

# 34° Encontro Anual da ANPOCS

25 a 29 de outubro de 2010, Caxambu, MG

ST 34: Teoria Política: instituição e ação política

3ª sessão : Democracia, república e razão pública

Entre a deliberação política e a decisão democrática

Mauro Victoria Soares

Departamento de Ciência Política  
Universidade Federal de Pernambuco

# Entre a deliberação política e a decisão democrática<sup>1</sup>

Mauro Victoria Soares<sup>2</sup>

## Resumo:

Existe, dentre os proponentes da democracia deliberativa, a expectativa de que o engajamento nos processos de deliberação pública promova um esclarecimento dos pontos em disputa e favoreça a solução do conflito político. Nessa equação, são pensados tantos processos informais que permeiam a esfera pública quanto deliberações nas instâncias decisórias formais. Apesar dos constrangimentos reais existentes em deliberações efetivas, a aposta parece se dar por uma transformação endógena da ação política, na direção de termos consensuais de legitimação política. Não seria o caso de se pensar, ao invés disso, os mecanismos de dispersão de poder que possam tornar as condições das decisões mais equânimes, diante da possibilidade de um impasse pós-deliberação?

**Palavras-chave:** teorias da democracia; democracia deliberativa; igualdade política.

---

<sup>1</sup> Comunicação apresentada ao Seminário Temático “Teoria Política: instituições e ação política”, no 34º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, de 25 a 29 de outubro de 2010, em Caxambu, MG.

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Ciência Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco (CFCH – UFPE).

## **Democracia,deliberação e conflito**

Ainda que exista certa diversidade entre os proponentes de um modelo deliberativo de democracia, há no cerne dessa vertente normativa a defesa de um ideal de um processo democrático baseado na argumentação livre e igual entre todos os concernidos para a tomada de decisões públicas relevantes. Na condição de um ideal para a crítica das instituições democráticas, tal proposta prevê condições bastante exigentes para a legitimação das decisões políticas, que envolvem, dentre outras, a capacidade dos cidadãos em oferecer razões para seus posicionamentos políticos e a oportunidade de procurar persuadir seus adversários da validade desses argumentos apresentados. Espera-se que o engajamento nessa atividade promova, de um modo geral, o alargamento das perspectivas de todos os envolvidos no processo deliberativo, favorecendo posições políticas razoáveis e, conseqüentemente, uma aproximação dos pontos de vista em disputa.

Embora essa perspectiva teórica envolva um conjunto de esforços de reflexão normativa mais ou menos articulado, que fez com que o modelo deliberativo seja reconhecido como uma corrente alternativa às concepções mais tradicionais de democracia, muito resta ainda a ser feito com relação à avaliação dos desdobramentos institucionais da teoria<sup>3</sup>. Embora se proponha crítico das instituições representativas dos regimes democráticos existentes, procurando apontar para as insuficiências dos mecanismos eleitorais de decisão política, é próprio à empreitada dos deliberativos a busca por se identificar, do mesmo modo, processos deliberativos nas instâncias decisórias oficiais desses mesmos regimes democráticos.

Nesse sentido, as propostas deliberativas costumam enfrentar uma dupla tarefa, a saber: pensar, por um lado, as condições sob as quais a deliberação política opera em uma ampla arena de discussão caracterizada pelos múltiplos

---

<sup>3</sup> Veja-se recente análise a respeito, de um dos principais autores dessa linhagem, em Thompson (2008).

níveis de interação que compõem a dinâmica da esfera pública; equacionar, por outro, de que modo a deliberação pública ressoa também nos fóruns oficiais, seja atentando para possíveis formas de influência daquela arena pública sobre estes fóruns, seja identificando neles processos deliberativos genuínos.

Não bastassem as dificuldades naturais, nessa empreitada de imaginação institucional, em se estabelecer os vínculos necessários entre, de um lado, os espaços públicos marcados pela mobilização de temas sem os constrangimentos temporais ou do imperativo da decisão e, de outro, as limitações existentes na deliberação em arenas formais voltadas para a decisão política, existe ainda outro desafio que essa dupla ambição oferece aos democratas deliberativos.

Ainda que se considerem os méritos da deliberação política em seus vários níveis, como é possível pensar a necessidade de decisão que se segue a processos deliberativos que não sejam capazes de solucionar o conflito político? Podem relações de poder preexistentes a esses processos, em face dessa necessidade, subsistir à deliberação política? Não seria o caso de se refletir sobre mecanismos de dispersão desse poder que, diante de possibilidade de impasse, possam tornar as condições das decisões mais equânimes?

Este artigo se estrutura da seguinte forma: em um primeiro momento, procuro situar a proposta de um modelo deliberativo em um debate mais amplo, por meio de uma breve recuperação de alguns argumentos em defesa de dois modelos de linhagem tradicional aos quais as vertentes deliberativas, em geral, opõem-se. Na seqüência, dedico uma seção à discussão mais específica da contribuição teórica trazida pela idéia de democracia deliberativa, avaliando as características básicas do que entendo serem seus elementos normativos centrais. Em seguida, discuto os limites dessa abordagem e proponho uma interpretação da deliberação política matizada por tais limitações.

## Modelos de democracia

A despeito de as compilações mais autorizadas na área identificarem uma diversidade de construções teóricas representativas dos diferentes modos de se conceber o sistema democrático<sup>4</sup>, traçarei em seguida um panorama sintético de três das principais vertentes contemporâneas em teorias da democracia, a fim de identificar pontos de divergência que podem auxiliar no delineamento das questões suscitadas pelo modelo deliberativo.

Uma primeira abordagem dentre as matrizes teóricas disponíveis pode ser chamada de “enfoque procedimentalista”<sup>5</sup> e corresponde ao que seus próprios defensores costumam denominar de “democracia minimalista”<sup>6</sup>. A influência imediata sobre esses trabalhos são as críticas de Joseph Schumpeter<sup>7</sup> a problemas estruturais das democracias de massa. Do ponto de vista dos adeptos desse modelo, domina uma expectativa baixa quanto à capacidade dos processos de decisão coletiva em atender de modo igualitário as demandas dos cidadãos em um regime democrático. Aponta-se para a dificuldade enfrentada, por parte do método democrático de escolha popular, em produzir resultados consistentes a partir da fragmentação das ações políticas individuais.

Esse obstáculo seria ainda mais grave em função da desarticulação de um cidadão médio mal informado e suscetível às investidas de demagogos. Em face da fragilidade do eleitorado, os mecanismos eleitorais são pensados como instrumentos de controle que podem cercear a liberdade de ação dos representantes, a partir da capacidade dos eleitores em destituir os eleitos de seus cargos no caso deles se comportarem inadequadamente. Os processos de seleção eleitoral são, nesse sentido, vistos pelo modelo como uma sanção (negativa ou positiva) à folha de serviços dos mandatários em exercício. Espera-se que,

---

<sup>4</sup> Veja-se, a respeito, os estudos de Held (1987) e Cunningham (2002), por exemplo.

<sup>5</sup> Cohen (1994).

<sup>6</sup> Przeworski (1999).

<sup>7</sup> Schumpeter (1942).

mediante a possibilidade de serem avaliados ao final do mandato, os representantes sejam induzidos a só realizar medidas que possam ser bem recebidas pelos cidadãos (principalmente se os mesmos expressarem essa receptividade no momento do voto).

Um dos problemas fundamentais dessa leitura - em que pese a necessidade real de se refletir sobre mecanismos de responsabilização dos governantes – é reduzir o processo democrático à seleção eficiente de lideranças, sem qualquer reflexão específica sobre de que modos os sistemas democráticos podem promover um maior grau de igualdade entre os representados. Na ausência de uma reflexão desse teor, paira no ar uma premissa não declarada de aceitação da desigualdade política como um dado naturalizado da realidade dos regimes democráticos

Por outro lado, existe uma abordagem alternativa (ainda que tributária da obra do mesmo Schumpeter), que apresenta uma preocupação específica com o valor da igualdade política nos mecanismos de decisórios da democracia. Vou me referir a ela como teoria “competitiva” ou “adversarial” e entendo que seja a perspectiva dominante dentre os modelos contemporâneos de democracia. De matriz liberal, essa corrente reflete a preocupação com o estabelecimento de procedimentos justos na regulação do embate entre demandas políticas<sup>8</sup>. Enfatiza, assim, a disputa política como forma de expressão de diversos e conflitantes interesses de grupo.

A base de legitimação dos mecanismos decisórios se apóia sobre uma medida de igualdade política, expressa na igualdade do voto, mas cujo ideal normativo é a possibilidade de conferir a todos os cidadãos a oportunidade de se manifestar e ter sua opinião considerada de forma equânime na aferição dos resultados das eleições. Para que sua operação ocorra genuinamente, são necessários determinados requisitos que garantam certo grau de inclusão e contestação, possivelmente asseguradas pelo fortalecimento de garantias institucionais à efetivação de direitos políticos.

---

<sup>8</sup> Ver Dahl (1989), principalmente a parte 3 (capítulos 6 a 8).

O modelo competitivo constrói-se sobre a fragmentação de interesses nas sociedades modernas, representada pela heterogeneidade de forças que compõem o espectro político. A competição política e a inclusão têm o papel de promover a dispersão de recursos políticos, de modo a colocar obstáculos consideráveis à orientação das ações governamentais em benefício de parcela restrita da população. A expectativa é de que a competição política promova a distribuição de capital político, em maior ou menor grau, entre os grupos sociais.

Seus defensores entendem, em suma, que a chancela democrática dos processos de escolha pública provém de um procedimento imparcial de seleção das alternativas políticas disponíveis. Não há, para essa concepção, quaisquer considerações teóricas a serem feitas sobre o mérito das decisões tomadas, uma vez que o procedimento empregado tenha cumprido com os requisitos formais que impedem o privilégio de qualquer alternativa.

Valem, assim, dessa perspectiva, as escolhas resultantes da competição entre alternativas políticas, sob a garantia do valor igual dado às preferências de todos os participantes do procedimento decisório. A seleção de uma das alternativas políticas disponíveis, mediante um processo de competição política livre e igual, é considerada legítima sob a condição de não haver o favorecimento prévio de nenhuma delas. Cabe à escolha da maioria, nesse processo, apontar para a preferência que deve ser privilegiada.

Sob um prisma normativo, a prevalência da decisão da maioria, associada à proteção conferida às minorias pelos direitos individuais, dá azo, segundo a matriz teórica competitiva, a um procedimento decisório que faça com que as leis e políticas públicas maximizem a utilidade média de todos os cidadãos – na medida em que assegurem o maior grau de satisfação de suas preferências individuais. Em se tratando de questões políticas, essa seria a justificativa para a legitimidade das decisões tomadas com base no princípio majoritário.

O valor moral do processo democrático, para esta perspectiva teórica, vai, todavia, além deste ganho de utilidade, residindo, antes, na força normativa da consideração igual de cada cidadão. Embora consista num procedimento imperfeito

(não assegura a produção do melhor resultado em todos os casos), a regra da maioria faz com que o procedimento de escolha pública empregado respeite ao valor igual de cada indivíduo – a garantia de um estatuto político igual, conferido a cada cidadão, legitimaria, assim, as decisões políticas da maioria em relação às preferências preteridas das minorias<sup>9</sup>.

O modelo competitivo adota uma concepção pluralista do conflito político<sup>10</sup>, salientando a importância da disputa dos grupos de interesses na promoção de demandas políticas. Pela própria natureza das democracias de massa, a articulação das questões políticas relevantes deve ser feita por meio de associações que congreguem os mais diversos interesses presentes na sociedade. Cabe então definir mecanismos de escolha política que favoreçam um tratamento igual das múltiplas perspectivas que ganhem relevo na competição política, cuidando também para que grupos minoritários tenham voz para ingressar nessa disputa – em acordo com o princípio de regulação mencionado acima.

Em contraposição à vertente competitiva, os representantes da chamada “virada deliberativa”<sup>11</sup>, pretendem aparentemente, a um só tempo, herdar o legado de certa corrente “radical”, associada à defesa de uma democracia “participativa”<sup>12</sup> - na medida em que sustentam uma visão específica de participação popular e inclusão - e temperá-lo com uma ênfase particular dada aos processos de discussão, argumentação e julgamento públicos. A deliberação pública entre cidadãos livres e iguais deve, de acordo com os defensores do modelo deliberativo, ser o centro das atenções por parte da reflexão teórica – em contraposição à simples análise da agregação de preferências através do processo de competição política, encampada pelos proponentes do modelo competitivo tradicional.

---

<sup>9</sup> Dahl (1989: 110)

<sup>10</sup> Sigo aqui Held (1987: 203).

<sup>11</sup> Embora tal “guinada teórica” possa ser tomada como um movimento unificado, existem diversos pontos de vista teóricos que podem ser encaixados em torno desse propósito comum, na maneira em que o enuncio. Para a multiplicidade de perspectivas presentes nesse debate, consultem-se as coletâneas de Bohman e Rehg (1997), Elster (1998) e Benhabib (1996). Diferentes versões de um modelo deliberativo mais desenvolvido são encontradas em Habermas (1992), Bohman (1996), Gutmann e Thompson (1996) e Dryzek (2000).

<sup>12</sup> Por exemplo, Pateman (1970). Sigo, nessa argumentação, Bohman (1998: 400).

Em virtude da impossibilidade de participação direta de todos os atingidos por uma decisão política nos processos decisórios relevantes, a tendência da concepção deliberativa é preocupar-se com a inclusão da maior variedade de argumentos possível e com a possibilidade de que de que seu intercâmbio, nas mais diversas esferas de decisão política, seja capaz de promover a transformação das preferências e, eventualmente, a composição de acordos entre os interessados.<sup>13</sup>

Há nessa argumentação, de certa maneira, a combinação, por um lado, do incentivo às mais variadas formas de deliberação pública como modo de legitimação e renovação dos processos democráticos – plataforma associada ao ideal de ativismo cívico que compõe a tônica das teorias “participativas” – com, por outro, a aposta em uma intensificação do diálogo também nas instituições representativas oficiais<sup>14</sup>. Essa mudança de ênfase, em direção a preocupações práticas e “realistas”, relacionadas ao funcionamento da democracia representativa, veio a alargar e refinar a temática com a qual as posturas tradicionalmente críticas ao modelo padrão de democracia liberal passaram a ter que lidar. Em vez da proposição de arranjos alternativos de participação direta, o foco voltou-se para os meios de se tornar as instituições consolidadas - as eleições e o princípio da maioria que a rege, os órgãos representativos, as cortes e o sistema constitucional como um todo – mais deliberativas.

Todavia, não se trata, nessa proposta, de uma mera defesa da importância do debate público como mecanismo de articulação das questões políticas prementes e formulação de uma visão crítica dos governos. Tal papel da discussão pública é levado em consideração por quaisquer outras concepções de democracia que avaliem o debate político como uma etapa antecedente à decisão democrática. O que há de novo nas concepções deliberativas contemporâneas é a sua ênfase em um padrão muito específico de argumentação pública, baseado na deliberação

---

<sup>13</sup> Elster (1986: 11-12)

<sup>14</sup> A esse respeito, ver abaixo a discussão do modelo de “duas vias” de Habermas (1992)

livre e igual dos cidadãos, tomada como critério para a crítica das instituições políticas dos sistemas democráticos existentes<sup>15</sup>.

Em que pese o grau de dissenso entre os integrantes de uma presumida corrente deliberativa<sup>16</sup>, existe uma contribuição teórico-conceitual sobre a melhor interpretação do ideal democrático - particularmente quanto ao teor e o valor da igualdade política – que vai além da discussão sobre a contribuição que o processo deliberativo possa trazer para o aprimoramento das instituições democráticas<sup>17</sup>. Assim, procuro avaliar, em seguida, os aspectos centrais dessa contribuição.

## **O ideal da democracia deliberativa**

A deliberação ideal defendida como diretriz conceitual pelos teóricos críticos das limitações existentes na concepção “competitiva” da democracia implica uma idéia de justificação das decisões coletivas com base em “razões” que devem dirigir a argumentação política, com vistas ao entendimento mútuo. Tal deliberação direcionada para o estabelecimento de termos comuns de ação política é tomada como um requisito de legitimidade para o exercício do poder político.

Essa noção é explanada por Cohen (1989: 72) de uma forma exemplar:

*“A idéia de uma democracia deliberativa está lastreada no ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e condições de associação se dá através da argumentação e ponderação públicas entre cidadãos iguais. Os cidadãos de tal ordem compartilham do compromisso com a resolução de problemas de escolha coletiva por meio da argumentação pública e consideram*

---

<sup>15</sup> Conferir, a respeito, Gutmann (1993).

<sup>16</sup> Os “estudos de caso” sobre o tema o evidenciam. Veja-se os *survey articles* de Bohman (1998) e Freeman (2000), assim como a análise de Chambers (2003). A proposta de transposição da concepção clássica de democracia envolve iniciativas teóricas de procedência tão variada como o constitucionalismo liberal e a teoria crítica, como discute Dryzek (2000; cap. 1).

<sup>17</sup> Sigo aqui Araújo (2004: 158).

*suas instituições básicas legítimas na medida em que elas estabeleçam a estrutura para uma deliberação pública livre.”*

Trata-se – assim entendo – de um ideal de justificação política voltado para o propósito de identificar princípios comuns compartilhados pelos membros da comunidade política democrática. Esse ideal esboça a exigência de que o exercício legítimo do poder político dependa de uma justificação com base em razões que todos os concernidos possam aceitar. O procedimento ideal de deliberação pública, diz o autor (1989: 79), serve de modelo às instituições de tomada de decisão, o qual elas devem espelhar o quanto possível.

As condições para que esse procedimento deliberativo seja equânime são, em suma – para além da garantia formal de que o procedimento não discrimine seus participantes – garantia de igual voz na decisão final, de capacidades deliberativas equivalentes e de um grau de igualdade substantiva tal que a distribuição de poder e recursos não exerça um papel determinante na deliberação<sup>18</sup>. Respeitadas essas condições, espera-se que a interação argumentativa entre as partes interessadas venha a produzir um acordo razoável quanto aos resultados conseguidos. Em caso de não o fazê-lo, recorre-se então ao voto, regulado por alguma forma de regra majoritária.

Um princípio de legitimação política desse teor faz uma exigência motivacional forte: o consentimento aceitável que deveria justificar a aplicação do poder político não pode se basear na aquiescência passiva ou no mero cálculo auto-interessado. Ambiciona-se que as decisões tomadas resultem da deliberação arrazoada das partes concernidas. Daí a necessidade do intercâmbio livre de razões entre todos os participantes no debate público – ao menos como ideal normativo a orientar a reflexão sobre os requisitos necessários para a imposição legítima do poder político.

A deliberação, deste modo, implica um processo de persuasão mútua entre os sujeitos envolvidos, no qual são dadas razões para cada posicionamento em

---

<sup>18</sup> Cohen (1989:74).

disputa. A troca de razões entre os participantes estrutura um cenário de interação política que é representativo da reciprocidade que deveria pautar o juízo dos deliberantes quanto à perspectiva de seus adversários: para além da defesa do mero interesse próprio, o participante deve ser levado à consideração da opinião contrária à sua, atentando à fundamentação apresentada por seu contendor, de modo a que este faça o mesmo no tocante às idéias de quem lhe concede tal respeito<sup>19</sup>.

Essa condição de reciprocidade tem o mérito moral de fornecer um referencial específico de igualdade política, mas é também pensada como uma premissa necessária à aproximação, por parte daqueles que deliberam, em torno de um ponto de vista compartilhado ou, no mínimo, a identificação de termos comuns de ação. Submeter uma questão à deliberação em tais termos de reciprocidade seria, assim, um mecanismo capaz de “filtrar” as idéias disponíveis e barrar as opiniões meramente auto-interessadas.

Dessa perspectiva, portanto, o processo de escolha democrática não pode se limitar a uma acomodação pluralista de preferências inconciliáveis - obtida através da agregação das mesmas, por exemplo, na contagem de votos - mas precisa se pautar pela possibilidade de submetê-las a um julgamento público, favorecendo a avaliação das melhores alternativas. Ao contrário de se supor que exista de antemão uma vontade coletiva a ser aferida<sup>20</sup>, trata-se da formação, através da deliberação, desse escrutínio público acerca das medidas a serem tomadas.

Essa superação da mera agregação pode ser entendida como uma demanda cognitiva - ou “epistêmica”, como enuncia Estlund (1997) -, correspondente à interpretação de que cabe ao processo democrático a descoberta ou produção dos resultados mais apropriados a seus destinatários. Resulta dessa exigência epistêmica a valorização, no processo decisório, da habilidade dos agentes envolvidos na deliberação em selecionar as melhores alternativas.

---

<sup>19</sup> Tal “justificação com base em razões mutuamente aceitáveis” é o critério defendido por Gutmann e Thompson (1996: 55)

<sup>20</sup> Questão própria às investigações da teoria da escolha social.

A contrapartida de tal propósito epistêmico atribuído ao processo de deliberação é, portanto, uma alta expectativa quanto à disposição e capacidade cognitiva dos cidadãos. De um modo geral, o propósito da deliberação pública livre e igual entre os destinatários das decisões relevantes em uma democracia é propiciar que a argumentação arrazoada possa favorecer a realização de alguns atributos<sup>21</sup>, a saber:

a) A formação, por parte daqueles que deliberam, de preferências informadas quanto aos próprios interesses, mas também, na medida do possível, b) que essas preferências resultem de uma reflexão adequada quanto aos interesses comuns de todos os envolvidos; c) a modificação, por consequência, das preferências inicialmente defendidas, caso isso resulte do questionamento - estimulado pelo debate - daquelas posições; d) a promoção do reconhecimento, pelos participantes do processo deliberativo, do status de igualdade que compartilham nesse processo - fator que tende a facilitar e) a motivação para solucionar as diferenças de pontos de vista existentes, mediante o recurso a argumentos aceitáveis por seus concidadãos; f) e a convivência, por conseguinte, de uma pluralidade de visões concorrentes que devem se respeitar como igualmente legítimas na disputa pela mais convincente.

Os atributos de (a) a (c) dizem respeito ao mérito instrumental da deliberação política arrazoada<sup>22</sup>, ou seja, aos resultados que se espera decorrentes do emprego desse método específico de interação política. Assim, supõe-se (e esta é uma proposição sujeita a comprovação empírica) que a deliberação possa ser causalmente responsável pelo desenvolvimento de tais características. Independentemente da real capacidade de fazê-lo, isto é, da realização efetiva desses resultados, convém notar que se tratam de benefícios contingentes ao processo deliberativo.

No tocante aos atributos (d) a (f), embora também correspondam em alguma medida a premissas empiricamente verificáveis (desde que se estabeleça um

---

<sup>21</sup> Sigo aqui a enunciação de Freeman (2000: 382).

<sup>22</sup> Pauto-me pela argumentação de Christiano (1997: 244).

critério apropriado de mensuração), temos, na realidade, expectativas normativas que atribuem um valor intrínseco à deliberação. Elas enunciam características que conformam as noções de respeito mútuo e consideração pelo outro, ambas componentes daquele ideal de deliberação pública, nos termos anteriormente definidos.

Entendo que um dos propósitos que move grande parte dos teóricos deliberativos é conceber a tradução dessas premissas normativas para a prática política dos regimes democráticos realmente existentes. Há um forte componente de idealização no princípio deliberativo de justificação política, o qual necessita de mediações para servir de critério de avaliação das deliberações políticas efetivas – sobretudo para se prestar a figurar como uma referencial para a crítica destas últimas<sup>23</sup>.

É preciso notar, a esse respeito<sup>24</sup>, que o rigor dos requisitos necessários à deliberação pública arrazoada é próprio às exigências de fundamentação moral quando se trata de decisões acerca de questões que envolvam divergência de princípios, ou seja, nas quais o tema enfrentado diga respeito ao choque entre concepções de bem divergentes que pautam posições controversas quanto a determinados objetivos políticos de maior implicação para dilemas morais. Não se pode esperar o mesmo no tocante a disputas que envolvam apenas a concorrência entre dois planos de ação que não impliquem uma divergência moral de fundo.

Desentendimentos que resultem de uma disputa quanto a visões de mundo conflitantes podem exigir um tratamento mais cuidadoso do que o mero concurso (ainda que mediante deliberação) de opiniões contrapostas. No que toca e essas questões em específico, existe uma proposta de fundamentação mais complexa, a qual faz parte de uma ordem de investigação voltada justamente para a detecção - através do recurso a um modelo ideal de deliberação – dos termos razoáveis que devem orientar a argumentação com respeito a princípios. Ela está, por exemplo, nos trabalhos de Rawls (1993) e Habermas (1992).

---

<sup>23</sup> Cf. Christiano (1997: 262) e Estlund (1997: 180).

<sup>24</sup> Como argumenta Vita (2003: 127).

Seguindo Gaus (2003: 18), entendo ser possível considerar tanto Rawls quanto Habermas versões do que se pode chamar de “Liberalismo Pós-iluminismo”<sup>25</sup>. Ambos os autores procuram, de certo modo, elucidar quais as condições de justificação de uma ordem política aos seus membros, de forma a se assegurar que o exercício do poder político possa ser feito em conformidade com o respeito à autonomia de cada indivíduo. Tal proposta, assim formulada, está na base do projeto ético-político do liberalismo<sup>26</sup>. Em sua origem, tal projeto pretendia que o uso da razão humana pudesse levar à identificação de uma gama de princípios racionais com validade universal, plenamente reconhecidos e aceitos por todos os agentes racionais.

Embora ainda ambicionem uma ordem política fundada no acordo quanto a valores capazes de expressar visões compartilhadas do que seja justo, os autores contemporâneos em exame têm de lidar com o reconhecimento de que as sociedades modernas são marcadas por profunda divergência e abrigam modos de vida os mais diversos<sup>27</sup>. Nesse contexto plural, a tarefa de se pensar a convergência quanto a princípios comuns não pode pressupor um consenso natural quanto a preceitos que seriam amplamente aceitos e capazes de orientar harmoniosamente a convivência pacífica entre os indivíduos.

Assim, a árdua meta que se impõem os “liberais pós-iluminismo” é conceber de que modo é possível o compartilhamento de princípios básicos para a regulação da vida em comum, ainda que se leve em conta que até mesmo o exercício adequado da razão pode resultar em divergências<sup>28</sup>. Conservam, portanto, um objetivo da reflexão filosófico-política de matriz liberal, a saber, pensar as razões pelas quais a autoridade política pode ser aceitável a seus destinatários, mas enfrentam um desafio bastante oneroso: o de se procurar formular princípios

---

<sup>25</sup> “*Post-Enlightenment liberalism*”, no original. Gaus se vale de uma expressão de John Gray (em *Enlightenment's Wake*; London: Routledge, 1995), que trata da “*Enlightenment View*” - a qual caracterizaria o projeto liberal tradicional - para em seguida cunhar esse outro termo, supostamente apto a fazer referência a visões liberais contemporâneas que recusam a “tese iluminista” do liberalismo clássico.

<sup>26</sup> Veja-se, por exemplo, Bellamy (1992: 10).

<sup>27</sup> Rawls (1993: 36) dá o nome de “fato do pluralismo razoável” a essa característica.

<sup>28</sup> Cf. a noção dos “limites do juízo” de Rawls (1993: 55)

públicos de ação política que possam orientar a vida pública em uma comunidade política legitimamente organizada, ainda que esta seja composta por uma pluralidade de visões de mundo em convívio.

Elaborar os termos razoáveis que possam servir de critérios independentes para a avaliação dos resultados das deliberações políticas efetivas não é, contudo, equivalente a supor que o espelhamento, na prática democrática, dos modelos de argumentação moral idealizada (como o ideal deliberativo de justificação política), possa vir a produzir, de fato, decisões consensuais<sup>29</sup>. Uma visão plausível dos requisitos para a legitimidade do emprego do poder político tem de levar em conta os fenômenos cruciais da divergência e do dissenso que são a própria marca do campo da política.

Do contrário, na medida em que o ideal de deliberação política não reconheça a tensão existente entre as idealizações do procedimento deliberativo livre e igual (voltado para decisões consensuais) e o dado factual de que as decisões políticas prestam-se a por termo aos conflitos (mesmo diante da discordância), não se tem uma compreensão adequada dos processos de decisão democrática<sup>30</sup>. Não se oferece, sobretudo, uma justificativa plausível para o recurso à regra da maioria como método autorizado de solução de controvérsias.

Assim, sendo, mesmo se assumirmos a possibilidade de a deliberação pública se assemelhar ao máximo ao ideal deliberativo de justificação (nos moldes do que sugere Cohen) – e supusermos, ainda, que os participantes procurem justificar publicamente suas opções, em acordo com visões sobre o bem comum -, será necessário, diante de um impasse ao final do processo, o recurso ao voto da maioria, por exemplo, para a solução do conflito.

Mas, nesse caso, não há nada, no modelo de justificação deliberativa tal qual formulado, que recomende às minorias remanescentes a aquiescência à decisão majoritária, uma vez que, suposta a discordância final, a escolha da maioria não passa de um expediente pragmático para por fim ao conflito – podendo

---

<sup>29</sup> Veja-se, a respeito, Vita (2003: 116).

<sup>30</sup> Cf. Gosepath (2001: 386).

o mérito da decisão, ao fim, não comunicar nada às minorias vencidas quanto às concepções destas últimas acerca do que é a para elas aceitável.

## **Deliberação, conflito e decisão**

O esquema analítico elaborado por Habermas (1992; cap. 8) de “duas vias” do processo democrático<sup>31</sup>, embora responda a uma lógica de fundamentação dos desdobramentos político-institucionais próprios à sua teoria do discurso, pode ser interpretado como uma tentativa de articular a noção de uma deliberação pública ampla com os sistemas decisórios característicos das instituições democráticas contemporâneas. Uma vez que o autor propõe-se a realizar uma tradução sociológica das condições de legitimação deliberativa dos processos de escolha democráticos<sup>32</sup>, sua argumentação pode auxiliar na identificação das dificuldades resultantes da empreitada de se buscar acomodar esse particular ideal de autodeterminação dos cidadãos através da deliberação aos impasses comuns aos sistemas democráticos de larga escala, marcados pelo conflito político.

O modelo das “duas vias” compreende o processo político composto, de um lado, por uma arena pública informal de comunicação política livre, baseada nas múltiplas associações e interações dispersas em uma rede de comunicação política que estrutura a esfera pública e, de outro, por fóruns oficiais de tomada de decisão, nas instituições políticas formais. No primeiro caso, temos um cenário de um envolvimento diversificado da sociedade com as questões públicas, suscitadas em múltiplos processos distribuídos por inúmeras arenas: conversações face a face no convívio cotidiano da casa, vizinhança e trabalho; discussões em toda espécie de associação voluntária que formam a sociedade civil (clubes, organizações civis, corporativas ou propriamente de militância política, etc.); a difusão de informação

---

<sup>31</sup> *Dual-track model*, no original.

<sup>32</sup> Habermas (1992: 287).

via canais midiáticos<sup>33</sup>. No segundo caso, tem-se a complexa rede de instituições governamentais, agências e organismos encarregados da produção de decisões vinculantes.

Uma vez dimensionada tal separação nesse enfoque dual, no entanto, como pensar a operação de cada uma das esferas e a conexão necessária entre as duas vias? Habermas (1992: 354) recorre a um modelo de “circulação do poder político” elaborado por Peters<sup>34</sup>. Segundo essa interpretação, cabem às instituições decisória oficiais (governo, judiciário administração pública e todas as instâncias de formalização decisória, como processos eleitorais, por exemplo), as quais compõem o núcleo do sistema político, lidar em termos práticos com as exigências técnicas dos temas em pauta e com a necessidade de se decidir em tempo hábil as questões objeto de análise. Algumas das instâncias que o compõem apresentam mais sensibilidade às reivindicações oriundas de fora dessa arena central (como é o caso do parlamento), mas seu papel fundamental é o da organização do poder político e tomada de decisões formais.

De outro lado, a esfera pública “informal” compõe a periferia desse sistema. Ela se caracteriza pela presença de inúmeras arenas diferenciadas e porosas aos temas candentes, aptas a problematizar questões que podem vir a atingir o núcleo central do sistema político. Para Habermas, é vital para essa instância o confronto entre os múltiplos discursos existentes nas sociedades plurais como as que compõem as modernas democracias de massa. Esse confronto seria a marca da luta, por parte dos integrantes dessas arenas periféricas, por influenciar a esfera pública “formal”. Supõe-se então um sistema de eclusas que regularia a transição das demandas insurgentes pelos canais restritos que levam às arenas decisórias oficiais. O fundamental, de acordo com o autor (1992: 356), é que as decisões produzidas pelas instâncias políticas formais sejam orientadas pelos processos mais livres de formação de demandas que ocorrem na periferia.

---

<sup>33</sup> Idem (1992: 355).

<sup>34</sup> Peters, Bernhard (1993); *Die Integration moderner Gesellschaften*; Frankfurt: Suhrkamp Verlag.

Entendo, com Bohman (1994: 914), que tal estratégia teórica de diferenciação centro-periferia tenha o objetivo de retirar a sobrecarga que afetaria um modelo deliberativo de democracia que exigisse o envolvimento direto de todos os concernidos nas deliberações relevantes que conduzam às decisões tomadas. Presume-se, ao contrário, que embora possam se conceber variados processos deliberativos disseminados pela esfera pública, existe uma diferenciação importante entre, de um lado, o papel das deliberações voltadas meramente para a composição de opiniões comuns, que se formariam de modo disperso e desprezioso e, de outro, as arenas deliberativas organizadas com vistas à produção de decisões<sup>35</sup>.

Ante essa distinção, as instituições encarregadas de chegar a um termo efetivo de ação comum, após uma negociação política autorizada, são separadas do público geral de cidadãos que toma parte na esfera pública. A rede de interações comunicativas que estrutura esse último público seria, segundo Habermas (1992: 307), aberta e fluida, caracterizada justamente pela ausência de regulação, o que faria de tal campo uma arena de debate irrestrito, não condicionado aos imperativos decisórios das instâncias políticas formais. Formam, assim, “contextos de descoberta”, responsáveis pela introdução de novos temas para apreciação. É nessa esfera informal, em última análise, que se situa o potencial de transformação e de legitimação que a deliberação livre pode proporcionar.

Por outro lado, à arena parlamentar cabe conduzir os temas de destaque na deliberação pública para uma instância orientada para a seleção das questões prementes e a proposta de solução. Comporiam “contextos de justificação” na medida em que formatam os tópicos objeto de deliberação – os quais lhes chegam mediante a pressão da opinião pública - e propõem a avaliação do que deve ser priorizado. Na dinâmica desse esquema analítico, as deliberações relevantes

---

<sup>35</sup> Fraser (1992: 134) sustenta uma diferenciação equivalente, entre “públicos fracos”, que manteriam sua independência com relação à operação do poder político via instituições oficiais (prestando-se a um papel crítico das mesmas) e “públicos fortes”, destinados a produzir decisões autorizadas.

ocorrem em ambas as instâncias (esfera pública informal e formal): enquanto o debate difuso do público asseguraria a renovação da agenda política, as deliberações formais garantiriam a medida de efetividade às decisões relevantes.

Nestes termos, a relação entre as duas vias do processo democrático possibilitaria, segundo Habermas (1992: 448), - uma vez assegurado o carácter discursivo de formação da vontade política – a suposição (falível) de que os resultados gerados por tal circulação do poder político sejam mais ou menos razoáveis. Importa ao autor, em última análise, assegurar a viabilidade de uma noção de “soberania popular”<sup>36</sup> (que possa se sobressair à mera acomodação de interesses fragmentados) concebida em termos procedimentais (que não pressuponha, portanto, o engajamento cívico da interpretação republicana)<sup>37</sup>, a qual seria distinguível a partir dessa influência dos discursos públicos sobre as decisões políticas oficiais.

Em que pesem tais esforços de elaboração teórica, o modelo das eclusas não fornece muitas pistas sobre a conexão entre deliberações políticas sobre temas específicos e o modo como elas podem validar decisões vinculantes tomadas acerca desses temas. Dada a generalidade do esquema explicativo, ele não parece auxiliar na compreensão de mecanismos eficazes de decisão democrática. Como sugere o próprio Cohen (1999: 409), tal modelo limita-se a detectar mobilizações esporádicas de demandas esparsas, não necessariamente integradas à agenda decisória do sistema democrático. Assim, tem-se um deslocamento dos processos propriamente democráticos para fora das instituições decisórias consolidadas dos sistemas políticos.

Vimos que, de um modo geral, a perspectiva deliberativa consiste em um esforço de se esboçar condições ideais de liberdade e igualdade políticas que favoreçam uma deliberação legítima entre os destinatários das decisões democráticas. Mas seria o desenho de deliberações ideais o suficiente para assegurar que os resultados desses processos sejam mais aceitáveis aos olhos

---

<sup>36</sup> Veja-se Habermas (1989).

<sup>37</sup> Cf. Habermas (1991).

daqueles que devem a eles se sujeitar? Não haveria mais nada a se recomendar, para a obtenção de decisões políticas legítimas, além da deliberação adequada?

A tradução do ideal deliberativo oferecida por Habermas não resolve o problema, anteriormente enunciado, da necessidade de se conectar as deliberações políticas - prévias à tomada de decisão - com o próprio processo decisório. Como ocorre nas demais propostas deliberativas, o recurso ao voto majoritário aparece, no argumento, como um mero expediente adjacente ao processo que o precedeu, utilizado pragmaticamente como mecanismo para se evitar um impasse. Não há, nesse raciocínio, nada que recomende o uso da regra da maioria como método decisório autorizado<sup>38</sup>. Inexiste, ao fim, um vínculo claro entre o voto da maioria que decide o conflito e as tentativas de acordo previamente levadas a cabo através da deliberação.

Uma vez que, após a realização de um processo deliberativo adequado, os envolvidos posam não chegar a um acordo e, assim, não terem sido persuadidos quanto ao mérito da questão a ser decidida, não é razoável esperar – como já sugeri – que os participantes aceitem os resultados como politicamente legítimos por se convencerem da validade da solução adotada ao final (que permanecerá controversa). Em vez disso, a aceitação deve derivar de ter sido empregado um critério adequado de decisão política.

Se - no caso do ideal deliberativo de justificação política sob exame - mesmo após a deliberação, é preciso que se faça uso do voto como forma de se dirimir o conflito, é fundamental que esse mecanismo de votação possa ele mesmo ser aceito como válido por todos os partícipes (tanto pela maioria convencida do acerto da decisão tomada quanto pela minoria discordante).

Um modo de se apresentar boas razões a todos àqueles submetidos à decisão final para que possam acatar a obrigação de cumpri-la é sugerir a vigência de condições de igualdade na tomada de decisão. Para além da igualdade formal conferida pela imparcialidade na contagem dos votos, é possível pensar nas condições apropriadas para que os concernidos tenham seus interesses igualmente

---

<sup>38</sup> Veja-se, a respeito, Waldron (1999: 212).

considerados, de forma independente – por exemplo – da disponibilidade particular de recursos cognitivos que diferencia os participantes em um cenário de deliberação. Um tal princípio de igualdade política<sup>39</sup> que forneça diretrizes para a construção de instituições igualitárias pode ser, dependendo de sua extensão, um referencial adequado para viabilizar a formação de uma compreensão adequada dos interesses e necessidades de cada partícipe na deliberação pública, incluídos aí os recursos para a defesa de convicções morais elaboradas no curso da própria argumentação pública.

Mas nesse caso o papel da deliberação pública passa a ser meramente instrumental com relação à justificação do processo decisório. Dito de outro modo, não é mais em função da deliberação arrazoada que a decisão adquire legitimidade política, mas devido às condições de igualdade asseguradas, por exemplo, pelo princípio majoritário associado a garantias tais como a igualdade efetiva de oportunidades.

## **Coda**

É, por certo, legítima a proposta de uma perspectiva teórica que recuse a redução dos processos políticos à acomodação estratégica de iniciativas meramente auto-interessadas. Nem tanto em função da acusação de que conceber a ação política como voltada à satisfação de preferências particulares implique em uma concepção restrita, que se limite a uma visão “economicista” do fórum<sup>40</sup>. Mas principalmente devido às assimetrias e arbitrariedades que podem resultar de um jogo político orientado prioritariamente para a maximização de utilidade de indivíduos ou grupos desafetos. Esse seria um ponto de partida que pouco tem a

---

<sup>39</sup> Há uma defesa nessa linha feita por Christiano (1997: 256) e (1996; cap. 2).

<sup>40</sup> Cf. Elster (1986).

oferecer para uma reflexão sobre modos de se tornar a distribuição de poder menos injusta.

Vimos, ao contrário, nas propostas dos deliberativos, a busca de um princípio de reciprocidade que se procura estruturar a partir da noção de justificação mútua - entre os integrantes de um processo de deliberação livre e igual - dos termos de ação comum que deverão pautar as decisões coletivas. Trata-se, como argumentado, de um critério normativo destinado a fornecer diretrizes para uma interação política que promova a cooperação e seja capaz de conciliar opções políticas concorrentes, ensejando, desta forma, a produção de resultados mais legítimos do que aqueles atingidos pela mera competição política.

No entanto, se as perspectivas de análise tradicionais, ao concentrarem sua atenção para processos eleitorais de agregação de interesses, não conseguem vislumbrar formas mais robustas de identificação do interesse comum (ou não são capazes de associar a idéia de democracia a elas), o referencial teórico da deliberação não parece oferecer uma resposta satisfatória para os problemas associados àqueles processos.

Parece claro que mesmo deliberações realizadas sob condições as mais equânimes possíveis podem, em função de obstáculos como a desigualdade cognitiva (associada a níveis muito disparatados de educação e acesso à informação existente entre os cidadãos, por exemplo) – deixarem de garantir um mecanismo para a eliminação das assimetrias de poder político que comprometem a legitimidade do processo de decisão democrática. Mas, se um referencial igualitário como o mencionado é plausível, como assegurar uma essa medida de igualdade política seja resultado das deliberações efetivas dos cidadãos?

## Bibliografia:

ARAÚJO, Cícero; Razão Pública, Bem Comum e Decisão Democrática; in *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*; Vera S. P. Coelho e Marcos Nobre (orgs.); São Paulo: Ed. 34, 2004.

BENHABIB, Seyla (ed.); *Democracy and Difference: contesting the boundaries of the political*; Princeton University Press, 1996.

BOHMAN, James; Complexity, pluralism and the constitutional state: on Habermas's Faktizität und Geltung; *Law & Society Review*, vol. 28, n. 4; 1994.

BOHMAN, James; *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*; Cambridge: The MIT Press, 1996.

\_\_\_\_\_ ; Survey article: the coming of age of deliberative democracy; *The Journal of Political Philosophy*; vol 6, n. 4; Oxford: Blackwell, 1998.

BOHMAN, James e REHG, William (ed.) [1997]; *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*; Cambridge: The MIT Press; 1999.

CHAMBERS, Simone; Deliberative Democratic Theory; *Annual Review of Political Science*, vol. 6; 2003.

CHRISTIANO, Thomas; *The Rule of the Many: fundamental issues in democratic theory*; Boulder: Westview Press, 1996.

\_\_\_\_\_ [1997]; The significance of public deliberation; in *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*; James Bohman e William Rehg (ed.); Cambridge: The MIT Press, 1999.

COHEN, Joshua [1989]; Deliberation and democratic legitimacy; in *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*; James Bohman e William Rehg (ed.); Cambridge: The MIT Press, 1999.

\_\_\_\_\_ ; Pluralism and Proceduralism; *Chicago-Kent Law Review*, vol. 69, n. 2; 1994.

\_\_\_\_\_ ; Reflections on Habermas on Democracy; *Ratio Juris*, vol. 12, n. 4; Oxford: Blackwell Publishers; dezembro de 1999.

CUNNINGHAM, Frank [2002]; *Theories of Democracy: a critical introduction*; New York: Routledge, 2005.

DAHL, Robert A.; *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press, 1989.

DRYZEK, John S.; *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*; Oxford University Press, 2000

ELSTER, Jon [1986]; The market and the forum: three varieties of political theory; in *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*; James Bohman e William Rehg (ed.); Cambridge: The MIT Press, 1999.

\_\_\_\_\_ (ed.) [1998]; *Deliberative Democracy* Cambridge University Press, 1999.

ESTLUND, David M. [1997]; Beyond fairness and deliberation: the epistemic dimension of democratic authority; in *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*; James Bohman e William Rehg (ed.); Cambridge: The MIT Press, 1999

FORST, Rainer; The rule of reasons: three models of deliberative democracy; *Ratio Juris*, vol. 14, n. 4; Oxford: Blackwell Publishers; dezembro de 2001.

FRASER, Nancy; Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy; in *Habermas and the Public Sphere*; Craig Calhoun (ed.); Cambridge: The MIT Press, 1992.

FREEMAN, Samuel; Deliberative Democracy: a Sympathetic Comment; *Philosophy and Public Affairs*, vol. 29, n. 4; Princeton University Press; outono de 2000.

GAUS, Gerald F.; *Contemporary Theories of Liberalism: public reason as a post-enlightenment project*; London: Sage Publications, 2003.

GOSEPATH, Stefan; Democracy out of Reason?: comment on Rainer Forst's "Rule of Reasons"; *Ratio Juris*, vol. 14, n. 4; Oxford: Blackwell Publishers; dezembro de 2001.

GUTMANN, Amy [1993]; A desarmonia da democracia; trad. de Álvaro de Vita; *Lua Nova*, n.36, São Paulo: CEDEC, 1995.

GUTMANN, Amy e THOMPSON, Dennis [1996]; *Democracy and Disagreement*; Cambridge: Harvard University Press, 1997.

HABERMAS, Jürgen [1989]; Soberania popular como procedimento; trad. de Márcio Suzuki; *Novos Estudos*, n. 26; São Paulo: Cebrap, março de 1990.

\_\_\_\_\_ [1991]; Três modelos normativos de democracia; trad. de Gabriel Cohn e Álvaro de Vita; *Lua Nova*, n. 36; São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_ ; [1992]; *Between Facts and Norms*; trad. de William Rehg; Cambridge: The MIT Press, 1999.

HELD, David [1987]; *Models of Democracy*; Stanford University Press, 1996.

PATEMAN, Carole [1970]; *Participação e Teoria Democrática*; trad. de Luiz Paulo Rouanet; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PRZEWORSKI, Adam; Minimalist conception of democracy: a defense; in *Democracy's Value*; Ian Shapiro e Casiano Hacker-Cordón (org.); Cambridge University Press, 1999.

RAWLS, John [1993]; *Political Liberalism*; New York: Columbia University Press, 1996.

SCHUMPETER, Joseph A. [1942]; *Capitalismo, Socialismo e Democracia*; trad. de Ruy Jungmann; Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961

THOMPSON, Dennis F.; Deliberative democratic theory and empirical political science; *Annual Review of Political Science*; n. 11, março de 2008.

VITA, Álvaro de; Democracia deliberativa ou igualdade eqüitativa de oportunidades?; *Novos Estudos*, v. 66; São Paulo: CEBRAP; 2003.

WALDON, Jeremy; Deliberation, Disagreement, and Voting; in *Deliberative Democracy and Human Rights*; Harold H. Koh e Ronald C. Slye; New Haven: Yale University Press, 1999.