível verificar um decurso de adensamento e de consolidação de propostas comprometidas com o anseio de instituir e revigorar processos de participação ampliada dos cidadãos e que procuram assinalar a relevância da face de

¹¹ Mais recentemente, tem sido assinalada a insuficiência de concepções de representação calcadas no seu componente de autorização por intermédio de eleições e, conseqüentemente, a necessidade de incorporação de outras dimensões, a fim de ressignificá-la. É o caso, além da já referida proposta de Saward (2010), da formulação de Nádia Urbinati, que, especialmente com base na noção de representação como advocacia, insere a representação em um arco temporal mais amplo, no qual o período eleitoral é apenas “um momento no *continuum* da ação política que envolve cidadãos e representantes” (Urbinati, 2008, p. 201). Por sua vez, Leonardo Avritzer (2007) apresenta uma alternativa, referida a experiências participativas ocorridas no âmbito da sociedade civil, a partir das quais emerge um tipo de representação por afinidade, estabelecida em função de uma identificação a uma causa ou a um grupo específico.

responsabilização dos governantes perante os governados, paulatinamente reconhecidos como componentes impreteríveis das democracias representativas.

A princípio, foram identificados modelos centrados na afirmação da função prioritária exercida pelo processo eleitoral na constituição de governos representativos, embora, do reconhecimento de suas deficiências, tenha decorrido uma tendência crescente de valorização de procedimentos e práticas participativas capazes de atuar conjugados às eleições, designativos de um fortalecimento do exercício da cidadania e compreendidos como profícuos à finalidade de promover um aprimoramento das formas de controle da atividade governamental. Nesse sentido, foi asseverada a crucialidade da construção de um aparato institucional destinado a efetivar mecanismos de fiscalização mútua entre os poderes, mas também que faculte ao cidadão maiores oportunidades de apresentação de demandas e questionamentos, bem como que possibilite o monitoramento e a avaliação da atividade política dos representantes. Por outro lado, a partir de uma outra perspectiva, foi também constatada e apregoada a positividade do concurso de uma dimensão de participação referida aos espaços públicos da sociedade civil, operando por meio de processos deliberativos considerados dotados de condições de tornar mais cooperativo e inclusivo o envolvimento do cidadão na vida política.

Provenientes de diferentes campos teóricos, as diversas propostas aqui referidas atentam a um conjunto de instrumentos institucionais, práticas políticas e experiências discursivas, as quais, combinadas às eleições, ambicionam democratizar o sistema político ou inaugurar novas formas de relação entre Estado e sociedade civil, permitindo, a seu modo, estabelecer novas bases para a legitimidade democrática e reconciliar a democracia com ideais de igualdade política, participação política ativa e compromisso com o interesse público.

Nesse sentido, o artigo também pretendeu contribuir para a reflexão sobre as condições para a legitimação das democracias representativas contemporâneas, embora seja perceptível uma certa carência de análises mais especializadas sobre o tema, não condizente com sua importância para a compreensão de alguns dos desafios impostos ao funcionamento dos regimes democráticos. Isso torna a legitimidade democrática um campo investigativo fecundo e que requer estudos mais aprofundados, especialmente em um contexto de questionamento das instituições de representação e de recrudescimento de alternativas autoritárias para o ordenamento político.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHEN, Christopher. H.; BARTELS, Larry M. **Democracy for realists**: why elections do not produce responsive government. Princeton: Princeton University Press, 2016.



ACKERMAN, John. Co-governance for accountability: beyond “exit” and “voice”. **World Development**, v. 32, n. 3, p. 447-463, mar. 2004.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a política nacional de participação social. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 649-679, set./dez. 2017.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

ARENDT, Hannah. **On revolution**. London: Penguin Books, 1990.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. *In*: AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva, 1996, p. 99-123.

AVRITZER, Leonardo. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. **Metapolítica**, v. 4, n.14, p.76-87, 2000.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 17-45.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *In*: AVRITZER, Leonardo.; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003, p. 13-60.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 13-25.

BARBER, Benjamin. R. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California, 1984.

BARNARD, Frederick M. **Democratic legitimacy**: plural values and political power. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001.

BARRO, Robert. The control of politicians: an economic model. **Public Choice**, v. 14, p. 19-42, 1973.

BÄCHTIGER, André *et al.* Deliberative democracy: an introduction. *In*: BÄCHTIGER, André; DRYZEK, John; MANSBRIDGE, Jane; WARREN, Mark (Eds.). **The Oxford handbook of deliberative democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 1-34.

BÄCHTIGER, André.; PARKINSON, John. **Mapping and measuring deliberation**: towards a new deliberative quality. Oxford: Oxford University Press, 2019.

BÄCHTIGER, André; GOLDBERG, Saskia. Towards a more robust, but limited and contingent defence of the political uses of deliberative minipublics. **Journal of Deliberative Democracy**, v. 16, n. 2, p. 33-42, 2020.

BEAUVAIS, Edana; WARREN, Mark. What can deliberative mini-publics contribute to democratic systems?. **European Journal of Political Research**, v. 58, n. 3, 893-914, 2019.

BENHABIB, Seyla. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. *In*: BENHABIB, Seyla (Ed.). **Democracy and difference**: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 1996, p. 67-94.

BEZERRA, Carla de Paiva; JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. Why has Participatory Budgeting declined in Brazil?. **Brazilian Political Science Review**, v. 16, n. 2, p. 1-33, 2022.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BOHMAN, James. **Public deliberation**: pluralism, complexity, and democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.



BOROWIAK, Craig T. **Accountability and democracy: The pitfalls and promise of popular control.** Oxford: Oxford University Press, 2011.

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; GOODIN, Robert. Public Accountability. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Accountability.** Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 1-20.

BRANDSMA, Gijs Jan; ADRIAENSEN, Johan. The Principal–Agent model, accountability and democratic legitimacy. *In*: DELREUX, Tom; ADRIAENSEN, Johan (Eds.). **The Principal-Agent model and the European Union.** Nova York: Palgrave, 2017, p. 35-54.

BRENNAN, Jason. **Against Democracy.** Princeton: Princeton University Press, 2016.

CAPLAN, Bryan. **The Myth of the Rational Voter.** Princeton: Princeton University Press, 2007.

CHAMBERS, Simone. Deliberation and Mass Democracy. *In*: PARKINSON, John.; MANSBRIDGE, Jane (Eds.). **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 52–71.

CHAMBERS, Simone. Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy?. **Political Theory**, v. 37, n. 3, p. 323-350, 2009.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam. Democracy, elections, and accountability for economic outcomes. *In*: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Eds.). **Democracy, accountability, and representation.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 222–249.

COHEN, Joshua. Procedure and substance in deliberative democracy. *In*: BENHABIB, Seyla (Ed.). **Democracy and difference: contesting the boundaries of the political.** Princeton: Princeton University Press, 1996, p. 95-119.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. *In*: BOHMAN, James; REHG, William (Orgs.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics.** Cambridge: MIT Press, 1997, p. 67-91.



CUNHA, Eleonora Schettini Martins *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 297-321.

CURATO, Nicole; HAMMOND, Marit; MIN, John. **Power in deliberative democracy**: norms, forums, systems. Nova York, Palgrave, 2019.

CURATO, Nicole; VRYDAGH, Julien; BÄCHTIGER, André. Democracy without shortcuts: introduction to the special issue. **Journal of Deliberative Democracy**, v. 16, n. 2, p. 1-9, 2020.

CURATO, Nicole *et al.* **Deliberative mini-publics**: core design features. Bristol: Bristol University Press, 2021.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy**: 30 years of Participatory Budgeting worldwide. Faro: Epopeia Records; Oficina, 2018.

DIAS, Nelson *et al.* (Orgs.). **Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021**. Cascais: Epopeia Books, 2021.

DRYZEK, John. **Discursive democracy**: politics, policy, and political science. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

DRYZEK, John. **Foundations and frontiers of deliberative governance**. Oxford, Oxford University Press, 2010.

DRYZEK, John. The forum, the system, and the polity: three varieties of democratic theory, **Political Theory**, v. 45, n. 5, 2017.



DRYZEK, John. Discursive democracy vs. liberal constitutionalism. *In*: SAWARD, Michael (Ed.). **Democratic innovation**. Londres: Routledge, 2000, p. 78-89.

DRYZEK, John. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 41-62.

DRYZEK, John; NIEMEYER, Simon. Discursive representation. **American Political Science Review**, v. 102, n. 4, p. 481-493, 2008.

ELSTUB, Stephen; ERCAN, Selen A.; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. The fourth generation of deliberative democracy. *In*: ELSTUB, Stephen; ERCAN, Selen A.; MENDONÇA, Ricardo Fabrino (Eds.). **Deliberative systems in theory and practice**. London: Routledge, 2019, p. 1-13.

ERCAN, Selen A. From polarisation to pluralisation: a deliberative approach to illiberal cultures. **International Political Science Review**, v. 38, n. 1, p. 114-127, 2017.

ESCOBAR, Oliver; ELSTUB, Stephen. Forms of mini-publics: an introduction to deliberative innovations in democratic practice. **New Democracy/Research and Development Note**, mai. 2017.

FEARON, James D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. *In*: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Eds.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 55-97.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luiz Borges. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 95, p. 181-223, 2015.

FEDOZZI, Luciano Joel; FURTADO, Adriana; RANGEL, Rodrigo. Participatory Budgeting in Brazil: elements for a brief evaluation. *In*: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Faro: Epopeia Records; Oficina, 2018, p. 105-122.

FEDOZZI, Luciano Joel; RAMOS, Marília Patta; GONÇALVES, Fernando Gonçalves de. Orçamentos participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 73, p. 2-20, 2020



FEREJOHN, John. Incumbent performance and electoral control. **Public Choice**, v. 50, n. 1, p. 5-25, 1986.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity. **Journal of Public Affairs**, v. 16, n. 2, p. 192-202, 2016.

FISHKIN, James; LUSKIN, Robert. The quest for deliberative democracy. *In*: SAWARD, Michael (Ed.). **Democratic innovation**. Londres: Routledge, 2000, p. 17-28.

FISHKIN, James. **When the people speak**: deliberative democracy and public consultation. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FRANKLIN, Mark N.; SOROKA, Stuart N.; WLEZIEN, Christopher. Elections. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 389-404.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.

FUNG, Archon. Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. **The Journal of Political Philosophy**, v. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

FUNG, Archon. Deliberation before the revolution: toward an ethics of deliberative democracy in an unjust world. **Political Theory**, v. 33, n. 3, p. 397-419, 2005.

GAILMARD, Sean. Accountability and Principal-Agent theory. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 90-105.

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

GOODIN, Robert. **Innovating democracy**: democratic theory and practice after the deliberative turn. Oxford: Oxford University Press, 2008.



GRÖNLUND, Kimmo; BÄCHTIGER, André; SETÄLÄ, Maija. Introduction. *In*: GRÖNLUND, Kimmo; BÄCHTIGER, André; SETÄLÄ, Maija (Eds.). **Deliberative mini-publics**: involving citizens in the democratic process. Colchester: ECPR Press, 2014, p. 1-8.

GURZA LAVALLE, Adrian; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

GURZA LAVALLE, Adrian *et al.* (Ed.). **Movimentos sociais e institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Eduerj, 2018.

GURZA LAVALLE, Adrian *et al.* Falando de institucionalização e movimentos sociais: usos, vantagens e limites da abordagem de encaixes institucionais e domínios de agência. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 21, n. 51, p. 270-296, mai./ago. 2022.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Social movements and modes of institutionalization. *In*: ROSSI, Federico M. (Ed.). **The Oxford handbook of Latin American social movements**. Oxford: Oxford University Press, 2023, p. 777-794.

HABERMAS, J. O conceito de poder de Hannah Arendt. *In*: FREITAG, Bárbara; ROUANET, Sérgio Paulo (Orgs.). *Habermas*. São Paulo: Ática, 1990, p. 100-118.

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

HEALY, Andrew; MALHOTRA, Neil. Random events, economic losses, and retrospective voting: implications for democratic competence. **Quarterly Journal of Political Science**, v. 5, n. 2, p. 193-208, ago. 2010.

KEANE, John. **The life and death of democracy**. London: Simon and Schuster, 2009.



KRISHNAPPA, Ramya; AGARWAL, Pukhraj. Panchayat System in Karnataka: democracy, representation and political parties. **Journal of Law and Sustainable Development**, v. 11, n. 11, p. 1-18, 2023.

LAFONT, Cristina. Can democracy be deliberative and participatory? The democratic case for political uses of mini-publics. **Daedalus**, v. 146, n. 3, p. 85-105, 2017.

LAFONT, Cristina. **Democracy without shortcuts**: a participatory conception of deliberative democracy. Oxford: Oxford University Press, 2019.

LANDEMORE, Hélène. **Open democracy**: reinventing popular rule for the twenty-first century. Princeton: Princeton University Press, 2020.

LÜCHMANN, Lígia. 25 anos de Orçamentos Participativos: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 13, v. 28, p. 167-197, 2014.

LÜCHMANN, Lígia; ROMÃO, Wagner; BORBA, Julian. 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned. *In*: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for democracy**: 30 years of Participatory Budgeting worldwide. Faro: Epopeia Records; Oficina, 2018, p. 89-103.

LÜCHMANN, Lígia; BOGO, Rodrigo Sartori. Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal (2016-2019). **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 716-749, set./dez. 2022.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANIN, Bernard. **Principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Introduction. *In*: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Eds.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 1-26.



MANSBRIDGE, Jane *et al.* A systemic approach to deliberative democracy. *In*: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (Eds.). **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 1-26.

MARMOR, Andrei. Authority, legitimacy, and accountability. **Cornell Legal Studies Research Paper**, n. 23-06, p. 1-28, 2023.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Reconhecimento e (qual?) deliberação. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n 1, p. 206-227, jun. 2011.

MILLER, Gary. The political evolution of Principal-Agent Models. **Annual Review of Political Science**, v. 8, p. 203-25, jun. 2005.

NIEMEYER, Simon; JENNSTAL, Julia. Scaling up deliberative effects – applying lessons of mini-publics. *In*: BÄCHTIGER, André; DRYZEK, John; MANSBRIDGE, Jane; WARREN, Mark (Eds.). **The Oxford handbook of deliberative democracy.** Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 329-347.

NIEMEYER, Simon *et al.* How deliberation happens: enabling deliberative reason. **American Political Science Review**. p. 1-18, mar. 2023.

NAVARRO, Zander. Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989- 2002): um conciso comentário crítico. *In*: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003, p. 89-128.

O'DONNELL Guillermo. Democracia delegativa?. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 3, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.



O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 34-54.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. *In*: O'DONNELL, Guillermo. **Dissonances: democratic critiques of democracy**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2007, p. 49-75.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e Estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OWEN, David; SMITH, Graham. Sortition, rotation, and mandate: conditions for political equality and deliberative reasoning. **Politics & Society**, v. 46, n. 3, p. 419-434, 2018.

PAPADOPOULOS, Yannis. **Understanding accountability in democratic Governance: elements in public policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.

PARKINSON, John. **Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PARKINSON, John. Democratizing deliberative systems. *In*: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (Eds.). **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 151-187.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012

PHILP, Mark. Delimiting democratic accountability. **Political Studies**, v. 57, n. 2, p. 28-53, 2009.



PIRES, Roberto Rocha C. *et al.* Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p. 13-25.

PITKIN, Hanna. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1972.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy; RYAN, Matt. Moving beyond input legitimacy: when do democratic innovations affect policy making?. **European Journal of Political Research**, v. 57, n. 1, p. 135-152, 2018.

PRZEWORSKI, Adam.; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. Elections and representation. *In*: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Eds.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 29–54.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist conception of democracy: a defense. *In*: SHAPIRO, Ian; HACKERCORDÓN, Casiano (Eds.). **Democracy's value**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 23-55.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises of democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

RAI, Shirin M. Deliberative democracy and the politics of redistribution: the case of the Indian Panchayats. **Hypatia**. v. 22, n. 4, p. 64-80, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. **La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité**. Paris: Éditions du Seuil, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. **La contre-démocratie**: la politique à l'âge de la défiance. Paris: Éditions du Seuil, 2006.

ROSENBERG, Shawn. (Ed.). **Deliberation, participation and democracy**: can the people govern?. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

RUBIÃO, André. O sorteio na política: como os minipúblicos vêm transformando a democracia. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 3, p. 699-723, set./dez. 2018.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: volume II – as questões clássicas. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics and Society**, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SASS, Jensen.; DRYZEK, John. Deliberative cultures. **Political Theory**, v. 42, n. 1, p. 3-25, 2014.

SAWARD, Michael. **The representative claim**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

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

SETÄLÄ, Maija. The role of deliberative mini-publics in representative democracy: lessons from the experience of referendums. **Representation**, v. 47, n. 2, p. 201-213, 2011.

SETÄLÄ, Maija. Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. **European Journal of Political Research**, v. 56, n. 4, p. 846-863, 2017.

SETÄLÄ, Maija; SMITH, Graham. Mini-publics and deliberative democracy. *In*: BÄCHTIGER, André; DRYZEK, John; MANSBRIDGE, Jane; WARREN, Mark (Eds.). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 300–314.



SETÄLÄ, Maija *et al.* Deliberative mini-publics facilitating voter knowledge and judgement: experience from a finnish local referendum. **Representation**, v. 59, n. 1, p. 75-93, 2023.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do Orçamento Participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 70-116, mai./ago. 2012.

SINTOMER, Yves *et al.* **Participatory budgeting worldwide** – Updated version. Bonn: Global Civic Engagement, 2013.

SMITH, Graham. **Democratic innovations**: designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability in Latin America. **Journal of democracy**, v. 1, n. 4, p. 147-158, 2000.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 309-331.

SOMIN, Ilya. **Democracy and political ignorance**: why smaller government is smarter. Stanford: Stanford University Press, 2016.

STOKES, Susan C. Accountability for realists. **Critical Review**, v. 30, n. 1, p. 130-138, jun. 2018.

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. Seeing like a social movement: institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 411-434, mai./ago. 2019.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa. Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA; ENAP, 2018, p. 105-138.



TILLEY, James; HOBOLT, Sara B. Is the government to blame? An experimental test of how partisanship shapes perceptions of performance and responsibility. **The Journal of Politics**, v. 2, n. 73, p. 316–30, 2011.

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy: principles and genealogy**. Chicago, The University of Chicago Press, 2008.

VICK, Fernanda; GURZA LAVALLE, Adrian. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 556-586, set./dez. 2020.

VRYDAGH, Julien. The minipublic bubble: how the contributions of minipublics are conceived in Belgium. **European Political Science Review**, v. 3, n. 15, p. 393-408, jan. 2023.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como ‘enxertos’ na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p. 151-169.

WAMPLER, Brian; GOLDFRANK, Benjamin. **The rise, spread, and decline of Brazil's Participatory Budgeting: the arc of a democratic innovation**. Cham: Palgrave Macmillan, 2022.

WARREN, Mark. Institutionalizing Deliberative Democracy. *In*: ROSENBERG, Shawn. (Ed.). **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p. 272-288.

WARREN, Mark. Citizen representatives. *In*: WARREN, Mark; PEARSE, Hilary. **Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizens’ Assembly**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 50-69.

WARREN, Mark. Accountability and Democracy. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 39-54.

WARREN, Mark; GASTIL, John. Can deliberative minipublics address the cognitive challenges of democratic citizenship?. **The Journal of Politics**, v. 2, n. 77, p. 562–574, 2015.



WEBER, Max. **Economía y sociedad**: esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

WOON, Jonathan. Democratic accountability and retrospective voting: a laboratory experiment. **American Journal of Political Science**, v. 56, n. 4, p. 913–930, out. 2012.

YOUNG, Iris Marion. Communication and the Other: beyond deliberative democracy. *In*: BENHABIB, Seyla (Ed.). **Democracy and difference**: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 1996, p. 120-135.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Sobre o autor:

Christian Bruno Alves Salles

Possui licenciatura (1998) e bacharelado (2000) em História, pela Universidade Federal de Minas Gerais, e mestrado em Ciência Política, pela Universidade Federal de Minas Gerais (2004). É doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP/UERJ, tendo desenvolvido pesquisa sobre o movimento antropofágico, expressão do modernismo brasileiro. Professor da UFMG.

UFMG

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2286-3582>

E-mail: christianbrunoasalles@gmail.com