

Texto elaborado para o Simpósio Democracia e Desigualdade
Instituto de Ciência Política - IPOL
Universidade de Brasília - UNB
Brasília - 26-27 de abril de 2012.

A inclusão de “*todos os afetados*”? Democracia Deliberativa e Desigualdade.

(versão revisada para os anais)

Cláudia Feres Faria
Professora Adjunta do DCP-UFMG
cfaria@fafich.ufmg.br

A democracia deliberativa¹ é usualmente definida como um modelo de democracia que vincula a legitimidade das decisões coletivas à possibilidade de *todos os afetados* por estas decisões participarem de forma justa e racional da deliberação sobre o conteúdo destas decisões (Benhabib, 1996; Cohen, 1989). Desta definição derivam várias questões: o que significa pressupor *todos os afetados*? A quem e como ela se aplica? Quais argumentos a justificam?

É possível afirmar, seguindo Goodin (2007), que estas questões não constituem um problema exclusivo da vertente deliberativa da democracia. Independente do modelo ao que se filia, constata-se que o problema da extensão do grupo de cidadãos ou do limite da democracia é tema pouco explorado pela teoria democrática em geral².

Este artigo busca responder a estas perguntas por meio de uma revisão *seletiva* da literatura sobre dois princípios: o “princípio de todos afetados” e o “princípio do discurso” (seção 2).

O objetivo desta revisão é duplo: compreender o *status* que estes princípios assumem na teoria democrática contemporânea e analisar as formas mais comumente oferecidas para operacionalizá-lo.

Enquanto a seção 2 deste artigo buscará mapear a discussão sobre os princípios sob o enfoque da inclusão; a seção 3 abordará as formas de exclusão normalmente apontadas para criticar os diferentes critérios e/ou arranjos propostos para operacionalizar estes princípios.

Assumindo os limites apontados, buscaremos, na seção 4 deste artigo, discutir a idéia de *sistema deliberativo* enquanto uma estratégia possível para lidar com os impasses colocados tanto pela questão da inclusão, os princípios, quanto pela questão da exclusão. Por fim, na seção 5, conclusiva, buscaremos apontar um balanço acerca da discussão empreendida.

¹ A teoria deliberativa comporta um conjunto amplo de autores que divergem quanto o escopo do conceito de deliberação e a forma de operacionalizá-lo. Não obstante, há um consenso em torno deste princípio.

² Embora a questão dos limites da democracia tenha se tornado mais “popular” a partir das discussões acerca dos processos de globalização, o problema em tela vem sendo debatido muito antes destes fatos Dahl, 1970; Whelan, 1983.

(2) A questão da inclusão

Incluir *todos os afetados* nos coloca a questão, pouco debatida na teoria democrática, acerca da constituição do povo (Näström, 2011). Quem define quem é o povo - seja na forma de grupo, associação ou, mais amplamente, na forma de uma comunidade nacional ou internacional - que deve governar? O princípio *de todos os afetados* (“*all affected principles*”) busca responder esta questão afirmando que “todos aqueles afetados por uma decisão política devem ter o que dizer, direta ou indiretamente, sobre esta decisão” (Näström, 2011, p.116).

Este princípio é mobilizado por Dahl (1970; 1989) no debate acerca dos limites da democracia, ou, mais precisamente, sobre quem deve tomar decisões vinculantes.

Segundo o autor, para viver juntas em uma comunidade³, as pessoas precisam de um “processo decisório” que defina os princípios, as regras, as leis e as políticas que o regem. Este processo se justifica uma vez que se espera que *todos* tomem as decisões coletivas. Disto deriva a ideia de democracia como *governo pelo povo*, um corpo de cidadãos cujos membros são considerados iguais para os objetivos de alcançar decisões governamentais (p. 91). Neste caso, todos os membros da comunidade são considerados igualmente qualificados a tomar parte deste processo, constituindo assim o *princípio da igualdade forte*.

Qual seria a abrangência deste princípio, ou seja, quem são *todos* os membros da coletividade?⁴ A resposta a esta questão - a extensão da comunidade – é, para Dahl (1989), determinante, “pois dependendo dela a democracia poderá ser universalmente inclusiva ou estritamente excludente” (p. 99).

Para resolvê-la, o autor introduz o *princípio da autonomia moral* segundo o qual “ninguém, a não ser a própria pessoa, é a melhor juíza de seus próprios interesses ou ainda a melhor pessoa para realizá-los” (idem, p. 100). Sendo assim, ela tem o direito de julgar se a política⁵ atende aos seus próprios interesses dado que ninguém é mais qualificado do que ela mesma para julgar os resultados alcançados. Mesmo delegando para outras a escolha dos meios para alcançá-los, não se pode abrir mão do direito de julgar os resultados.

³ Aqui entendida enquanto grupo, associação ou mesmo estado.

⁴ Entrariam as crianças, as mulheres, os estrangeiros? Em algum momento da história, nos lembra Dahl, todos estes grupos, embora não fizessem parte da comunidade posto que não participavam do processo decisório, estavam sujeitos às suas deliberações.

⁵ Decisão de adotar certos meios para alcançar certos resultados.

A aceitação deste princípio pressupõe simultaneamente que as pessoas serão capazes de compreender seus próprios interesses e noções mais amplas de bem comum, além de estarem motivadas a buscá-los prescindindo, assim, de qualquer pessoa ou classe que tome decisões em seu nome. Sem autonomia pessoal, sustenta Dahl, ninguém poderá viver sob as regras de sua própria escolha.

Partindo deste raciocínio, o *princípio da igualdade forte* é assim recolocado, “todo membro adulto é suficientemente bem qualificado para participar na constituição de decisões coletivas que afetam seus interesses” (p. 105).

O procedimento ideal para operacionalizar este princípio é o procedimento democrático assentado em cinco critérios: “(1) Participação efetiva: todos os membros de uma associação precisam ter oportunidades iguais e efetivas de explicitar suas visões sobre o que pensam sobre determinado assunto político; (2) Igualdade de Voto: todos têm o mesmo direito de votar e os votos devem ser igualmente contados; (3) Entendimento esclarecido: nos limites possíveis de tempo, cada membro tem de ter oportunidades iguais e efetivas para aprender sobre alternativas políticas relevantes e suas conseqüências prováveis; (4) Controle de agenda: os membros precisam ter oportunidades de decidir como e quais questões devem entrar na agenda; (5) Inclusão de adultos no processo democrático” (idem, pp. 109 -114).

Tais critérios fundamentam, segundo Dahl, a ordem democrática perante a comunidade de cidadãos que dela fazem parte. Mas qual *tamanho* desta comunidade? Qual o *escopo* da sua autoridade? Para o problema da inclusão, Dahl (1989) afirma que a capacidade da comunidade para controlar sua agenda final dependerá da sua composição que, por sua vez, dependerá de um julgamento anterior sobre o escopo das questões que a comunidade poderá decidir. Um julgamento sobre a competência da comunidade se apoiará no escopo de sua agenda e a natureza da mesma se apoiará no julgamento e na composição da comunidade (idem, p.120).

A comunidade deve ser composta por *todos os adultos sujeitos as decisões coletivas* vinculantes, exceto aqueles que não satisfazem o princípio da autonomia pessoal. Devidamente recolocado, o *princípio de igualdade forte* ofereceria, assim, os fundamentos necessários para um critério de inclusão que um processo democrático deve satisfazer. Aqui Dahl está discordando daqueles que, como Schumpeter (1942, apud Dahl, 1989, p. 121), defendem que os limites da cidadania, ou a extensão do corpo de cidadãos, são definidos por questões históricas e particulares e não por um princípio geral. Na visão de Dahl, como o corpo de cidadãos não pode decidir sobre ele mesmo, é preciso mobilizar um quinto critério – o critério de inclusão - para assegurar

que o princípio *de todos os afetados* seja, de fato, satisfeito. Dahl (1970) considera este o “melhor princípio de inclusão existente”.

Goodin (2007), dentre outros⁶, imputa à sua formulação uma circularidade congênita, ou seja, o princípio não consegue resolver o problema que ele promete resolver. O princípio não consegue definir quem são os afetados, pois determinar o corpo de cidadãos que irão decidir sobre esta questão demanda uma decisão anterior acerca da extensão deste mesmo corpo de cidadãos (p. 52).

Naström (2011) afirma igualmente que Dahl não consegue romper com a circularidade aludida. Segundo a autora, ele não o faz por que vincula a democracia ao autogoverno no interior dos limites do estado-nação e, como decorrência, a extensão do corpo de cidadãos com direito a se autogovernar torna-se um problema para a teoria e para a prática democrática que Dahl resolverá por meio do argumento da escala⁷.

A estratégia de *dessubstancializar* a ideia de soberania popular ajudaria a resolver o dilema colocado? Em outros termos, diferenciar os afetados daqueles que tomam as decisões vinculantes poderia ajudar a resolvê-lo? (Naström, 2011, p. 126).

Esta parece ser a estratégia da teoria deliberativa na sua versão habermasiana.

A questão acerca da inclusão de *todos os afetados* assume nesta versão outra forma por meio da introdução do *princípio do discurso*. O princípio D, ao postular que “somente serão válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas por elas possam concordar como participante no discurso racional” (Habermas, 1997, p.107, tradução livre), busca determinar *quem* constitui a comunidade. As normas e as decisões que a regem resultariam do acordo entre todos aqueles *possivelmente afetados* por suas conseqüências. Acordo este derivado de um processo de deliberação que assume as seguintes características: (1) a participação é governada pelas normas de igualdade e da simetria através das quais todos têm as mesmas chances de iniciar os atos de fala, de questionar, de interrogar e começar o debate; (2) todos têm o direito de questionar os tópicos da conversação e (3) todos têm o direito de produzir argumentos sobre as regras do procedimento discursivo e sobre a forma como elas serão empregadas. Não existem regras, em primeira instância, que limitem a agenda da conversação ou a identidade dos participantes desde que as

⁶ Conferir Whelan, 1987; Bergström, (s/data)

⁷ Dahl (1989, 2000) elabora uma “lei” do tempo e dos números: quanto mais cidadãos uma unidade democrática possuir, menos estes cidadãos poderão participar diretamente nas decisões do governo e mais eles terão de delegar autoridade aos outros, seus representantes (Dahl, 2000, p. 109).

pessoas ou grupos excluídos possam mostrar, de forma justificável, que eles foram afetados de modo relevante pela norma proposta (Benhabib, 1996)⁸.

É neste debate uns com outros sobre quem é *afetado*, que os limites desta comunidade serão negociados e (ré)definidos apontando para como ela será (ré)constituída. O próprio debate sobre quem é afetado, incluído ou excluído, se revela, segundo Näström (2011), uma maneira de redefinição destes limites.

O lócus desta (ré)definição de identidades culturais, concepções morais e, por conseguinte, dos limites materiais e simbólicos da comunidade é a esfera pública que coloca em prática o princípio D por meio de uma rede de procedimentos comunicativos. Esta rede é transformada em um “procedimento de formação da vontade e da opinião dos cidadãos” que permite não só o debate acerca dos limites de quem são os afetados, mas, em alguma medida, sua institucionalização por meio do direito.

Habermas busca operacionalizar tal princípio partindo de uma distinção analítica, plena de consequências práticas, entre poder comunicativamente gerado e poder administrativamente empregado. Dois processos que são, na visão do autor, contrários, mas interdependentes. Em sua elaboração, o sistema político, para exercer sua função de produzir decisões vinculantes, depende simultaneamente da aquisição sistêmica da legitimidade (poder administrativo reflexivo) e do processo comunicativo. Tal distinção pressupõe um entendimento normativo da auto-organização democrática.

O sistema administrativo traduz os *inputs* normativos em uma linguagem própria na medida em que ele é programado através de políticas e leis que emergem no processo de formação da vontade e da opinião na esfera pública. Uma vez que a administração possui seu próprio critério de racionalidade ela lida com a lei de forma instrumental. Da perspectiva do emprego do poder administrativo o que conta não é a razão prática envolvida na aplicação das normas, mas a efetividade da implementação de um dado programa. O poder político no entanto, dado o seu caráter legal, depende também da razão normativa⁹. Razões normativas constituirão os meios através dos quais o poder comunicativo se faz presente. Entretanto, nos afirma o autor, razões normativas só terão um impacto indireto na direção do sistema. Os procedimentos democráticos

⁸ A tradução do texto de Benhabib (1997) que estou utilizando é a de Marques (2009)

⁹ O poder político requer, para Habermas, um ancoramento no mundo da vida mais profundo que o meio dinheiro, uma vez que ele necessita de legitimação. Dado que na relação de poder temos uma relação de desiguais, seria necessário, neste caso, o recurso a um consenso lingüístico através do qual os dominadores precisam demonstrar, com base em razões criticáveis e racionais, que eles perseguem fins comuns.

deverão, então, institucionalizar as formas de comunicação necessárias para a formação racional da vontade. Aqui Habermas propõe duas coisas diferentes: 1) uma crítica à estrutura institucional através da qual o processo de legitimação ocorre nas sociedades modernas e 2) complementar as estruturas institucionais existentes no sistema político com outras instituições que permitam que aqueles afetados e a esfera pública jurídica exerçam uma pressão mais forte na legitimação dos poderes executivo e judiciário.

Para assegurar a autonomia da formação da opinião que será institucionalizada, o autor aposta na esfera pública como espaço-chave da constituição discursiva da opinião e da vontade política. Estas somente gerarão poder comunicativo na medida em que as decisões da maioria forem constituídas discursivamente.

As associações e os grupos voluntários serão os pontos de contato entre uma rede de comunicação dispersa que emerge das esferas públicas autônomas e as arenas institucionalizadas. Tais associações seriam especializadas em gerar e disseminar convicções práticas. Elas têm a função de descobrir questões relevantes para a sociedade como um todo, contribuir com soluções possíveis para os problemas existentes, interpretar valores, referendar certos argumentos e invalidar outros. Mas elas só se tornam efetivas indiretamente, ou seja, ao alterar os parâmetros da formação da vontade institucionalizada através da mudança das atitudes e valores.

Por meio daquilo que denomina de *dessubstancialização do princípio da soberania popular* - a passagem do corpo de cidadãos para as formas de comunicação despersonalizadas - Habermas aposta na capacidade do poder comunicativamente gerado influenciar o julgamento público que, por sua vez, informará o processo de decisão no sistema político, sem ter como objetivo conquistar o próprio sistema.

Em seu livro *Between Facts and Norms*, este mesmo autor estrutura seu modelo discursivo de democracia baseando-se neste conceito procedimentalizado de soberania popular. Desta forma, Habermas (1997) mantém como sua principal preocupação o modo através do qual os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático, posto que a simples regra da maioria não garante racionalidade ao processo. Importa saber de que forma essa maioria é alcançada. O debate público em uma esfera pública racionalizada é o que conferirá racionalidade e equidade aos procedimentos democráticos.

Embora a estratégia analítica utilizada diferencie da estratégia dahlsiana, o princípio do discurso também parte de uma comunidade já definida e, assim, ele não resolve o dilema colocado, pois “a fonte do conflito é a própria comunidade que o princípio D

busca arbitrar, mas não defini-la” (Näström, p. 127). Pode-se afirmar, portanto, que ambos os princípios analisados não resolvem a questão acerca da definição dos limites da democracia. A questão inicialmente colocada permanece sem resposta. Estaria, assim, Schumpeter certo ao afirmar que este é um problema histórico e, portanto, próprio a cada época?

Apoiando-se nas colaborações de Näström, é possível afirmar que esta não é somente uma questão histórica, mas acima de tudo uma questão prática, exigindo dos atores tomarem parte do conflito que ela enseja. Desta posição deriva outra questão relativa às formas, condições e motivações para fazê-lo.

Neste caso, as duas abordagens analisadas oferecem “métodos e condições para a formação de uma opinião e vontade política” que podem contestar os limites instituídos da comunidade. Ambos partem de uma estratégia centro-periferia, mas com diferenças importantes. Enquanto em Habermas, esta opinião é gestada na esfera pública por meio das trocas discursivas que envolvem a interação comunicativa entre atores, em Dahl, a vontade, mais que a opinião, se forma em um espaço social regulado pela ideia de trocas em condições de igualdade de recursos – informação, dinheiro, organização, tempo – que influenciarão o sistema político.

A tradição pluralista a qual Dahl é filiado defende normativamente que a legitimidade do resultado político deriva da "representação igual" de interesses e da barganha entre os grupos de interesses inseridos em uma estrutura política que deve facilitar esta representação e a barganha (Scholemberg, 1998; Cohen e Sabel, 1995). Assim, um resultado só será legítimo se emergir de um processo de representação e barganha no qual *todos os interesses afetados* tiverem substantivamente chances iguais de serem ouvidos e puderem influenciar os resultados. O ideal do processo político preconizado por esta abordagem é aquele que reflete a distribuição e o peso real dos interesses sociais. Uma vez que as distorções na representação dos grupos aparecem, a barganha deve ocorrer livremente (Cohen e Sabel, 1995). É deixada de fora nesta elaboração a dimensão do "fórum", aquele no qual a tematização dos interesses, das preferências, das opiniões e das vontades deve ocorrer. Vale ressaltar aqui, portanto, como já o fez Miguel (2005), a desconsideração por parte desta abordagem da questão da construção pública da vontade e da opinião que envolve o debate acerca das identidades, interesses e perspectivas envolvidas na comunidade. Dahl e os pluralistas de sua geração partem "da ficção" que os interesses são dados e preexistentes, restando, ao processo democrático, apenas o desafio de agregá-los de forma justa.

Esta é uma das diferenças da abordagem discursiva que tem como centro normativo a possibilidade de *todos afetados* justificarem suas "pretensões de validade" publicamente em torno questões morais, éticas e pragmáticas, por meio do discurso, do diálogo ou da cooperação, transformando-as no curso destas ações.

Como já mencionado, o espaço adequado para esta dinâmica ocorrer é o fórum. Nele se constituirá discursivamente a formação da opinião e da vontade que, por sua vez, poderá questionar e redefinir seus próprios limites.

Sabe-se, no entanto, que a operacionalização deste projeto esbarra em impedimentos derivados de um conjunto de assimetrias que dificultam a possibilidade da constituição de uma opinião política que possa reconhecer e simultaneamente estender os limites do próprio pertencimento à comunidade. Esta questão será trabalhada na seção que se segue.

(2) A questão da exclusão

Identificar os limites do processo de formação da opinião e da vontade na vertente pluralista da democracia não nos habilita afirmar que a operacionalização do princípio D, tal qual descrito na seção anterior, é de fácil e desejável solução. Ao contrário, realizar trocas discursivas entre os cidadãos na esfera pública e entre estes e seus representantes nos sistemas - político e/ou econômico - como forma de operacionalizar tal princípio tem deparado com frequentes problemas. Young (2000) os divide em exclusão interna e externa.

Subscrevendo a divisão realizada pela autora em questão, podemos afirmar que a exclusão externa diz respeito às desigualdades relativas aos recursos e às oportunidades que impedem certos grupos de participarem do debate e da decisão, assim como, permitem àqueles que os possuem dominarem e controlarem a agenda política. Internamente, a autora chama atenção para aquelas desigualdades que embora incluam nominalmente os grupos em fóruns e espaços de participação e discussão, o fazem sem atentar para as propriedades internas dos termos do próprio discurso, ou seja, para "o ambiente que discrimina e não trata com devido respeito a opinião dos outros" (p. 55).

Se a desigualdade externa é preocupação recorrente na teoria democrática, contando com estratégias diferentes para respondê-la como, por exemplo, a elaboração de pisos através do quais se julga a qualidade inclusiva de uma poliarquia (Dahl, 1989); o segundo tipo, mais afeito às preocupações relativas à "expansão do universo do

discurso público” nestas mesmas sociedades, tem recebido menos atenção. É neste contexto que as vertentes deliberativas ganham destaque.

Embora já seja conhecida a crítica das democratas da diferença acerca das assimetrias geradas pelas propriedades internas do discurso, levando-as a denunciarem a interação deliberativa e a advogarem outras formas de expressão e de ação política (Faria, 2010, p. 107); pretende-se aqui analisar as “desigualdades deliberativas” de outra maneira, qual seja, reconhecendo as assimetrias envolvidas sem, entretanto, abrir mão dos pressupostos centrais da abordagem em questão.

Neste sentido, é importante atentar, como o faz Bohman (1997), que melhorar a qualidade da troca discursiva não pressupõe somente incluir bens materiais e culturais. Segundo o autor, a (in) capacidade política, ou seja, a inabilidade do grupo de fazer uso da esfera pública e, por sua vez, de ter voz e influencia no debate público, tem como consequência a *inclusão na exclusão*. Ou seja, frente a desigualdade comunicativa, o cidadão, embora formalmente incluído, estará de fato excluído do processo discursivo. Esta inabilidade gera simultaneamente inclusão política e exclusão pública na medida em que os atores e grupos enquanto alvos legais dos acordos políticos são incluídos, mas, como não têm influencia sobre os rumos dos mesmos, são publicamente excluídos (Bohman, 1996; p.129).

Temos então uma mudança de dilema: das preocupações sobre quem compõe a comunidade original para quem efetivamente tem condições de participar da confecção das leis, normas, princípios e decisões que conformam esta mesma comunidade.

A sugestão de Bohman (1996) para resolver o problema da inclusão é analisar os constrangimentos que geram, nos termos de Habermas, uma “comunicação distorcida”, aquela que limita a capacidade dos atores de dar e receber razões públicas.

O indicador utilizado para aferir a desigualdade deliberativa é a habilidade dos cidadãos para iniciar a deliberação pública sobre interesses e/ou preocupações que afetam suas vidas. Esta inabilidade constrange a interação e o diálogo público. As assimetrias de riqueza, poder, conhecimento, formas e estilos de comunicação, bem como as formas como são estruturadas as questões, tendem a reforçá-la. Romper com ela requer, segundo o autor, uma reinterpretação das normas da comunidade de forma a restaurar e/ou reparar reflexivamente os mecanismos dialógicos que, por sua vez, incidem sobre estas normas. O autor não está propondo abandonar a deliberação em favor de outras formas de interação, mas identificar os resultados das desigualdades que restringem a comunicação pública e buscar agir sobre eles. Neste caso, não basta pensar estratégias procedimentais, mas além delas, apostar naquilo que Bohman,

parafrazeando Barber (1984), chama de *fala democrática forte*. Isto é, formas de promover a “agência social” dos grupos historicamente excluídos em uma multiplicidade de esferas, fóruns e espaços públicos por meio de uma diversificação de ações que possam tematizar estas múltiplas formas de desigualdade.

Na próxima seção deste trabalho trataremos de analisar como a teoria deliberativa vem respondendo aos problemas colocados pela *exclusão na inclusão* por meio da ideia de sistema deliberativo.

(3) A questão da possibilidade: a ideia de sistema deliberativo.

O modelo deliberativo de democracia tem sido marcado por um profícuo debate entre seus proponentes que enseja um conjunto de reflexões não só nos seus pressupostos básicos, mas também na operacionalização dos mesmos. Seguindo Dryzek (2010), podemos analisar tais mudanças sob a forma de *giros (turns)*.

A ideia de *sistema deliberativo* é fruto de mais um destes giros. Embora a preocupação maior dos estudiosos da deliberação – teóricos e empíricos - permaneça ainda a mesma, ou seja, a preocupação com a prática da deliberação que informará a ação dos cidadãos e de seus representantes incidindo sobre a qualidade das decisões tomadas, a forma de operacionalizá-la vem passando por mudanças. Uma delas é pensar a deliberação “enquanto um entre diversos momentos do processo político” que ocorre tanto dentro quanto fora dos espaços institucionais e que se combina com outras formas de ação. A noção abrangente de democracia deliberativa vem sendo, portanto, substituída pela ideia de deliberação democrática (Mansbridge, 2007).

Esse esforço analítico tem sua origem tanto no problema da escala quanto na diferenciação de formas de ação uma vez que se reconhece que as democracias, nas sociedades complexas, requerem não só instituições, mas também participação e contestação, não só processos locais, mas também regionais, nacionais e transnacionais. O grande desafio é compatibilizá-los.

No que diz respeito às formas de ação, sabe-se que participação e deliberação, embora sejam atividades que têm como objetivo melhorar a qualidade da vida pública, operam por meios diferentes. A primeira pressupõe um envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas enquanto a segunda demanda uma reflexão qualificada sobre as preferências e escolhas políticas dos atores (Papadopoulos e Warrin, 2007; Cohen e Fung, 2004; Fishkin, 1991). Ambas não podem

ser pensadas somente no nível local, mas demandam espaços mais amplos que, por sua vez, requerem mediações entre os diferentes níveis.

Para dar conta dessa complexidade e, ao mesmo tempo, produzir um julgamento político mais crítico e informado, propõe-se um processo político mais amplo que envolva tanto a resistência e o conflito quanto o diálogo e a cooperação ocorrendo em diferentes espaços da sociedade.

A abordagem sistêmica visa, assim, responder à *questão da exclusão na inclusão* buscando compatibilizar diferentes formas de ação que, como será explicitado, cumprirá funções diferentes no sistema proposto. Espaços diferentes com formas de ação e comunicação diferentes servem, na medida do possível, de *inputs* uns para os outros. A abordagem em tela acredita ainda que, assumindo a forma sistêmica, suas inadequações e as críticas a elas tornar-se-ão mais evidentes. O julgamento público e a reforma das decisões poderão ajudar a concretizar a deliberação democrática sobre questões coletivas.

Buscaremos explicitar brevemente como esta abordagem vem sendo desenvolvida¹⁰.

No que diz respeito à definição, o sistema é visto como “um conjunto de partes diferenciadas, mas interdependentes, com funções distribuídas e conectadas de forma a construir um todo complexo. Ele requer diferenciação e integração entre as partes, alguma divisão funcional de trabalho bem como alguma interdependência funcional de forma que a mudança em um componente redundará em mudanças em outros. Ele envolve conflito e solução de problemas políticos baseado na fala. A fala é uma forma de comunicação menos exigente que pode envolver desde a demonstração, a expressão e a persuasão até o próprio debate” (Mansbridge et. al., 2012, p. 7, tradução livre).

O sistema envolve tanto arenas formais de tomada de decisão quanto arenas informais de formulação de temas e problemas concernentes ao interesse público. Neste sentido, este modelo se difere do modelo centro e periferia oferecido por Habermas uma vez que não assume uma estratégia defensiva diante das arenas institucionais. Ao contrário, busca envolvê-las diretamente no processo deliberativo como um todo. Como os pluralistas, esta abordagem considera o estado como mais um ator dentre os atores envolvidos, embora reconheça que ele é a fonte última de decisão coletiva.

O sistema apresenta três funções principais: epistêmica, ética e democrática.

¹⁰ Estarei aqui me baseando em duas contribuições mais recentes ao tema, a saber, Mansbridge et al, 2012; Dryzek, 2009, 2010.

A primeira diz respeito à contribuição na produção de opiniões, preferências e decisões com base nos fatos e na lógica argumentativa. São resultados de considerações substantivas por meio da troca de razões. Por que os tópicos deliberados dizem respeito às questões do interesse comum, as preferências devem ser fundamentadas com base nas preferências e opiniões dos outros (idem, p. 18).

A segunda, o componente ético que o sistema pode produzir, está ligado à idéia de respeito mútuo entre os cidadãos que pressupõe um tratamento igual entre os pares e a não dominação com base no aporte de recursos diferenciados.

A função democrática tem a ver com a inclusão de múltiplas vozes, interesses e pretensões em bases mais igualitárias. Uma vez que o escopo e o conteúdo da deliberação são afetados por aqueles que participam do processo deliberativo, o sistema, para funcionar adequadamente, não pode excluir nenhum cidadão sem uma justificação que possa ser razoavelmente aceita por todos, incluídos e excluídos. Para incluir *todos os afetados*, o sistema precisa promover e facilitar ativamente a oportunidade igual de participação por meio de diferentes formas de ação que vão desde o protesto até a negociação cooperativa (idem, p. 19).

Segundo os autores, a realização destas três funções pode entrar em conflito no sistema e, por isto, sugere-se uma “ecologia deliberativa” através do qual se analisa como a deliberação democrática pode ser alcançada. Práticas concretas, inseridas em contextos concretos, passam a ser analisados com o objetivo de aferir o desempenho deliberativo do sistema como um todo. Isto não quer dizer que todas as partes se comportarão de forma a alcançar o ideal proposto. Faz parte da divisão de trabalho assumida não avaliar o todo pelas partes, ou seja, pela fraqueza ou pela força deliberativa de cada parte isolada. Argumenta-se que aquilo que é visto como fraqueza deliberativa isoladamente pode, no entanto, contribuir positivamente para o sistema como um todo (idem, p. 21).

Sendo assim, decisões democráticas legítimas serão alcançadas sempre que elas foram dialogicamente gestadas em um contexto de respeito mútuo entre os cidadãos e através de um processo inclusivo de escolha coletiva. Este tipo de legitimidade pode facilitar a cooperação que, por sua vez, promove a deliberação. No entanto, toda vez que este círculo virtuoso se quebrar, formas não dialógicas de ação como o protesto podem contribuir para restaurar esta dinâmica ao denunciarem a falta de publicidade ou a fraqueza da deliberação em cumprir suas promessas. Aqui não se está advogando por uma abordagem sequencial, ou seja, primeiro a deliberação e posteriormente o protesto, mas sobreposta dado que estas formas podem e, frequentemente, operam

concomitantemente. Acredita-se que ao circularem informações, elas podem servir para denunciar as desigualdades de acesso, oportunidades e capacidade, bem como, o desrespeito para com os demais (Mansbridge, 2012, p. 31-32).

A ideia de uma pluralidade de lugares e de discursos que podem contribuir para a formação das capacidades deliberativas em diferentes graus é, portanto, o diferencial desta proposta.

Dryzek (2009) busca descrever os elementos deste sistema, bem como suas possíveis relações da seguinte forma: o sistema conta com um *espaço público* composto por diversos fóruns reais e virtuais, movimentos e associações que é aberto à participação e a multiplicidade de temas abarcando, assim, diversos pontos de vistas; com *espaços “empoderados”* que fazem parte ou não das estruturas institucionais e são responsáveis pela produção de decisões coletivas. Podem ser tanto as estruturas do legislativo, do judiciário, bem como estruturas vinculadas ao executivo como os conselhos, comitês, dentre outros, bem como estruturas menos formalizadas. Ambos, espaços públicos e espaços *empoderados* serão avaliados mediante suas capacidades de incluir interesses e vozes relevantes (pp. 1385-86).

Dado que nem todos os afetados têm condições de operar em todos os fóruns simultaneamente, nem mesmo estabelecer relações deliberativas face a face sobre o conteúdo de uma decisão, seja ela na forma de lei, norma ou política pública, conexões entre estes espaços são necessárias.

As conexões entre estes espaços públicos e *empoderados* ocorrerem, segundo o autor, por diferentes meios como campanhas públicas realizadas por ativistas e movimentos sociais, vínculos pessoais, o uso da retórica e de outras formas argumentativas que chamam atenção para as ações públicas. Todos podem servir como mecanismos que “disputam” o entendimento dos atores formalmente instituídos e com poder. Por isto, a relação entre estes espaços pode assumir uma forma crítica, de apoio ou ambas (idem, idem).

A *accountability* deriva exatamente destas relações, assumindo, assim, formas verticais e horizontais. O controle é, para Dryzek (2009), a chave para a geração de uma legitimidade deliberativa ampla. Além do exercício da *accountability*, o autor chama atenção para a importância de estes espaços influenciarem o conteúdo das decisões coletivas (p. 1386).

A ideia de uma “ecologia deliberativa”, como mencionada, tem a função de aferir em que medida as partes se combinam para se aproximarem ou não dos princípios que

regulam as trocas deliberativas, sem, contudo, condenar todo o sistema quando elas não cumprem tais princípios. Mas quais seriam estes princípios?

Em Faria (2010) mostrei que os pressupostos da democracia deliberativa estão mudando à luz de um conjunto de críticas de estudiosos que compartilham o campo da democracia radical, assim como, dos estudos empíricos que buscam testar seus principais postulados. A própria passagem da noção abrangente de democracia deliberativa para a noção de deliberação democrática confirma tal mudança. Neste momento, através daquilo que denominei o *giro do giro* na teoria em questão apontei como conceitos contestados como auto-interesse, agregação de preferências, barganha e poder são reintroduzidos e retrabalhados por este campo para dar a ela um caráter supostamente mais realista. A ideia de sistema aqui desenvolvida endossa estas mudanças. Não obstante, ela mantém o centro que sempre mobilizou a teoria em tela, qual seja, a boa deliberação ainda é julgada a partir de critérios como publicidade, reciprocidade, inclusividade e controle (Mansbridge, 2010, p. 222). Se nem todas as práticas sociais conseguem atender às condições supracitadas, elas precisam ser no mínimo justificadas tendo tais condições como padrão crítico. É neste sentido que os autores defendem que, mesmo quando as partes não alcançam as condições deliberativas requeridas, o todo será mais legítimo quanto mais se aproximar destas mesmas condições.

(5) Conclusões: sistema deliberativo e desigualdade

O problema da *inclusão de todos os afetados*, tratada aqui como a questão da inclusão, nos levou a analisar dois princípios: o princípio da igualdade forte assegurado por Dahl e o princípio do discurso defendido por Habermas.

Embora nenhum dos dois responda a questão da constituição da comunidade, eles apresentam critérios e procedimentos por meio dos quais podemos contestar os limites da mesma. Sustentou-se aqui que a vantagem da abordagem deliberativa frente à pluralista decorre da presença da dimensão pública – o fórum – ausente na elaboração dahlsiana. A justificativa para tal vincula-se à crença de que a troca de razões em público pode gerar opiniões, preferências e decisões mais consistentes¹¹.

¹¹ Para uma contraposição à função epistêmica do fórum ver Przeworski, 1989.

Não obstante, operacionalizar os pressupostos da deliberação democrática – publicidade, reciprocidade, controle e inclusão – vem exigindo desta abordagem um conjunto de adaptações. Uma delas, aqui acatada, diz respeito a articulação de várias partes em um sistema mais amplo. A ideia de sistema deliberativo já tinha sido proposta anteriormente pelo próprio Habermas (1997) em seu modelo centro e periferia. Ao contrário desta, a atual abordagem sistêmica busca diluir a separação rígida entre espaços de discussão e decisão, bem como entre as formas de ação. Busca, assim, responder aos problemas dos limites da comunidade e da exclusão não só com o discurso e o direito, mas, também, com formas mais diretas de ação, como a contestação. Desta forma, o foco desta abordagem torna-se também consequencial na medida em que se preocupa com o impacto das ações na agenda pública. Neste sentido, requer tanto a capacidade de formular questões, torná-las persuasivas, como construir meios de impactar os poderes constituídos, podendo ampliar os limites do político.

Esta abordagem contempla, portanto, uma a diferenciação funcional dos discursos que dependerá do contexto no qual a discussão e a decisão se desenvolverão. Neste sentido, permite elaborar hipóteses mais específicas sobre que tipos de discursos e negociações são produzidos em espaços de conflitos diferentes. Em que pese as vantagens, ela ainda assim depara com dificuldades relativas aos problemas decorrentes da inabilidade para articular ideias, oferecer razões, iniciar a participação, mobilizar atores, que, com certeza, obstruem sua promessa inclusiva.

As sugestões para superar esta condição e criar capacidades são conhecidas: no contexto capitalista, promotor das desigualdades aludidas, deve-se, além de buscar garantir um mínimo social e econômico para a participação, incentivar políticas que promovam a igualdade entre os grupos sociais (Dahl, 1989; Cohen e Rogers, 1997), deve-se valorizar os fóruns que, acredita-se, ajudam a promover a deliberação democrática de uma perspectiva prática. Isto porque a exposição em público de interesses, perspectivas e opiniões pode ajudar a promover a passagem de um conjunto de interesses latentes para manifestos. É certo que esta passagem requer uma participação efetiva que, por sua vez, esbarra em problemas reais, tais como a motivação e a capacidade para entrar no fórum, iniciar a deliberação, mudar preferências e influenciar os resultados. A abordagem sistêmica aqui apresentada não desconhece este conjunto de problemas e oferece formas indiretas de incidir nestas assimetrias valorizando um conjunto de espaços que possam promover aquilo que

Barber (1984) denominou de *fala democrática forte* capaz de impulsionar uma opinião e um julgamento crítico sobre os limites da comunidade política.

Bibliografia

- Benhabib, Sheila (Org.) (2006). **Democracy and Difference. Contesting the boundaries of the political.** New Jersey. Princeton University Press.
- Benhabib, Sheila. Rumo ao modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: Marques, Ângela C. S. (2009) **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas.** BH: Ed. Autêntica.
- Berrgröm, L. (s/data). **Democracy and political boundaries.** (mimeo)
- Bohman, James. (1996). **Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy.** The Cambridge: MIT Press.
- _____. (1997). Deliberative democracy and effective social freedom: capabilities, resources, and opportunities. In: Bohman, J. and Rehg, W. **Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics.** The MIT Press.
- Cohen, Joshua e Fung, Archon. (2004) "Radical Democracy". **Swiss Journal of Political Science.**
- Cohen, Joshua e Rogers, Joel. (1995), "Associations and Democracy". In: Wright, Erik. O. (ed.) **The Real Utopias Project.** V. 1. London, New York: Verso.
- Dahl, R. 1989. **Democracy and its critics.** New Haven and London: Yale University Press.
- Dryzek, Jonh. (2010). **Foundations and Frontiers of Deliberative Governance.** Oxford: Oxford University Press.
- Faria, Cláudia F. (2010), "Do ideal ao real: as conseqüências das mudanças conceituais na teoria deliberativa". Texto apresentado no 7º. Encontro da ABCP. (mimeo).
- Goodin, Robert 2007. Enfranchising all affected interest, and its alternatives. **Philosophy & Public Affairs**, 35, n. 1.
- Gutmann, Amy and Thompson, Dennis. (2004), **Why deliberative democracy?** Princeton University Press.
- Habermas, Jurgen. (1997), **Between Facts and Norms.** London: Polity Press.
- Habermas, Jurgen. (2009), **Europe. The Faltering Project.** Polity Press.
- Hendriks, Carolyne. (2006), "Integrated Deliberation: civil society's dual role in deliberative democracy". **Political Studies**, Vol. 54.
- Holzinger, Katharina. (2005), "Context or Conflict Types: which determines the selection of communication mode". **Acta Politica**, n. 40.
- Knight, John and Johnson, James. 1997. What sorte of political equality does deliberative democracy require? IN: Bohman, James e Rehg, William. **Deliberative Democracy.** Cambridge: MIT Press
- Przeworski, Adam (1989). Deliberation and Ideological Domination. In: Elster, J. (ed.). **Deliberative Democracy.** Cambridge University Press.
- Mansbridge, James. (2007), "Deliberative Democracy or Democratic Deliberation?" In: Rosenberg, S. (ed.) **Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?** Palgrave Macmillan. McFarland, Adam. S. (2007), "Neopluralism". Annual Review of Political Science. Vol. 10.

Manbridge, James, et. al. 2012. A systemic approach to deliberative democracy.
(Mimeo)

Miguel, Luiz. F. (2003) "Representação Política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política". Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.18, No. 51.

Näsström, Simone. 2011. The challenge of the all-affected principle; Political studies, vol. 59.

Papadopoulos, Yannis and WARIN, Philippe. (2007) "Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy making democratic and effective?" European Journal of Political Research, No. 46.

Schlosberg, D. 1998. Resurrecting the pluralista universe. Political Research Quartely, 51, n. 3.

Whelan, F. G. 1883. Prologue: Democratic theory and the boundary problem. IN: Pennock, J. R. and J. W. Chapman (eds.) Liberal democracy. NY and London: New York University Press.

Young, Iris M. (2000) Inclusion and democracy. Oxford: Oxford University Press.