

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
1 – ESFERA PÚBLICA E SOCIEDADE CIVIL	3
2 – AMPLIANDO O DEBATE ACERCA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA	14
3 – A QUESTÃO DO DESENHO INSTITUCIONAL	21
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

**A DEMOCRACIA DELIBERATIVA:
SOCIEDADE CIVIL, ESFERA PÚBLICA E INSTITUCIONALIDADE
LÍGIA HELENA HAHN LUCHMANN
CADERNOS DE PESQUISA, Nº 33, NOVEMBRO 2002**

APRESENTAÇÃO

Este texto é o primeiro capítulo de minha tese de doutorado intitulada: “Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre”.

Este capítulo procura, à luz de um novo contexto participativo no país caracterizado pela construção e ampliação de espaços de co-gestão das políticas públicas (a exemplo dos Conselhos Gestores e experiências de Orçamento Participativo), analisar e formular um conceito de democracia deliberativa como suporte teórico de avaliação destas articulações entre sociedade civil e Estado.

Parte-se aqui do pressuposto de que a democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Diferente da democracia representativa, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional.

Enquanto processo decisório, a democracia deliberativa depende, para a sua implementação, da vontade e do projeto político do governo, bem como da correlação de forças político-sociais. Os conceitos de sociedade civil e de esfera pública são também centrais: o caráter associativo, autônomo e tensionador da sociedade civil impõe a segmentos desta esfera uma legitimidade na apresentação, problematização e representação de demandas e interesses sociais. O conceito de esfera pública permite deslocar os processos decisórios dos espaços fechados e restritos do poder tradicional. No entanto, para além da implementação, a capacidade de construir e manter uma “sustentabilidade democrática” requer, além desses ingredientes, uma determinada ancoragem institucional que faça valer os princípios do pluralismo, da igualdade participativa e da promoção da justiça social. Por reconhecer as dificuldades, a dinamicidade e a complexidade das relações sociais, tais como a diversidade de interesses e conflitos e as desigualdades sociais, a democracia deliberativa chama a atenção para a questão da dimensão institucional, no sentido da criação das condições para que o debate público seja inclusivo, plural e igual, impactando as condições sociais subjacentes. E ainda, permitindo que a ampliação do público deliberante não obstrua a canalização dos conflitos em direção ao interesse comum.

DEMOCRACIA DELIBERATIVA: SOCIEDADE CIVIL, ESFERA PÚBLICA E INSTITUCIONALIDADE

Lígia Helena Hahn Luchmann

A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias “realistas”¹ da democracia que, a exemplo do “elitismo democrático”, enfatizam o caráter privado e instrumental da política.

O modelo elitista, ao conceber a democracia como mecanismo de escolha de líderes políticos pautado na competição entre os partidos através do voto, equipara a dinâmica política ao jogo do mercado. Esta concepção mercadológica da política (MACPHERSON, 1978) pautada na relação de oferta e procura que se estabelece entre os políticos-empresários e os cidadãos-consumidores, reduz a democracia a um mecanismo de escolha dos representantes políticos que definirão os rumos, as ações e os programas públicos. A legitimidade do governo é assegurada, aqui, pelo resultado do processo eleitoral.

O caráter instrumental, individualista e competitivo deste modelo de democracia tem sido alvo de inúmeras críticas. Além da comparação da democracia ao jogo do mercado, cuja farsa de seu suposto equilíbrio já foi exaustivamente demonstrada, ressalta-se o desprezo aos cidadãos, relegados à apatia e à manipulação. Seguindo análise de Macpherson (1978), neste modelo, o equilíbrio é o da desigualdade e a soberania uma ilusão.

É exatamente tendo em vista a recuperação da dimensão normativa da democracia, caracterizada pelo questionamento da redução da política a uma lógica individualista e competitiva e pela retomada da articulação entre o conceito de cidadania e de soberania popular, que desenvolve-se, a partir dos anos 60, uma concepção participativa ou republicana de democracia, pautada na idéia da ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade. À luz de teóricos clássicos como Rousseau e J.S.Mill, este referencial enfatiza o caráter de auto-

¹ . Dentre as teorias “realistas” da democracia sobressai-se a teoria do “elitismo competitivo” de Schumpeter e o modelo pluralista de Dahl. Segundo Held (1987), se o elitismo de Schumpeter enfatiza a concentração de poder nas mãos das elites políticas, a teoria pluralista enfatiza a ação dos grupos de interesses no processo de competição pelo poder. Para Macpherson (1978), estas teorias formam o modelo do “equilíbrio” ou do “elitismo pluralista”.

determinação da cidadania, por um lado, e o caráter pedagógico e transformador da participação política, por outro. Rousseau representa de forma mais direta e acabada os ideais republicanos, na medida em que suas idéias enfatizam a autoridade soberana do povo em decidir o que é melhor para a coletividade. De acordo com Held, na “versão de Rousseau, a idéia de auto-governo é apresentada como um fim em si mesmo; segundo ele, uma ordem política que oferece oportunidades para a participação na elaboração dos negócios públicos não deveria apenas ser um Estado, mas um novo *tipo de sociedade*” (HELD, 1987, p. 68).

Os ideais da democracia participativa atestam esta centralidade da auto-determinação do povo, enfatizando a dimensão pedagógica da política. Para Pateman (1970), a participação é educativa e promove, através de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. A participação confere um outro ciclo, caracterizado pela relação direta que se estabelece entre a participação cidadã, a mudança da consciência política e a diminuição das desigualdades sociais (MACPHERSON, 1978)

Esta concepção republicana de democracia caracteriza-se por conferir à sociedade o poder ou a autoridade originária e legítima da formação da opinião e da vontade comum (HABERMAS, 1997). De maneira geral, pode-se dizer que o conceito de democracia participativa construído sob o viés rousseaniano, assenta-se em uma concepção de política apresentada como um fim em si mesma, na medida em que está preocupada com a generalização e aprofundamento da cidadania enquanto auto-determinação da população na definição e construção da vida e do interesse comum.

Três questões são aqui assinaladas tendo em vista o desenvolvimento de uma concepção de democracia que, à luz do referencial habermasiano, coloca-se como alternativa ao modelo republicano e participativo. Em primeiro lugar, a democracia participativa é acusada de reverter a prioridade do caráter decisório da política, na medida em que enfatiza a dimensão educativa, cujos benefícios são considerados mais como um “sub-produto” do que um fim último da atividade política (ELSTER, 1997). Em segundo lugar, e de acordo com Habermas (1997, p. 44), a concepção republicana pautada na idéia de que o “processo democrático depende das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum”, apresenta um caráter de homogeneidade e virtuosidade que não condiz com uma realidade complexa e plural. O reconhecimento do pluralismo cultural e social, bem como dos conflitos de interesses sociais estimula o autor a redefinir a democracia, deslocando

o foco da cidadania virtuosa para o dos espaços públicos e dos procedimentos comunicativos. E por último, e ainda seguindo Habermas (1995), há que se reconhecer os limites ou fronteiras entre o Estado e a sociedade, na medida em que compete ao primeiro a regulação e a administração dos problemas sociais. Ao comentar a concepção de democracia deliberativa em Habermas, Cohn (apud HABERMAS, 1995) ressalta o papel do Estado enquanto “subsistema especializado em decisões coletivas obrigatórias”. Mantém-se aqui, portanto, a centralidade do Estado no processo político decisório que ocorre, todavia, articulado ou “pressionado” pelas demandas sociais que pulsam, dentre outros, de um processo comunicativo exercido por cidadãos na esfera pública. É neste sentido que os conceitos de sociedade civil e esfera pública tornam-se centrais neste referencial da democracia deliberativa. Senão vejamos.

1 – Esfera Pública e Sociedade Civil

Vários autores vêm desenvolvendo uma concepção de democracia deliberativa tendo em vista superar os limites do modelo da democracia liberal, incorporando elementos ou ideais de um modelo republicano, pautado na idéia da ampliação da política para além dos limites temporais, espaciais e de representação impostos pela regra do sufrágio universal. Habermas (1995, 1997) apresenta uma contribuição a partir do conceito de esfera pública que, segundo Avritzer (2000, p.78), “constitui a renovação mais importante na teoria democrática da segunda metade do século XX (...) que permite ir mais além do debate entre o elitismo democrático e o republicanismo”.

Ao apresentar o seu modelo discursivo de processamento de tomadas de decisão democrático, Habermas (1995), ao mesmo tempo que absorve elementos dos modelos liberal e do republicano, analisa alguns de seus limites, referindo-se às contrastantes concepções de cidadania e democracia. No caso do modelo liberal, a cidadania está vinculada aos direitos subjetivos e ao critério das liberdades negativas, cabendo aos cidadãos, protegidos pelo Estado, gozar suas liberdades e fazer valer, de acordo com a lei, os seus interesses privados. Trata-se da organização de um processo no qual a política constitui-se como competição ou como um conjunto de ações estratégicas tendo em vista a conservação ou aquisição do poder. A participação reduz-se ao processo eleitoral, onde "o meio é a barganha, e não o argumento (...) os instrumentos de persuasão não são reivindicações ou razões, mas ofertas condicionais de serviços e abstenção" (HABERMAS, 1995, p.43).

Já a participação requerida e defendida pelo modelo republicano concebe a cidadania como um conjunto de direitos,

"sobressaindo-se os direitos de participação e de comunicação políticas, e que são melhor entendidos como liberdades *positivas* (...) convertendo os cidadãos em autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais. (...) De um ponto de vista republicano, o objetivo de uma comunidade, ou o bem comum, consiste no sucesso de seu empenho político por definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos melhor ajustados às condições e costumes daquela comunidade, ao passo que num ponto de vista contrastadamente liberal, os direitos baseados na lei superior ministram as estruturas transcendentes e os limites ao poder indispensáveis para a operação mais satisfatória possível da busca pluralista de interesses diferentes e conflitantes" (HABERMAS, 1995, p. 41-42).

Sem abdicar dos princípios do Estado de Direito, garantidores dos mecanismos comunicativos sem constrangimentos, a teoria do discurso habermasiana, enquanto modelo procedimental de política deliberativa, absorve o processo político de formação de opinião e de vontade do modelo republicano, rompendo com o pressuposto liberal da ação e deliberação pautado nos interesses individuais, e apresenta-se como alternativa comunicativa de deliberação dos assuntos de interesse público a serem acionados ou gerenciados pelo sistema político.

É nesta perspectiva que os conceitos de esfera pública e de sociedade civil tornam-se centrais. No que diz respeito ao conceito de esfera pública, Avritzer (2000) destaca duas características que estão diretamente ligadas ao debate democrático contemporâneo, quais sejam: "A primeira delas é a idéia de um espaço para a interação cara a cara distinto do Estado. Neste espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pelas autoridades políticas, discutem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas ao Estado" (AVRITZER, 2000, p. 78).

Característica central da esfera pública é, portanto, a participação igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas a partir de um processo comunicativo ou dialógico onde prevalece a autoridade do melhor argumento.

O segundo elemento, ou característica central do conceito de esfera pública "é a idéia de ampliação do domínio público"² ou de ampliação e/ou incorporação de novos temas, problemas e questões que passam a ser objeto de uma discussão pautada na argumentação racional de caráter público. Neste sentido, a esfera pública habermasiana é igualitária não apenas porque requer e

². Avritzer, op.cit., p.79

permite a livre participação, como também porque incorpora novas questões que antes eram tratadas ou relegadas ao âmbito do espaço privado³.

De acordo com Habermas (1997, p. 92), “a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em *opiniões públicas* enfeixadas em temas específicos”. A sociedade civil é apontada como um setor relevante na construção da esfera pública democrática, na medida em que está ancorada no mundo da vida, e portanto, apresenta maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão comum, ao mesmo tempo que um menor grau de contaminação pela lógica instrumental.

A recuperação do conceito de sociedade civil em Habermas está pautada no reconhecimento de que, no atual contexto histórico, seu caráter ou núcleo definidor não está mais centrado na esfera econômica e/ou no “sistema de necessidades” como em Marx e Hegel⁴, mas em um conjunto de instituições de caráter não-econômico e não-estatal, que, a exemplo dos movimentos sociais, caracterizam-se por “ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 1997, p. 99).

Habermas incorpora a análise de Cohen e Arato (1992), centrada na construção, ou na atualização de um conceito de sociedade civil que, articulada com uma noção pública e tripartite, pretende-se alternativo à perspectiva liberal, na medida em que esta reduz a sociedade civil à esfera

³ . Avritzer, op.cit.

⁴ . Segundo Arato (1994, p. 43), Hegel é o autor mais bem sucedido em apresentar o conceito de sociedade civil, numa formulação teórica que procura dar conta da diferenciação e complexidade da sociedade moderna. Hegel situa a sociedade civil entre as esferas da família e do Estado. Em *Princípios da Filosofia do Direito*, Hegel apresenta o sistema de necessidades e sua satisfação pelo trabalho; o aparato jurídico; a administração pública e as corporações como as esferas constitutivas da sociedade civil (HEGEL, 1990), que apresentam uma ambivalência ética, caracterizada pela tensão entre o ser e o dever-ser (ARATO, 1994). Ou seja, a sociedade civil contém uma eticidade e uma anti-eticidade, já que se por um lado representa a busca da satisfação de necessidades próprias de cada indivíduo, configurando a primazia da particularidade sobre a universalidade; por outro lado, caracteriza-se como a raiz ética do Estado, contendo organizações (como as corporações) que permitem a elevação dos indivíduos ao nível da eticidade - estágio de auto-reflexão e liberdade - caracterizada pela solidariedade e identidade na constituição do espírito público - encontrando no Estado, a sua forma mais acabada. Esta ambigüidade ética no conceito de sociedade civil vai receber um tratamento diferenciado em Marx, apesar de sua assimilação à distinção hegeliana entre Estado e sociedade civil. A concepção dualista presente nos escritos de Marx inaugura um conjunto de pressupostos teóricos sob cujo enquadramento político delinea-se um projeto de transformação radical da configuração societal bipartite, caracterizada, no capitalismo ou na sociedade burguesa, pela divisão entre, por um lado, o indivíduo e suas necessidades egoístas a serem satisfeitas no âmbito das relações de produção, a sociedade civil; e por outro, o cidadão, membro de uma comunidade abstrata, o Estado. Em "*A Questão Judaica*" Marx analisa o processo de "emancipação política" levado a cabo pela constituição do Estado de Direito, enquanto mecanismo de mistificação das reais contradições sociais, através da redução do homem por um lado, ao indivíduo egoísta, membro da sociedade burguesa, e por outro lado, ao cidadão. A emancipação humana distingue-se da emancipação política, uma vez que significa o rompimento com essa dualidade dissimuladora da dominação de classe, que se manifesta através da universalização dos direitos individuais e da neutralização do Estado. Em "*A Ideologia Alemã*", Marx e Engels colocam que “através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquire uma existência particular, ao lado de fora da sociedade civil: mas este Estado não é mais do que a forma de organização que a burguesia necessariamente adota, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses”(MARX; ENGELS, 1989, p. 97-98). Nesta perspectiva, a sociedade civil é a esfera por excelência da dominação e exploração, e portanto, isenta de uma eticidade propulsora da liberdade e igualdade.

privada (ação individual, do contrato e das trocas mercantis), seguindo uma ordem ou lógica independente e separada do Estado – locus da política e do espaço público⁵.

A reatualização do conceito de sociedade civil promovida pelos autores de “Civil Society and Political Theory” está fortemente inscrita pela emergência de uma multiplicidade de manifestações coletivas, em diferentes contextos sociais, e que vão ser consideradas sujeitos centrais para os processos de (re)democratização das sociedades. No leste europeu, principalmente na Polônia, o conceito ressurgiu a partir do questionamento da onipresença do Estado socialista, questionamento que se estende às outras sociedades de regimes autoritários, e que vai permitir um olhar especial à esfera da sociedade civil, redesenhado teoricamente frente às novas demandas e relações sociais⁶.

Também nos países da América Latina, bem como nos países democráticos centrais, o conceito de sociedade civil passa a assumir um lugar de destaque nas ciências sociais a partir da década de 70. No primeiro caso, devido principalmente à insurgência de movimentos sociais que fazem oposição aos regimes autoritários; e no segundo, às manifestações de protesto e defesa frente ao crescente processo de burocratização e regulação social promovidas pelos modelos de Welfare State.

Movimentos ecológicos, Organizações Não Governamentais, levantes populares contra Estados autoritários, organizações pacifistas, feministas, raciais, enfim, a emergência de uma multiplicidade de movimentos sociais, vão se constituir em base empírica suficiente para se repensar as relações entre Estado, mercado e sociedade. Nesta perspectiva, o resgate contemporâneo do conceito de sociedade civil apresenta-se intimamente relacionado aos movimentos sociais (“ou novos movimentos sociais”).

Uma já bastante conhecida citação de Arato e Cohen ilustra bem a relação entre estes movimentos e a construção de um referencial teórico que absorve diferentes perspectivas analíticas:

“Movimentos sociais no Leste e no Ocidente, no Norte e no Sul tem se apoiado em tipos interessantes embora ecléticos de síntese, herdados da história do conceito de sociedade civil. Eles pressupõem, em diferentes combinações, algo da divisão gramsciana tripartite entre sociedade civil, estado e mercado, ao mesmo tempo em que preservam aspectos-chaves da crítica marxista à

⁵ . Concepções liberais de sociedade civil podem ser encontradas, entre outros, em Dahrendorf (1992) e Gellner (1996). A abordagem da sociedade civil que enfatiza o seu caráter público não-estatal (concepção tripartite) pode ser encontrada também em Taylor (1990); Walzer (1991); Wolfe (1992) dentre outros. Na América Latina, ressaltam-se os trabalhos de Avritzer (1993); Vieira (1995); Costa (1997); Peruzzotti (1998) e Olvera (1996, 1998).

⁶ . De acordo com Avritzer, “o que torna as revoluções de 1989 peculiares é a percepção de que o fim último das revoluções já não é mais a reestruturação do Estado a partir de um novo princípio, mas a redefinição das relações entre Estado e Sociedade sob o ponto de vista desta última” (1993, p. 213).

sociedade burguesa. Eles também reivindicam a defesa liberal dos direitos civis, a ênfase dada por Hegel, Tocqueville e outros à pluralidade societária, a importância dada por Durkheim ao componente da solidariedade social e a defesa da esfera pública e da participação política acentuados por Habermas e Hannah Arendt” (ARATO; COHEN, 1994, p. 150).

Através do resgate desses pressupostos, Cohen e Arato (1992) elaboram um conceito de sociedade civil como indicador de um campo que, embora articulado e ameaçado pelas lógicas do Estado e do mercado, constitui-se como o espaço de expansão ou aprofundamento da democracia nos regimes liberais. Os autores partem do modelo de diferenciação entre sistema e mundo da vida desenvolvido por Habermas, sistematizando um conjunto de pressupostos que permitem elevar a sociedade civil ao status de "esfera das virtudes democráticas".

Na teoria da ação comunicativa, Habermas (1987) apresenta uma diferenciação entre sistema e mundo da vida como diagnóstico dos problemas contemporâneos. O sistema é composto por dois subsistemas: o Estado e o mercado. Os mecanismos de coordenação da ação nestes subsistemas são respectivamente o poder e o dinheiro, caracterizando, portanto, uma ação baseada na racionalidade estratégica e/ou instrumental. Já o mundo da vida caracteriza-se pela ação comunicativa. Trata-se da esfera das tradições, da cultura compartilhada, da solidariedade e cooperação. De acordo com Habermas, “o agir comunicativo distingue-se, pois, do estratégico, uma vez que a coordenação bem sucedida da ação não está apoiada na racionalidade teleológica dos planos individuais de ação, mas na força racionalmente motivadora dos atos de entendimento, portanto, numa racionalidade que se manifeste nas condições requeridas para um acordo obtido comunicativamente” (HABERMAS, 1990a p.72).

O processo de modernização provocou um desequilíbrio na integração dessas esferas, com a “colonização do mundo da vida” pela racionalidade dos dois subsistemas. Se o mundo da vida, caracterizado pela solidariedade, é responsável pela integração social; o sistema, baseado na ação estratégica, é responsável pela integração sistêmica, no sentido de assegurar a reprodução material e institucional da sociedade. A crise significa o desengate entre essas duas racionalidades, com o predomínio e expansão das relações de poder e da lógica do mercado sobre as relações sociais. Mas este processo de diferenciação múltipla que caracteriza a própria modernidade, permite o crescimento e desenvolvimento do grau de racionalidade das estruturas comunicativas, ou seja, “no campo da comunicação moral, do saber prático, do agir comunicativo e de regulamentação consensual dos conflitos de ação (...) estruturas de racionalidade que encontram expressão nas imagens do mundo, nas idéias morais e nas formações de identidades, que têm eficácia prática nos

movimentos sociais e que, por fim, se materializam em sistemas de instituições” (HABERMAS, 1990b, p.13).

O conceito de sociedade civil desenvolvido por Arato e Cohen não se configura como a totalidade ou reprodução da concepção do mundo da vida de Habermas. Segundo os autores:

“O conceito habermasiano de mundo da vida possui duas dimensões distintas que uma vez diferenciadas e esclarecidas, nos permitem apontar o lugar exato da sociedade civil no modelo global. Por um lado, o mundo da vida se refere a um reservatório de tradições implicitamente conhecidas e de pressupostos automáticos que estão imersos na linguagem e na cultura e utilizados pelos indivíduos na sua vida cotidiana. Por outro lado, o mundo da vida, de acordo com Habermas, contém três componentes estruturais distintos: a cultura, a sociedade e a personalidade” (ARATO; COHEN, 1994).

Enquanto membros de uma sociedade, os indivíduos compartilham tradições, internalizando valores e desenvolvendo identidades individuais e sociais. Desenvolve-se, neste sentido, instituições responsáveis e especializadas na reprodução das culturas, tradições, identidades e solidariedades. Estas instituições correspondem à esfera da sociedade civil, e apresentam como característica básica uma práxis comunicativa voltada para o entendimento, diferente, portanto dos outros subsistemas.

Essa diferenciação estrutural do mundo da vida apresenta-se como o eixo central de delimitação da sociedade civil, uma vez que os potenciais de racionalidade comunicativa desencadeados pelo complexo processo de diferenciação multisistêmica e que dizem respeito à modernização do mundo da vida, caracterizam-se pelas reais e concretas possibilidades - à luz das garantias dos complexos de direitos dos Estados liberal-democráticos⁷ - de questionamento das ordens tradicionais baseadas em fundamentalismos, coerções e controles, ou monopolização da racionalidade estratégica. É tendo em vista esta monopolização que a análise do processo de modernização da sociedade civil apresenta não somente aspectos positivos caracterizados pela publicização, reflexividade, mudança, autonomia, liberdade e emancipação. Os aspectos negativos, tão enfaticamente analisados e reconhecidos pelo autor da "*Teoria da Ação Comunicativa*" são extremamente limitativos para o aprofundamento e ampliação da racionalidade comunicativa. A transformação do cidadão em consumidor (subordinado aos imperativos do subsistema econômico) e em cliente (subordinado aos imperativos do sistema político), característicos de um processo de burocratização e monetarização, ancora-se em uma racionalidade pautada nos interesses

⁷ . Arato e Cohen (1994) identificam três complexos de direitos: direitos de reprodução cultural (liberdade de pensamento, imprensa, expressão e comunicação), direitos que garantem a integração social (liberdade de associação e reunião) e direitos que garantem a socialização (proteção da privacidade, intimidade e inviolabilidade do indivíduo).

individualistas, suprimindo os espaços de autonomia, diluindo solidariedades e limitando a participação coletiva. No entanto, este processo de "reificação" ou "colonização do mundo da vida", esbarra nos mecanismos de diferenciação, através da "liberação" da racionalidade estratégica do mundo da vida e sua localização no mundo sistêmico, cuja legitimidade requer uma "ancoragem institucional em um mundo da vida que permanece simbolicamente estruturado, comunicativamente coordenado e, ao menos em parte, modernizado e integrado socialmente" (ARATO; COHEN, 1994, p.161).

A articulação com os movimentos sociais dá-se, na medida em que este tipo de prática associativa configura-se como um conjunto de procedimentos de busca de entendimento mútuo, de troca de conhecimentos, informações e reflexões. A associação configura-se como mecanismo de articulação de estratégias tanto defensivas quanto ofensivas, ou seja, como mecanismo que comporta uma tarefa dupla da democracia radical auto-limitada, qual seja, “a aquisição pelo público de influência sobre o Estado e a economia; a institucionalização dos ganhos dos movimentos sociais dentro do mundo da vida” (ARATO; COHEN, 1994, p. 174). Os movimentos sociais são portanto os sujeitos ativos e públicos de uma sociedade civil modernizada, mandatários de um duplo processo de democratização: na esfera dos valores e práticas sociais; e na esfera dos subsistemas e práticas institucionais. Este caráter dual nas atribuições dos seus sujeitos coletivos (ofensivos e defensivos), está intimamente articulado com a dupla inserção da sociedade civil nas esferas pública e privada, complexificando e superando um modelo dicotômico, a partir de um modelo tripartite que gera agora dois conjuntos de dicotomias entre o público e o privado: um no nível dos subsistemas (Estado/mercado) e outro no nível da sociedade civil (formação da opinião pública/família)⁸. A articulação da sociedade civil com a racionalidade comunicativa e portanto com um conjunto de atores que constroem novas identidades e solidariedades, tematizam problemas, demandam novos direitos, instituem novos valores e reivindicam novas instituições; bem como a sua inserção em um contexto societal ancorado no Estado de Direito e portanto, protegido pelas garantias de associação, comunicação, expressão e privacidade dos direitos constitucionais, definem a especificidade desta esfera, articulada com os princípios amplamente reconhecidos por aqueles que compartilham a concepção da sociedade civil diferenciada do Estado

⁸. Estas articulações podem ser melhor visualizadas no esquema:

	Público	Privado
Subsistemas	Estado	Mercado
Sociedade Civil	Esfera pública	Família; amizades...

e do mercado quais sejam: pluralidade, privacidade, legalidade e publicidade. Nas palavras de Cohen e Arato:

"Plurality: families, informal groups, and voluntary associations whose plurality and autonomy allow for a variety of forms of life; publicity: institutions of culture and communication; privacy: a domain of individual self-development and moral choice; and legality: structures of general laws and basic rights need to demarcate plurality, privacy and publicity from at least the State and, tendentially, the economy. Together structures secure the institutional existence of a modern, differentiated civil society" (COHEN; ARATO, 1992, p.346).

A racionalidade comunicativa liberada dos processos de constrangimento, enquanto expressão de uma comunicação pautada na busca de entendimentos intersubjetivos possibilitam o desenvolvimento de ações reflexivas e formas de sociabilidades, ou "formas de associação, publicidade, solidariedade e identidades pós-tradicionais, pós-convencionais, igualitárias e democráticas" (ARATO; COHEN, 1994, p. 158).

A especificidade da sociedade civil, nesta perspectiva, diz respeito a diferente racionalidade que coordena ou mediatiza as ações e relações sociais. Trata-se, nesta vertente teórica, de um conjunto de atores e instituições que se diferenciam dos partidos e outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder), bem como dos agentes e instituições econômicas (não estão diretamente associados à competição no mercado). Pluralismo, autonomia, solidariedade e influências/impactos na esfera pública completam, portanto, o quadro de características desta concepção de sociedade civil moderna, que, identificando-se como modelo utópico auto-limitado, procura compatibilizar o núcleo normativo da teoria da democracia com as complexas e diferenciadas estruturas da modernidade.

É exatamente por se constituir em um conjunto de sujeitos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas, construindo e ampliando a esfera pública, que a sociedade civil passa a se articular, ou a se constituir em um núcleo central do conceito de democracia deliberativa.

A incorporação deste referencial na análise da democracia deliberativa habermasiana confere uma dimensão mais "realista" da democracia se comparada aos pressupostos republicanos. Se a articulação entre os conceitos de esfera pública e sociedade civil possibilitam uma ampliação na concepção de democracia e de prática política, esta perspectiva apresenta alguns limites no

tocante a um ideal democrático que incorpore efetivamente os cidadãos no processo de decisão política.

Vimos que o conceito de esfera pública habermasiano vai além do modelo liberal, na medida em que prevê o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimentos de caráter coletivo, sobressaindo-se o papel e a atuação dos atores da sociedade civil. Entretanto, sua perspectiva de democracia apresenta limites no tocante à capacidade e legitimidade efetivamente deliberativa desses espaços e atores sociais. De acordo com Habermas (1997), a democracia deliberativa configura-se como uma estratégia dual, caracterizada pela existência de esferas públicas diferenciadas quanto ao grau e ao poder de discussão, organização e decisão. Por um lado, segundo Habermas, temos a esfera pública geral, responsável pela tematização pública dos problemas e temas que afetam a sociedade. Por outro lado, permanece o papel deliberativo do sistema político, enquanto “esfera pública procedimentalmente regulada”, responsável, portanto, pela tomada de decisões refletidas pelos interesses e as influências da esfera pública geral, ou dos fóruns de discussão extra-institucionais. Nas palavras do autor:

“A formação da opinião, desatrelada das decisões, realiza-se numa rede pública e inclusiva de esferas públicas subculturais que se sobrepõem uma às outras, cujas fronteiras reais, sociais e temporais são fluidas. As estruturas de tal esfera pública pluralista formam-se de modo mais ou menos espontâneo, num quadro garantido pelos direitos humanos. E através das esferas públicas que se organizam no interior de associações movimentam-se os fluxos comunicacionais, em princípio ilimitados, formando os componentes informais da esfera pública geral. Tomados em sua totalidade, eles formam um complexo “selvagem” que não se deixa organizar completamente. Devido a sua estrutura anárquica, a esfera pública geral está muito mais exposta aos efeitos de repressão e de exclusão do poder social – distribuído desigualmente – da violência estrutural e da comunicação sistematicamente distorcida, do que as esferas públicas organizadas do complexo parlamentar, que são reguladas por processos. De outro lado, porém, ela tem a vantagem de ser um meio de comunicação isento de limitações, no qual é possível captar melhor novos problemas, conduzir discursos expressivos de auto-entendimento e articular, de modo mais livre, identidades coletivas e interpretações de necessidades. A formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuada pelo poder. De sua parte, a esfera pública precisa contar com uma base social na qual os direitos iguais dos cidadãos conseguiram eficácia social” (HABERMAS, 1997, p.32).

Como corolário desta perspectiva dual de esfera pública, Habermas preconiza uma atuação política mais “comedida” por parte da sociedade civil se comparado com a concepção republicana, advertindo quanto ao “limitado âmbito de ação que a sociedade civil e a esfera pública possibilitam para as formas de expressão política e os movimentos políticos não institucionalizados (...) uma ‘autolimitação’ estruturalmente necessária da prática democrática radical” (HABERMAS, 1997, p.45). Tendo em vista a garantia da articulação entre a integração social e funcional em

sociedades altamente complexas e diferenciadas, retêm-se, aqui, a importância do Estado de Direito (e suas instituições) para a garantia de uma cultura política liberal no contexto de um mundo da vida racionalizado, o que vai evitar o florescimento de movimentos antidemocráticos, a exemplo dos populismos e fundamentalismos. À sociedade civil é reservado o papel de influência e canalização de temas e problemas a serem democraticamente encaminhados, regulados e gerenciados pelos outros subsistemas jurídico-políticos (judiciário, político, administrativo...): “a influência pública só se transforma em poder político após passar através dos filtros dos procedimentos institucionalizados de formação de vontade e opinião democráticas, ser transformada em poder comunicativo e adentrar através dos debates parlamentares o processo legislativo legítimo” (HABERMAS, 1997).

É nesta perspectiva que Habermas apresenta uma concepção “mais branda” no que se refere à participação social se comparado ao modelo republicano, na medida em que em sua concepção de democracia deliberativa os cidadãos não se constituem enquanto uma vontade coletiva que define e delibera as questões públicas de forma auto-determinada. Os limites sistêmicos estão colocados, sendo que o sistema político, o judiciário, o sistema econômico, enfim, o processo de diferenciação funcional que caracteriza as sociedades complexas são impeditivos estruturais para uma atuação da sociedade civil enquanto auto-definidora e gerenciadora das deliberações políticas. Mas por outro lado, sem a sua intervenção e participação, a vida pública perde o seu caráter democrático, já que “as estruturas de comunicação da esfera pública são vinculadas às esferas da vida privada de um tal modo que dá à periferia da sociedade civil, em oposição aos centros da política, a vantagem de uma maior sensibilidade para detectar e identificar novas situações problemáticas” (HABERMAS, 1997, p.55). Os movimentos sociais, utilizando-se de uma série de mecanismos organizacionais de debate, interlocução e influência, podem dramatizar as questões de forma a impactar a agenda da mídia, tornando-as acessíveis ao grande público e ganhando um lugar na agenda pública, sendo que “algumas vezes, requer-se o apoio de ações espetaculares, de protestos de massas e de incessantes campanhas antes que um tema possa avançar, através de votos vitoriosos, de pontos programáticos dos partidos ‘estabelecidos’ cuidadosamente ampliados, dos acórdãos, das súmulas, do judiciário, etc... até a área central do sistema político e ali receber consideração formal”⁹

⁹. Habermas, op.cit. p. 56

Enfim, a democracia deliberativa habermasiana constitui-se em uma nova articulação entre o Estado e a sociedade que questiona a prerrogativa unilateral da ação política em um dos polos deste binômio. A importância atribuída aos conceitos de esfera pública e sociedade civil diz muito mais respeito ao seu caráter de “oxigenação”, “tensionamento”, “problematização” do poder político, do que um papel diretamente político-decisório destes espaços e atores:

“A soberania do povo retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implantação jurídica de seus pressupostos comunicativos pretensiosos para fazer-se valer como poder produzido comunicativamente. Para sermos mais precisos: esse poder resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia” (HABERMAS, 1997, p. 24).

Esta perspectiva difere-se, por um lado, da concepção liberal, seja em uma vertente pluralista ou elitista, e por outro lado, da vertente republicana. A análise acerca da esfera pública e da sociedade civil apresenta o mérito de vislumbrar na sociedade uma esfera de sujeitos e ações que, diferente dos grupos de interesses, estabelece as articulações (discursivas) entre os indivíduos e/ou os problemas do “mundo da vida” e o poder político estatal. Relativiza, por outro lado, os ideais do cidadão virtuoso do modelo republicano. Costa (1997) sintetiza esta perspectiva ao assinalar que a teoria de Habermas recusa

“a fórmula rousseauísta, segundo a qual a virtude cívica dos cidadãos individuais proporcionará *per se* a constituição de um conjunto de cidadãos orientados para o bem comum. A fonte da legitimidade política não pode ser, conforme Habermas, a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva. É esse o processo que, operado dentro da esfera pública, estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos do mundo da vida cheguem até as instâncias de decisão do sistema democrático” (COSTA, 1997, p.12).

Entretanto, é exatamente este caráter de “excessiva” informalidade da participação social – entre outros fatores¹⁰ - que induz alguns autores ao questionamento da concepção de democracia deliberativa habermasiana, na medida em que a sua combinação de princípios liberais e republicanos não leva a um projeto de reformulação mais profunda ou radical da institucionalidade, ou das “regras do jogo” da democracia representativa tradicional.

Alguns autores são aqui resgatados, na medida em que apresentam uma concepção de democracia deliberativa que pretende ir além da perspectiva procedimentalista habermasiana (COHEN, 2000), enfatizando, entre outras, a importância de medidas institucionais para a

¹⁰ . Como a construção de consensos à luz de um procedimento deliberativo pautado na força do melhor argumento. (De VITA, 2000).

superação das principais dificuldades da democracia deliberativa, como o pluralismo cultural, as desigualdades sociais e a complexidade social (BOHMAN, 2000).

2 – Ampliando o Debate Acerca da Democracia Deliberativa

Um conjunto de análises acerca da democracia deliberativa vem se desenvolvendo no sentido de apresentar novos elementos para o debate. Dentre as questões levantadas, ressalta-se: a) o resgate da idéia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos não apenas “influenciar”, como de decidir acerca das questões de interesse público: “a outorga de autoridade para o exercício do poder do Estado deve emergir das decisões coletivas de seus membros” (COHEN, 2000, p. 24); b) a ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos enquanto formadores da opinião e da vontade. Aqui, diferente da perspectiva agregativa da democracia¹¹, as preferências são endógenas ao modelo; c) o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social (BOHMAN, 2000) reclama para a importância dos impactos dos processos deliberativos no contexto sócio-cultural subjacente; d) o papel do Estado e dos atores políticos – mais notadamente os partidos políticos – para a criação de esferas públicas deliberativas e a implementação das medidas advindas de processos deliberativos; e) e por último, e frente as dificuldades e riscos da democracia deliberativa, ressalta-se a importância do formato e da dinâmica institucional.

Um ponto central dos defensores da idéia da democracia deliberativa - enquanto modelo de soberania dos cidadãos - repousa na tese de que este é um modelo ou um ideal de justificação do exercício do poder político de caráter coletivo que dá-se a partir da discussão pública entre indivíduos livres e iguais. Constitui-se, portanto, como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos, a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal. Para além, portanto, da influência ou de uma orientação informal, compete aos cidadãos a definição e/ou a co-gestão das políticas públicas.

¹¹. A democracia agregativa caracteriza-se por conceber a política como resultado da agregação das preferências ou dos interesses dos indivíduos, sendo que estes são considerados como exógenos ao modelo (Elster, 1997; Cohen, 1999; 2000; Bohman, 1996; 2000).

De acordo com Bohman (2000, p. 57), “a razão pública é exercida não pelo Estado, mas na esfera pública de cidadãos livres e iguais”. A ênfase nas condições de liberdade e igualdade dos sujeitos deliberativos também é encontrada em Cohen (1999, p. 73), que concebe os resultados como sendo democraticamente legítimos apenas quando forem objeto de um acordo argumentativo estabelecido entre indivíduos livres e iguais.

O autor propõe três princípios básicos para o estabelecimento de condições para a livre discussão racional entre cidadãos iguais, tendo em vista a autorização para o exercício do poder político, quais sejam: a) o princípio de inclusão deliberativa, caracterizado pela idéia de que todos são cidadãos com os mesmos direitos, independente de sua inserção social, política, religiosa, econômica e cultural. De acordo com Cohen, as restrições às liberdades (religiosas, de expressão) configuram-se como uma negação da condição igualitária enquanto membros de um povo soberano, o que significaria a exclusão e o empobrecimento de um ideal de exercício do poder mediante um processo de argumentação entre cidadãos livres e iguais (COHEN, 1999). Trata-se, portanto, do respeito ao princípio do pluralismo; b) o princípio do bem comum, que diz respeito à possibilidade de um acordo público a respeito das prioridades sociais, tendo em vista a promoção de maior justiça social; e c) o princípio da participação, caracterizado pela garantia de direitos iguais de participação, incluindo os direitos de votar, de associação, de expressão política, de ser eleito para um posto público, de garantias de igualdade de oportunidades para o exercício de uma influência eficaz, sendo que “este último requerimento condena a desigualdade de oportunidades para ser eleito e o exercício da influência política, que resultam do desenho da estrutura das decisões coletivas” (Cohen, 1999, p. 38).

A combinação desses três princípios permite, segundo Cohen, uma concepção de democracia deliberativa que articule processos com resultados, e que faça valer de fato as expressões “pelo povo” e “para o povo” que são próprias do ideal de democracia. Entre o conjunto de sujeitos deliberativos, o autor destaca o papel das associações “secundárias”¹², na medida em que representam os interesses de uma ampla base social que, de outra forma, encontra-se sub-representada. A atuação desse associativismo é fundamental para corrigir as desigualdades econômicas subjacentes e garantir “a competência regulatória requerida para a promoção do bem comum”¹³.

¹² . Enquanto grupos organizados que são intermediários entre o mercado e o Estado (COHEN, 2000, p. 43).

¹³ . Cohen, op.cit.

Menos preocupado com a exigência de uma racionalidade discursiva pautada na idéia do consenso à luz do melhor argumento, Bohman defende a idéia de um processo de justificação pautado na cooperação, no diálogo e no comprometimento dos cidadãos para com os resultados ou respostas advindas de uma interlocução pública de caráter aberto, plural e inclusivo. A justificativa das opiniões e decisões dá-se a partir da construção do interesse comum democraticamente acordado (BOHMAN, 1996).

Há que se destacar a importância do poder público e das organizações partidárias neste processo, ou a importância do projeto político-partidário enquanto elo condutor da implementação de espaços públicos deliberativos e de investimentos na inversão das prioridades sociais. Pelo menos três argumentos justificam – principalmente em se tratando da realidade brasileira - a centralidade do poder público e do projeto político-partidário para a implementação de experiências de democracia deliberativa.

Em primeiro lugar, o associativismo civil, ou o quadro da organização da sociedade civil é complexo, plural e desigual. Compõe-se de um leque variado de interesses, estratégias, recursos que conformam um mosaico de diferentes cores e perspectivas. Mesmo em se tratando dos movimentos sociais que procuram melhorar as condições de vida, estudos indicam que os mesmos tendem a ser locais, corporativos e parciais. E ainda, seguindo análise de Kowarick e Singer (1993, p. 196), “por mais amplos e gerais que sejam, são as instâncias propriamente políticas, o poder do Estado e as organizações partidárias, que podem levar à maior universalidade na aglutinação e representação de muitos e variados interesses inerentes a uma sociedade marcada por ampla desigualdade”.

Em segundo lugar, e tendo em vista que a sociedade brasileira apresenta um quadro de carências e desigualdades que forma, como corolário, uma “massa atomizada”¹⁴, o poder público passa a ter um papel importante no estímulo e no desenvolvimento de mecanismos que permitam ou potencializem a ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso, ao mesmo tempo que evitando a exaltação de determinados grupos e/ou o facciosismo entre eles (COHEN, 1999).

Em terceiro lugar, a participação igual e plural dos cidadãos e coletividades, ou o ideal de pluralismo igualitário não garante ou não sustenta, frente a este quadro de desigualdades e exclusões, uma relação imediata entre a participação, o diálogo pautado no interesse comum e a

¹⁴ . Trata-se, segundo Santos (1993, p. 98), de uma enorme massa atomizada que, sujeita a carências de todo tipo, vem “usando com parcimônia o recurso do voto, indiferente aos políticos e governantes e fugindo às malhas organizacionais de partidos, associações

promoção da justiça social. De acordo com De Vita (2000), uma decisão pode ser injusta, mesmo sendo resultante da aplicação correta de procedimentos deliberativos equitativos. Em nosso entendimento, essa proposição apresenta maior validade na medida em que está relacionada a uma realidade social pautada tanto na exclusão de significativos setores sociais, quanto em uma inclusão permeada por relações de desigualdade (desníveis educacionais, organizacionais, etc...). Daí a importância de uma instância responsável pela promoção de ações tendo em vista a inclusão, de criação de mecanismos de salvaguarda do princípio de igualdade participativa, de promoção de medidas pautadas na efetivação da justiça social.

Vários teóricos da democracia deliberativa sustentam a tese de que esta vai além da articulação e agregação de preferências e convicções, na medida em que contribui, através do debate público, para a própria reformulação destas preferências. Trata-se, portanto, de um processo educativo, na medida em que a troca de conhecimentos, interesses, crenças e expectativas provoca mudanças em direção à ampliação de perspectivas e horizontes. “A deliberação estimularia as pessoas não apenas a expressar suas opiniões políticas mas também a formar essas opiniões através do debate público” (VITULLO, 2000). Ou seja, parte-se do pressuposto de que as opiniões são tanto exógenas quanto endógenas ao modelo.

Convém ressaltar que o fato de que as crenças e opiniões são endógenas ao processo deliberativo pode representar tanto alterações tendo em vista o bem comum, quanto alterações de interesses e convicções tendo em vista a implementação de medidas que beneficiem interesses pessoais e/ou corporativos. De acordo com De Vita (2000, p. 13)¹⁵, em função do quadro de desigualdades (renda, riqueza, tempo, capacidade de organização, informações, educação, etc...), a deliberação pública pode, ao contrário de “fazer com que as pessoas votem com base nas melhores razões, levá-las a constituir crenças falsas sobre a relação entre políticas e resultados ou a substituir crenças verdadeiras por crenças falsas”. Se as preferências exógenas são mais facilmente compartilhadas por diferentes setores e atores sociais¹⁶, as preferências e crenças endógenas, caracterizadas por definir a melhor forma de resolver os problemas, são as que sofrem mais forte e diretamente as influências daqueles que apresentam maior capacidade e recursos para o convencimento ou o aceite de suas idéias. Neste sentido, organizações sociais fortes e com

comunitárias, sindicatos e associações profissionais (...) e vítima de múltiplos exemplos de violência pública e privada, vem negando a existência de conflito”.

¹⁵. O autor ancora-se nas críticas de Przeworski (1998) às teorias da democracia deliberativa que estabelecem uma relação direta entre procedimentos igualitários e resultados justos.

¹⁶. Por motivos também diferentes, exemplos: a redução da pobreza, da violência, etc...

capacidade de exercer influências e lobbies, grupos econômicos, partidos políticos, entre outros, são os que efetivamente apresentam maiores impactos na formulação de preferências endógenas. Mesmo em se considerando a importância do caráter público e coletivo da democracia deliberativa enquanto antídotos imprescindíveis contra os mecanismos de manipulação, há que se resguardar o papel do projeto e/ou do partido político que, comprometido com os ideais da participação e da promoção da justiça social, faça valer e garantir a ampliação, a pluralização e a igualdade de participação. Torna-se imprescindível, neste sentido, a institucionalização de mecanismos que garantam a efetivação desses ideais.

A concepção de democracia deliberativa prevê, portanto, formas participativas mais institucionalizadas, ou mais formalizadas tendo em vista não apenas a discussão pública de um sujeito plural, como também o poder de decisão, à luz do estabelecimento – público e coletivo – de ideais ou princípios vinculados à promoção do bem comum. Este ideal de democracia deliberativa combina, de acordo com Cohen (apud FARIA, 2000), a aprendizagem local e o auto-governo com a aprendizagem social mais ampla, através da articulação entre a participação direta junto aos problemas locais com a institucionalização de vínculos, ou de uma coordenação deliberativa de diferentes unidades locais. A participação direta é importante, “na medida em que canaliza conhecimento e valores locais relevantes na tomada de decisões (...) estimula a expressão das diferenças e a provisão de informações. O respeito expresso através da argumentação mútua que define a deliberação reforça um compromisso com as normas do diálogo, com a sinceridade, a confiança, e com a solução dos problemas” (apud FARIA, 2000, p. 65).

Já a institucionalização de vínculos ou articulações entre as unidades locais pretende superar a “estreiteza comumente associada com o localismo”¹⁷.

Um ponto fundamental de diferença da proposta destes autores com relação ao ideal habermasiano diz respeito, portanto, ao caráter deliberativo **de fato** dos cidadãos na resolução dos problemas sociais. Seguindo análise de Faria, Cohen reclama do limitado poder de transformação da institucionalidade estatal encontrado na teoria habermasiana, uma vez que “se tomarmos como pressuposto de que as principais instituições políticas solucionadoras de problemas (parlamento, administração e partidos) permanecem fixas no seu desenho e concepção, e que os cidadãos devem

¹⁷ . apud FARIA, op.cit.

discutir direções políticas e não resolverem problemas, então, inevitavelmente, a capacidade de contribuição pública para dirigir o Estado permanece como uma questão aberta”¹⁸.

A questão da institucionalização também é objeto de análise e preocupação de Bohman, para quem o “êxito de uma forma deliberativa de democracia depende da criação de condições sociais e de arranjos institucionais que propiciem o uso público da razão. A deliberação é pública na medida em que estes arranjos permitam o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais em torno às formas de resolver situações problemáticas” (BOHMAN, 2000, p. 49).

Segundo o autor, a democracia deliberativa é uma atividade social compartilhada e que requer o diálogo e a cooperação em um contexto de extrema complexidade, conflituosidade e desigualdade. Este contexto configura-se como um desafio para a viabilização da democracia deliberativa, na medida em que diz respeito a um quadro marcado pelo:

“pluralismo cultural, o qual mina a possibilidade de existência de uma vontade geral, de um bem comum unitário e de uma razão pública singular; pelas desigualdades sociais, que podem produzir um círculo vicioso de exclusão com respeito à efetiva participação na deliberação; pela complexidade social, a qual se faz necessária a inserção da deliberação em âmbitos institucionais cada vez mais amplos e poderosos; e pela diversidade de interesses dentro de uma mesma comunidade, a qual pode restringir a comunicação pública, assim como a gama de soluções factíveis dos problemas e conflitos sociais” (BOHMAN, 2000, p. 49).

Nesta perspectiva, a democracia deliberativa, enquanto processo decisório centrado em debates públicos protagonizados por um sujeito plural tendo em vista a resolução de problemas sociais, deve também ser capaz de interferir nas condições de desigualdades sociais subjacentes, promovendo, ou oportunizando a igualdade participativa e deliberativa.

Trata-se, portanto, de um processo que, ao incorporar a idéia de publicidade habermasiana, vai além do conceito de esfera pública deste autor, na medida em que prevê a reformulação da institucionalidade democrática tradicional, através de um diálogo crítico e constante entre as instituições e seus públicos. De acordo com Bohman (2000, p. 49), este processo deliberativo deve desenvolver-se em um “marco institucional e interpretativo em constante revisão; o contínuo diálogo entre o público deliberante e as instituições que organizam a deliberação, mantém esse marco aberto e democrático. Sem este diálogo, a democracia perde a sua capacidade de gerar um poder legítimo”. A não institucionalização da opinião pública limita a sua capacidade

¹⁸ . Cohen (apud FARIA, op.cit., 67).

de se efetivar como poder político, reduzindo as possibilidades ou condições de um controle público eficaz e tornando estas instituições dependentes de formas de poder não democráticas.

A democracia deliberativa constitui-se, portanto, como um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras (formais e informais) que, pautadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva, sejam capazes de eliminar ou reduzir os obstáculos para a cooperação e o diálogo livre e igual, interferindo positivamente nas condições subjacentes de desigualdades sociais. É neste sentido que o princípio do pluralismo, em um modelo democrático-deliberativo, vai além do respeito à diversidade e ao conflito, na medida em que se assenta em um conjunto de regras inclusivas dos setores historicamente excluídos dos procedimentos deliberativos. Uma institucionalidade de gestão participativa de caráter democrático seria então, aquela que não apenas oferece a oportunidade de participação a diferentes atores sociais, como também, e fundamentalmente, potencializa a participação através de um conjunto de mecanismos - princípios e regras - institucionais.

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

Vários autores vêm apontando uma série de riscos à democracia deliberativa, que vão desde o populismo, o elitismo, caracterizado pelo predomínio e/ou o favorecimento dos grupos mais organizados e com maior poder e recursos, o risco de coerção da maioria, a força dos interesses privados ou egoístas (ELSTER, 1997), a manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico (PRZEWORSKI, 1998; STOKES, 1998). A importância da dinâmica ou do formato institucional diz respeito, neste sentido, a um conjunto de procedimentos (formais ou informais) que reduzam ou eliminem estes riscos e que permitam o estabelecimento de um processo

no qual: “os desiguais se tornem mais iguais, e as individualidades possam se expandir sem efeitos desagregadores e egoístas (...) uma síntese de novas formas societais de organização e participação e de novas formas estatais de representação e decisão. Em uma palavra: síntese de democracia direta e democracia representativa” (NOGUEIRA, 1998, p. 20).

Porém, tratar da questão da institucionalidade significa pensá-la em uma dupla perspectiva, na medida em que, se por um lado, as instituições são resultantes de articulações e forças sócio-políticas, por outro lado, apresentam um caráter (mais ou menos) impositivo no sentido de impactar relações sociais. Em se tratando de uma perspectiva democrática deliberativa, pensar a institucionalidade significa pensar em uma construção institucional pautada em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios da igualdade, pluralismo e liberdade. Diferente, portanto, da tradição democrática liberal que “sustenta que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que mediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o poder” (FARIA, 2000, p. 58), sustenta-se aqui que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente através da discussão pública, mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos, na construção do interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal. Requer-se, neste sentido, um aparato institucional pautado em regras e critérios que, resultantes de processos deliberativos, sejam capazes de desobstruir os canais que impossibilitam ou limitam a efetividade decisória dos processos participativos, tais como: as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional.

Uma institucionalidade efetivamente democrática parece então ser aquela que impacte positivamente o quadro social e político subjacente. Isso significa dizer que o formato institucional é um fator importante a ser considerado nas avaliações acerca da maior ou menor capacidade ou potencialidade democrática das experiências. E é nesta perspectiva que incorpora-se aqui alguns elementos da análise institucional, na medida em que determinadas vertentes desta corrente teórica recuperam não apenas a importância da instituição para a conformação da vida societária, como também alertam para uma concepção mais articulada e interdependente entre as forças sociais e as instituições estatais na conformação de novas relações político-sociais.

3 – A Questão do Desenho Institucional

A recuperação dos pressupostos da democracia deliberativa tratados anteriormente nos permite assinalar: a) o caráter de publicidade da participação igualitária de um sujeito plural que, através do diálogo, apresenta e discute problemas, debate questões e demanda soluções. Além de apresentar uma potencialidade emancipatória junto aos cidadãos e coletividades, a esfera pública intercede ou impacta a institucionalidade política, alargando os temas, os espaços e os mecanismos de discussão; b) a ampliação das responsabilidades de participação, na medida em que esta passa a apresentar um novo ‘status’, agora de caráter decisório no sentido de ‘re-significar’ a estrutura ou os mecanismos de ‘comando’ do poder estatal; c) a importância da institucionalização de arenas ou esferas públicas com efetivo poder de decisão, criando, portanto, condições institucionais para que o uso público da razão se converta em poder efetivo e legítimo de deliberação.

A dimensão institucional torna-se, portanto, central, na medida em que constitui-se como substrato ou suporte da dinâmica política, definindo as condições de ampliação e de sustentabilidade das experiências participativas.

Três questões parecem centrais na análise que pretende incorporar a dimensão institucional. Em primeiro lugar, a idéia de que as instituições apresentam um importante caráter de estabilidade ou durabilidade, constituindo-se em um conjunto de regras (ou normas) que, mais ou menos formalizadas, organizam – de alguma forma – as diferentes atividades sociais. Em segundo lugar, as instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos. A questão central da vertente neo-institucional, à parte suas diferenças e especificidades¹⁹, está ancorada na idéia básica de que, embora os indivíduos construam as regras, as normas e as condutas, eles são limitados e condicionados por escolhas passadas (SCOTT, 1995). Nesta perspectiva, os interesses e preferências são constrangidos por mecanismos e sistemas institucionais. Uma diferença importante com os primeiros institucionalistas está no fato de que o neo-institucionalismo rejeita uma análise estática (MARQUES, 1997), na medida em que percebe que ao mesmo tempo que as instituições constrangem comportamentos, elas também "empoderam" (empowerment) os atores sociais, estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos sociais²⁰. Em terceiro lugar, as

¹⁹ . As diferenças dizem respeito não apenas aos campos de conhecimento - economia, antropologia, ciência política e sociologia - como também a diferenças no interior dos próprios campos. No caso da ciência política, o neo-institucionalismo está subdividido em duas correntes: a corrente da escolha racional e a corrente do neo-institucionalismo histórico. A primeira caracteriza-se por analisar as instituições como produto das ações estratégicas dos atores, sendo portanto, resultado da procura de proteção de interesses individuais. Aqui as preferências são exógenas ao modelo. No segundo caso, as preferências são endógenas, senso construídas, constrangidas e modificadas no processo de ação e relação social. Immergut soma a estas correntes a teoria organizacional (IMMERGUT, 1998).

²⁰ . Uma das principais características do neo-institucionalismo diz respeito a sua insurgência como contraponto à abordagem “behavioral” que foi hegemônica durante as décadas de 50 e 60. De acordo com Immergut (1998), esta abordagem caracteriza-se por

instituições não apenas apresentam um importante ancoramento cultural, como também sofrem importantes influências e mudanças advindas das correlações de interesses e forças sociais. Neste sentido, se por um lado não se pode negar o papel de constrangimento da esfera ou do campo institucional na conformação da ação e do comportamento social, por outro lado, há que se resgatar e ressaltar o caráter aberto e contingente das lutas e conflitos sociais no processo de organização – ou reorganização – institucional. Ou seja, resgatar o papel da “agência humana” na estruturação da vida político-social.

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

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

analisar os processos e instituições políticas a partir do comportamento e interesse individual, ou seja, os interesses e preferências individuais são considerados o ponto de partida para a ação política. A crítica a uma perspectiva utilitária remonta aos primeiros institucionalistas que, de acordo com Scott (1995), contrapunham-se, ainda no séc. XIX aos princípios abstratos e universais do “homem econômico”. Tais princípios vão se constituir na base da teoria que a partir dos anos 30 hegemoniza a ciência política com uma concepção utilitária pautada na idéia de que a ação é produto do auto-interesse calculado. O desenvolvimento, a partir dos anos 70, de uma vertente denominada “neo-institucionalista” retoma a centralidade das instituições em moldarem o comportamento social.

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

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

Skocpol (1985), contrapondo-se às abordagens marxistas, funcionalistas e pluralistas que subordinam - de forma diferenciada - a ação e o papel do Estado à sociedade, recupera, a partir do referencial weberiano, a importância do sistema político para a determinação da organização societal. De acordo com uma perspectiva weberiana, "o Estado é mais do que um governo, já que configura-se como um sistema contínuo de administração, leis, burocracia e coerção que forja relações não apenas entre a sociedade civil e a autoridade pública na política, como também estrutura várias relações cruciais no interior próprio da sociedade civil" (STEPAN apud SKOCPOL, 1985, p. 07). Nesta perspectiva, apesar de o Estado não ser tudo, é mais do que mera arena onde grupos levam as suas demandas ou classes organizam e defendem seus interesses. Este maior grau de autonomia não significa que o Estado é uma entidade desinteressada e separada da sociedade. Segundo Skocpol (1985, p. 15), as ações do Estado sempre defendem determinados interesses, sejam de grupos, classes sociais (ou mesmo interesses não desejáveis), seja pelo fato de que reforça a autoridade e o controle social dos agentes e/ou aparatos estatais em determinado tipo de política. O maior ou menor grau de autonomia depende de um conjunto complexo de articulações sociais. Mais importante aqui é a idéia de que direta ou indiretamente as estruturas ou capacidades do Estado (recursos, habilidades dos funcionários, soberania, burocracia, etc...) impactam ou

condicionam o comportamento dos atores e das classes sociais.

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

c) O (neo) institucionalismo sociológico, por seu turno, questiona a tradicional distinção entre ‘racionalidade’ (eficiência das modernas formas de organização e da burocracia) e ‘cultura’ (sistema de valores e atitudes compartilhadas). Para esta vertente, as instituições são muito mais amplas do que as organizações (OFFE, 1996), na medida em que incluem sistemas ou modelos normativos e cognitivos, ou sistemas simbólicos, ‘scripts cognitivos’, modelos morais. Neste sentido, a cultura é ela própria instituição (HALL; TAYLOR, 1996)²¹.

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

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

²¹ . Berger e Luckmann (1985) são expoentes desta vertente. Os autores propõem uma concepção dialética entre instituição e agência humana: “A sociedade é um produto humano, a sociedade é uma realidade objetiva. O homem é um produto social”. Analisa-se, aqui, o caráter de controle da instituição no estabelecimento de padrões previamente definidos de conduta humana.

interesses) são endógenas ao aparato institucional, na medida em que este provê os modelos ou normas de conduta social.

Por último, o pilar cognitivo caracteriza-se em avaliar ou recuperar a dimensão cognitiva da esfera institucional. Ou seja, as instituições provêm não apenas os modelos de conduta, como fundamentalmente provêm representações simbólicas, sistemas cognitivos, afetando as preferências e a formação de identidades sociais. Trata-se, portanto, de uma perspectiva mais “construtivista”, na medida em que, oferecendo suportes para a construção de significados, as instituições operam não apenas no direcionamento do quê os indivíduos devem fazer ou como devem agir, mas também no sentido de “saber agir em determinado contexto”²².

O institucionalismo sociológico configura-se, portanto, como representação exemplar dos pilares normativo e cognitivo²³, seja em uma perspectiva mais abrangente de instituição, que eleva a própria cultura a um patamar de centralidade institucional, seja em uma perspectiva mais “específica”, como no caso das análises voltadas para as instituições estatais. Neste último caso a abordagem sociológica recupera o “suporte cultural” da esfera ou do campo institucional. Offe (1996) apresenta uma abordagem dualista de instituição que ao mesmo tempo que não se limita ao campo das normas e valores sociais, possibilita uma diferenciação entre instituição e organização. De acordo com o autor, as instituições apresentam duas características fundamentais, quais sejam, a capacidade de modelar comportamentos e ditar normas, agindo diretamente como mecanismo de socialização, por um lado, e o forte grau de efetivação dos objetivos e metas que lhes dão justificação. Nesta perspectiva, as instituições existem e se estabilizam tanto pelo fato de "fazerem sentido" ao conjunto dos atores sociais, quanto pelo fato de apresentarem resultados funcionais. As

²² . Hall; Taylor, op.cit., p. 948.

²³ . Seguindo a diferenciação proposta por Hall e Taylor (1996), podemos estabelecer um quadro-síntese das três vertentes do neo-institucionalismo tal como segue:

	Escolha Racional	Inst. Histórico	Inst. Sociológico
Pilares	Regulativo	Regulativo e Normativo	Normativo e Cognitivo
Preferências	Exógenas	Endógenas	Endógenas

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

instituições apresentam, portanto, um forte elo de ligação tanto interna quanto externa (OFFE, 1996, p. 201). Diferenciam-se das organizações, entre outros, pelo fato de que enquanto os deveres organizacionais são diádicos, no sentido de que dizem respeito apenas aos interesses e atores internos à organização, as instituições apresentam um caráter "triádico", uma vez que envolvem "terceiras partes" que não fazem parte da interação institucionalizada. Além disso, os deveres, no caso das organizações, estão subordinados a resultados pretendidos ou previstos, sendo muito mais restritos em seu escopo, validade e expectativas. No que se refere às instituições, os deveres e as regras apresentam uma abrangência que tem o potencial de ordenar os diferentes setores e/ou o conjunto da vida social. As instituições diferem-se dos hábitos, rotinas e tradições por alocarem privilégios, licenças e deveres que são passíveis de conflitos, principalmente no que se refere às instituições responsáveis pela produção e distribuição de valores centrais nas sociedades contemporâneas, a exemplo da saúde, educação, paz, poder, conhecimento, justiça, etc... (OFFE, 1996, p. 204).

Além do que, as instituições aliviam energias e custos sociais, e neste sentido, configuram-se não apenas como mecanismos de constrangimento, como também de liberação (licença) e capacitação. O caráter (ou pilar) cognitivo das instituições é central nesta abordagem²⁴.

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

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

Como vimos, a democracia deliberativa constitui-se como um grande desafio da teoria democrática que pretende revelar a validade e a viabilidade da participação cidadã nos processos decisórios, mesmo em se tratando de uma realidade ou contexto marcado pela complexidade, pluralidade e desigualdades sociais. Ou, como afirma Bohman (1996), pretende revelar como a

²⁴ . “Thus, good citizens make good institutions, and good institutions are ‘good’ to the extent they generate and cultivate good citizens or the ‘better selves’ of citizens, who at least get ‘used to’ and ‘feel at home’ in those institutions, develop a sense of loyalty, and come to adopt the cognitive expectations and moral intuitions from which the institutions themselves derive” (OFFE, op.cit).

democracia participativa pode ainda ser possível em sociedades pluralistas e complexas. A incorporação de pressupostos da teoria institucional parece útil no preenchimento das lacunas da teoria deliberativa no que diz respeito a importância da dinâmica institucional, tendo em vista que: a) as ações ou as lutas e os conflitos políticos não operam em um “vácuo” institucional. Há, portanto, que se resgatar e analisar o contexto institucional (cultural e organizacional) que dá suporte à construção de experiências participativas; b) a existência da pluralidade, complexidade e do quadro de desigualdades sociais. Há que se resgatar uma perspectiva institucional que, para além do conjunto de oportunidades formais (pilar regulativo), recupere a dimensão ou o “suporte cultural” das práticas institucionais. O conceito de instituição requer, portanto, que se analise os mecanismos de ampliação e qualificação do “estoque” de concepções e práticas democráticas, afetando o quadro de percepções e de identidades sociais subjacentes. Recupera-se aqui a questão das influências e/ou impactos da dinâmica institucional no comportamento social (pilares normativo e cognitivo).

E finalmente, há que se recuperar ou resgatar o papel da ação humana na definição e/ou construção dos aparatos institucionais. Recuperando análise de Hall e Taylor (1996, p. 954), se por um lado as abordagens do institucionalismo histórico e sociológico (embora de forma diferenciada), por focarem as atenções na questão institucional, acabam reduzindo, e em alguns casos ignorando a questão da ação humana no processo de criação ou mudança institucional - que acaba sendo mais o resultado de algo como “ações sem agentes”; por outro lado, há que se relativizar a abordagem da escolha racional, uma vez que, apesar de apresentar uma perspectiva mais “voluntarista” e “intencionalista” dos fatores originais - à luz da ênfase nos interesses, controles e acordos entre os atores sociais - reduz a complexidade das relações sociais às motivações ou preferências de caráter calculista- individual²⁵. Uma outra vertente de pensamento pretende resgatar o papel dos atores sociais em uma perspectiva mais dinâmica e articulada no que se refere às relações entre Estado e sociedade. Trata-se de uma corrente que, denominada “State-in-Society Approach”, reclama uma maior atenção para o papel das diferentes forças sociais na configuração das diferentes estruturas estatais, ou para a permeabilidade das relações Estado e sociedade. A tese central desses autores é a de que os Estados são parte das sociedades, ou seja, assim como os Estados moldam, eles são continuamente moldados por suas respectivas sociedades (MIGDAL, 1994). Relativiza-se aqui

²⁵. Mansbridge (1990), ao apresentar um balanço crítico acerca da teoria da escolha racional, pontua um leque de estudos, de diferentes áreas, cujas pesquisas oferecem dados importantes acerca das motivações e interesses voltados para o bem comum,

tanto uma determinante estatal, quanto uma determinante societal. Um conjunto de premissas norteadoras dessa abordagem são elucidativas dessa concepção interacionista:

A maior ou menor efetividade dos Estados depende das diferentes formas de relações que estabelecem com a sociedade;

Os Estados devem ser desagregados, ou seja, o Estado não se limita ao conjunto de ações e decisões das instituições políticas centrais, mas das interações Estado-sociedade que ocorrem na periferia, ou nas instâncias mais distantes do poder central;

As forças sociais, assim como os Estados, são contingentes, sendo que o resultado das interações depende das condições empíricas específicas. Nesta perspectiva, a ação política e a influência de determinado grupo ou classe social não está dada de antemão em virtude de sua posição na estrutura social;

As relações Estado e sociedade podem mutualmente aumentar o seu poder e não necessariamente significar um conflito de soma-zero (MIGDAL, 1994, p. 03).

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

Mais do que um conjunto de instituições centralizadas e dominadas por uma elite política central, o Estado caracteriza-se por múltiplos e diferentes níveis de organização que operam em meios estruturais distintos e que sofrem diferentes tipos de influência e pressão. Os autores apresentam quatro níveis de organização estatal, que vão desde as instituições prestadoras de serviço em âmbito local, até o alto comando do poder central. Além das diferentes relações e pressões externas que ocorrem nos diferentes níveis de organização estatal, os autores ressaltam as relações e pressões que se dão no âmbito interno às instituições estatais, sejam elas verticais - entre chefes e subordinados - e horizontais, estabelecidas com outras agências estatais. As diferentes constelações de força nos diferentes níveis vão determinar os resultados políticos, ou a formulação e

pautados em compromissos solidários e de espírito público, em contraposição ao enfoque dos motivos calculistas e/ou egoístas-

implementação das políticas estatais. Nesta perspectiva, os resultados são contingentes da correlação de forças em uma situação concreta. Os investimentos da sociedade civil para alterar o quadro da institucionalidade estatal fazem diferença na conformação dos diferentes padrões de organização da administração pública.

A incorporação deste referencial que recupera a dimensão dos atores sociais enquanto agentes determinantes na reconfiguração das instituições político-estatais, completa aqui a perspectiva de uma análise da democracia deliberativa que pretende ressaltar a questão da importância institucional. Como vimos, a democracia deliberativa está ancorada em um conceito de política caracterizado pela idéia de que a outorga da autoridade para o exercício do poder do Estado não se reduz ou não se limita, como no caso da democracia representativa, ao sufrágio universal, na medida em que esta outorga “deve emergir das discussões e decisões coletivas que se expressam em instituições sociais e políticas desenhadas para reconhecer esta autoridade coletiva” (COHEN, 2000, p. 24). Para além, portanto, da simples agregação de preferências, a democracia deliberativa é um processo público de deliberação que pretende articular a participação ampliada e plural dos cidadãos em uma esfera pública de caráter decisório. Requer, para tanto, uma estrutura institucional que, para além de articular os cidadãos tendo em vista a promoção de um debate público pautado no bem comum, propicie a construção dos interesses e identidades para este fim, garantindo as condições formais necessárias para tal. A recuperação da análise institucional dá-se, na medida em que apresenta uma perspectiva mais ampla de instituição, enfocando não apenas o seu caráter regulatório, como fundamentalmente os seus aspectos normativos e cognitivos, chamando a atenção para a sua inserção e articulação com o contexto societal.

É nesta perspectiva que três dimensões dessa discussão teórica são aqui recuperadas e que estão relacionadas com a institucionalidade política, quais sejam: a dimensão cultural, ou a questão do “suporte cultural” da formatação institucional, caracterizada como conjunto de concepções, práticas e relações sociais que operam no processo de mudança e/ou manutenção institucional; a idéia da autonomia (relativa) das instituições estatais, cujo grau não está definido a priori, na medida em que sofre variações dadas pelo contexto social, “pelas ‘potencialidades estruturais’ que cercam as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos diferentes atores e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção” (MARQUES, 1997, p. 80). E por último, a dimensão do formato ou desenho institucional, cujas

regras, critérios, espaços, etc..., não apenas oferecem maior grau de organização, como também constituem-se como mecanismos importantes na conformação do quadro cultural mais geral.

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

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

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

Articulado com a dimensão da sociedade civil e do Estado, o desenho institucional completa, ao nosso ver, um modelo participativo que pretende aprofundar ou “democratizar” a democracia representativa. Vejamos em que medida essas dimensões podem ser articuladas com o conceito de democracia deliberativa.

4 – Redesenhando a Democracia: Sociedade Civil, Estado e Esferas Públicas

Como vimos, o conceito de democracia deliberativa aqui apresentado pretende ser uma alternativa às concepções agregativas de democracia, seja em uma perspectiva liberal, pautada em uma concepção reduzida e/ou fraca de cidadania, seja em uma concepção republicana que, caracterizada pelo ideal de cidadania virtuosa, apresenta uma relação mais direta ou automática entre o interesse individual e o interesse comum ou “vontade geral”. Para além, portanto, da agregação de preferências políticas, a democracia deliberativa é um processo público de alteração ou mudança de preferências, “que disputa com o sistema político as prerrogativas da decisão política. É dessa disputa interminável que provêm as possibilidades sempre presentes de ampliação da prática democrática”²⁶. Trata-se de um processo pautado em relações dialógicas entre os diferentes participantes, ou de um processo que, articulando cooperação e conflito, seja capaz de influenciar e alterar as preferências e interesses no sentido de endereçá-las para a construção do bem comum. É neste sentido que, como vimos, toma peso a noção de esfera pública e de institucionalidade.

Velásquez (1999, p. 262), ao compartilhar com a idéia de que o núcleo de uma proposta de reestruturação estatal de caráter democratizante é o fortalecimento do público, enfatiza o aspecto da participação enquanto cooperação de um conjunto de indivíduos tendo em vista a busca de objetivos coletivos. A esfera pública configura-se como o eixo fundante ou estruturante uma vez que “ deriva sua especificidade do fato de que nela domina um critério de racionalidade coletiva”. Ainda de acordo com o autor, três tipos de fatores operam neste processo, quais sejam: a constituição de identidades coletivas, a estrutura de oportunidades políticas, e as motivações para a participação.

O elemento da constituição de identidades diz respeito ao grau de articulação, densidade e heterogeneidade das práticas associativas e identitárias da esfera societal. Recupera-se, aqui, à luz de uma perspectiva toquevilliana²⁷, a importância da sociedade civil e/ou das práticas coletivas e associativas na discussão, tematização e construção de uma nova institucionalidade. O conceito de ‘capital social’ de Putnam (1996) é central, na medida em que, referente a um tipo de sociabilidade pautado em critérios de confiança e de reciprocidade, desenha um contexto rico e vibrante de vida

²⁶. Introdução ao Dossiê: “Democracia Deliberativa”, Revista Metapolítica, 2000, p. 23.

²⁷. Caracterizada pela ênfase no associativismo civil para a promoção e manutenção da democracia: “Entre as leis que governam as sociedades humanas, há uma que me parece mais precisa e clara que qualquer outra: para o homem permanecer civilizado ou para assim se tornar, a arte de se associar deve crescer e melhorar na mesma proporção do aumento da igualdade de condições” (TOCQUEVILLE, 1969, p. 233).

associativa que, no seu conjunto, forma um quadro de civilidade que é central ou condicionante para a construção de uma institucionalidade política responsável e eficaz no tratamento dos assuntos da coletividade. De acordo com Offe (1998), o capital social disponível dentro da sociedade civil é “a origem da energia que faz a democracia funcionar”. O caráter de construtora e provedora desta “energia moral” faz da sociedade civil uma esfera central, na medida em que é desta esfera que eleva-se um conjunto de atores coletivos relevantes no tensionamento das relações político-sociais.

As relações entre as instituições e o contexto cultural têm recebido um tratamento especial em determinadas vertentes da análise institucional, alertando para os impactos da sociedade civil na mudança institucional. De acordo com Levi (1991), assim como as instituições impactam comportamentos, são também por eles impactadas. Ao analisar os mecanismos de mudança institucional, a autora salienta o caráter regulador dos recursos de poder. As instituições ao mesmo tempo contêm e criam poder. As mudanças institucionais caracterizam-se por mudanças nas regras e procedimentos que alteram esta distribuição de poder. A manutenção da instituição depende de um conjunto de elementos: a coerção, os incentivos e as normas. De acordo com Marques (1997, p. 79), as "normas e a coerção aumentam os custos da desobediência, seja pelo lado das sanções sociais e pelo possível uso da força. Os incentivos agem aumentando os prêmios de adesão e obediência a elas através da distribuição de benefícios". A estes, Levi (1991) adiciona o "consenso contingente", caracterizado pela regra de reciprocidade ou por uma cooperação condicional. A obediência às regras instituídas mantém-se ou não de acordo com a confiança dos indivíduos de que cada um está agindo de acordo com o previsto. Mudanças institucionais ocorrem, portanto, segundo a autora, através da quebra desse consenso que pode se dar através de pressões externas, como por exemplo através da ação e pressão de movimentos sociais e da incrementação de novos recursos de poder aos subordinados.

De acordo com Offe (1996), apesar de seu caráter de estabilidade, as instituições dependem do significado que adquirem para os atores sociais. As instituições não apenas devem ser conhecidas, como também devem "fazer sentido". O caráter de ordenadora de determinada esfera social e a exposição pública são alvo de críticas que em muitos casos podem abalar ou demolir a infra-estrutura moral e social de uma instituição. Os movimentos sociais ou as organizações da sociedade civil, por exemplo, têm se configurado como atores críticos por excelência, apresentando um importante potencial de mudança institucional.

Mesmo alguns autores que enfatizam a institucionalidade estatal e seus impactos na

dinâmica social, não desconsideram a idéia de que o grau de maior ou menor autonomia das instituições políticas depende das profundas e complexas relações com os diferentes esferas e forças sociais. Segundo Skocpol (1985) a política, em todas as suas dimensões, está fundada não só na "sociedade", ou na "economia", ou na "cultura" enquanto consideradas separadas da estrutura e atividades do Estado.

No caso das experiências participativas no Brasil, a implementação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas é um exemplo neste sentido. Como veremos no próximo capítulo, a trajetória das lutas e reivindicações da sociedade civil nos anos 70 e 80 fez imprimir, na Constituição de 1988, um conjunto de instrumentos participativos que, a exemplo dos Conselhos Gestores nas áreas da saúde, assistência social e criança e adolescente, pretendem reordenar os processos decisórios através da ampliação do público e da reformulação na natureza da decisão, pautada pelo debate público e coletivo e pela universalização dos direitos sociais.

Graham (1995), por exemplo, ao questionar as análises centradas no papel das elites para o processo de democratização, enfatiza a importância das mobilizações sócio-políticas situadas fora do Estado, no sentido de impactar positivamente as instituições políticas. O autor salienta o papel que os movimentos sociais, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), os grupos de cidadãos, o sindicalismo independente, e o Partido dos Trabalhadores (PT) exerceram, durante os anos 70 e 80, não apenas para a derrubada do regime militar, como também para o empoderamento dos corpos legislativos e para o redesenho, nas esferas sub-nacionais, de governos direcionados à ampliação da participação social e à reestruturação de medidas públicas voltadas para a área social.

Este estudo corrobora os pressupostos da vertente “Estado-na-sociedade”, na medida em que apresenta os diferentes níveis e/ou padrões democratizantes da sociedade brasileira, ressaltando as contradições e os diferentes resultados, de acordo com as diferentes esferas de poder e de correlações de forças, sejam políticas, econômicas e/ou sociais. Neste sentido, a realidade brasileira caracteriza-se, por um lado, pelo desenvolvimento de algumas experiências democráticas de base nas esferas sub-nacionais, e por outro, pela continuidade de políticas econômicas e sociais tradicionais no âmbito nacional. Não apenas o contexto e o capital social nas diferentes esferas de governo são elementos importantes deste processo, como também a conformação ou o quadro da organização político-institucional.

É tendo em vista a importância dos agentes e/ou líderes político-institucionais que recupera-se o segundo fator apontado por Velásquez, qual seja, a estrutura de oportunidades

políticas, caracterizada pelo “conjunto de opções oferecido por um sistema político e que possibilita aos atores tomar a decisão de participar na busca de bens públicos” (VELÁSQUEZ, 1999, p.275)²⁸. Trata-se do resgate da esfera estatal no processo de organização e de mudança social. Seguindo análise dos autores de “Bringing the State Back-in”²⁹, o Estado configura-se como um conjunto de organizações através das quais os atores estatais são capazes de formular e implementar estratégias políticas, ou são capazes de perseguir metas que não são necessariamente reflexos ou respostas diretas de demandas de grupos localizados na sociedade. Compartilhando com esta compreensão do “Estado como ator”, Abers enfatiza a capacidade do Estado em promover escolhas estratégicas:

“When a new group comes to power, it can take up a variety of strategies for political survival. Certainly, maintaining the status quo is one possible direction. But state actors can also use the information gathering and income generation powers of the state to define and implement alternative strategies that benefit different groups within society without necessarily leading to the new regime’s political overthrow or electoral defeat. Such strategic action involves both a utilization of the ‘autonomous’ power of the state and a consideration of the possible modes of acquiring political support within society” (ABERS, 1997, p. 26)³⁰.

Há que se resgatar a atuação e o papel dos partidos políticos neste processo. Segundo Skocpol (1985), as estruturas da administração pública e as organizações político-partidárias apresentam, entre outros, o poder de selecionar os temas e questões a serem tratadas na agenda política. Além do papel de representação e de articulação de interesses e da capacidade de selecionar a agenda das discussões ou definições políticas, os partidos também exercem função governamental. De acordo com Meneguello (1998, p. 27), os partidos políticos constituem-se como “os principais agentes dos processos governamentais: partidos formam governos, ocupam cargos e produzem políticas públicas, pelas quais operam a responsividade das instâncias decisórias à sociedade”. Seguindo ainda análise da autora, várias experiências em governos locais que vêm

²⁸ . Dentre essas opções, o autor destaca: “o grau de abertura do sistema político às demandas sociais e ao protesto cidadão, a existência ou não de grupos de apoio aos atores participantes, o grau de unidade das elites políticas e a capacidade do governo para instrumentalizar seus planos e programas” (op. cit.)

²⁹ . Evans et.al, 1985.

³⁰ . Subsidiada pela literatura acerca da ação coletiva, a autora pretende mostrar não apenas este caráter de autonomia do Estado, como também seus impactos junto à organização civil, criando ou facilitando o meio ambiente associativo através do respeito e/ou atendimento às demandas ou da diminuição da repressão. Abers vai além desta perspectiva, na medida em que analisa não apenas estes impactos indiretos, como a atuação direta do Estado junto à organização da sociedade civil enquanto “agente externo”: “External agents play a critical role in helping civic groups identify problems, articulate action, and mobilize participant, but they also potentially diminish the ‘autonomy’ of civic organizations, which sometimes become dependent on help of outsiders. When external agents are hired by the state, the potential for co-optation is even greater, since it is likely in the interest of the agents to discourage attitudes and actions that will make demands that the state does not wish to fulfill. This does not mean, however, that the state organizers cannot play an important role in helping civic groups mobilize and articulate their demands” (ABERS, 1997, p. 28).

ocorrendo no contexto da redemocratização do Brasil atestam para o fato de que a interferência da dinâmica político-partidária tem alterado o formato das gestões públicas do país³¹.

Enquanto processo de institucionalização de mecanismos decisórios de caráter participativo, a implementação da democracia deliberativa depende da vontade, do comprometimento e da identificação desta proposta com o conteúdo ideológico-programático da agremiação partidária no poder.

Além da dimensão ou do quadro do capital social, da estrutura e dos atores político-estatais, um outro elemento a destacar refere-se à questão do desenho institucional. A diferenciação da democracia deliberativa com respeito ao ideal do contrato social dá-se, na medida em que, no caso deste último, as instituições são vistas como mecanismos organizacionais de implementação dos resultados da deliberação (COHEN, 1999). Na democracia deliberativa as instituições exercem um papel central no próprio processo deliberativo, na medida em que devem prover as condições de igualdade, liberdade, autonomia e formação do interesse comum: “in seeking to embody the ideal deliberative procedure in institutions, we seek, inter alia, to design institutions that focus political debate on the common good, that shape the identity and interests of citizens in ways that contribute to an attachment to the common good, and that provide the favorable conditions for the exercise of deliberative powers that are required for autonomy” (COHEN, 1999, p. 79). Sem esse caráter institucional, a democracia perde força na sua capacidade de alterar profundamente as estruturas tradicionais de decisão.

Há, portanto, que se pensar no formato institucional a partir do caráter duplo de institucionalidade, qual seja, o conjunto de normas, regras e espaços que conformam o processo deliberativo (dimensão organizativa), e a incorporação de um novo comportamento político-social (dimensão cultural). As instituições da democracia deliberativa devem, portanto, combinar aspectos regulativos, normativos e cognitivos, impactando o quadro sócio-cultural subjacente.

O formato ou o desenho institucional diz muito acerca das possibilidades e limites participativos, na medida em que este não apenas deve ser capaz de oportunizar uma dinâmica participativa que obedeça os princípios da igualdade, da liberdade e da autonomia, como também deve operar no sentido de ampliar as oportunidades de participação e de capacitação dos cidadãos. De acordo com Fung (2000), a deliberação democrática deve ser pensada como uma pirâmide invertida, caracterizada pela idéia de que o exercício do poder decisório deve estar localizado nas

³¹ . Exemplos da emergência durante as décadas de 80 e 90 de gestões marcadamente partidárias, principalmente no âmbito do

unidades locais. O desenho institucional deve ser capaz, portanto, de reduzir tanto o raio territorial, quanto a complexidade dos problemas públicos a uma escala diretamente compreensível e manejável pelos cidadãos.

É na medida em que o conceito de democracia deliberativa prevê não apenas impactar “de fora” a institucionalidade política, mas fundamentalmente reconfigurar “por dentro” o seu caráter mandatório, fazendo com que a razão pública passe a ser exercida em espaços públicos abertos e participativos, que se justifica um olhar mais cuidadoso à questão da dinâmica institucional. É exatamente o caráter de publicidade e de participação da sociedade civil que confere um grau de dinamicidade e de abertura do desenho institucional.

A democracia deliberativa configura-se, portanto, como um processo de discussão e decisão pública que articula Estado e sociedade através de um formato institucional que, por sua vez, torna esta deliberação possível. Requer, portanto, uma institucionalidade que, feita e refeita através do diálogo incessante entre o público deliberante, seja um antídoto aos constantes riscos dos processos participativos, tais como a manipulação, a cooptação e o controle político e administrativo. É exatamente tendo em vista se evitar ou reduzir os riscos de uma “associação acrítica entre participação e racionalidade administrativa”³², que se ressalta a dimensão dupla da esfera pública, caracterizada pela existência, articulação e combinação entre os espaços públicos da sociedade e os espaços públicos formatados ou institucionalizados. Se os primeiros apresentam uma configuração aberta e “selvagem”, ou totalmente livres dos ditames e agendamentos do aparato estatal, os segundos submetem esses aparatos estatais ao escrutínio da discussão e decisão coletiva.

Ora, certamente esta proximidade e interferência junto aos centros de poder político envolve um maior grau de contaminação da racionalidade instrumental, ou maior submissão ao poder de dominação, manipulação e controle político. Além destes riscos, salienta-se aqui, dentre as críticas destinadas à democracia deliberativa, justamente aquela que avisa acerca do poder de coerção da esfera institucional. Pretendendo demonstrar as incoerências da democracia deliberativa, esta crítica refere-se ao fato de que, neste modelo, ao contrário da autonomia, os indivíduos são governados por instituições. Respondendo a esta crítica (dentre outras), Cohen (1999) reclama exatamente para o caráter endógeno do modelo, na medida em que as preferências são antes fruto de mecanismos deliberativos. Aqui as instituições não se configuram como aparatos coercitivos ou como “constrangimentos exógenos”. Por outro lado, não são apenas o resultado de preferências

governo municipal e que introduziram ações inovadoras na gestão dos serviços públicos.

endógenas. Apresentam uma característica dupla e dialética de determinação: são resultantes e impactantes das relações sociais. Instituídas e controladas pelos sujeitos que dela participam, conferem, por outro lado, um importante grau de influência sobre os mesmos. Podemos dizer que as instituições são um amálgama do interesse individual e coletivo, de estabilidade e dinamicidade, dos conflitos e dos consensos. Não apenas devem reconhecer os conflitos sociais, como devem buscar alternativas democráticas no sentido de direcionar e de submeter estes conflitos ao jugo do comprometimento com a promoção da justiça social.

Em se tratando da realidade brasileira, as dificuldades ou limites para a implementação de experiências participativas são gritantes, haja vista a combinação de elementos perversos e constrangedores tais como: as desigualdades sociais, as culturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, além da complexidade dos aparatos institucionais. Por outro lado, como vimos, o quadro de relações Estado/sociedade é variável, de acordo com as especificidades dos contextos sub-nacionais. Certamente estas especificidades são elementos inibidores para tentativas de se pensar em um modelo ou desenho institucional ótimo que responda às exigências da democratização. Os padrões institucionais (organização e cultura) são criações sociais, e portanto, fruto de variações locais de conflitos, demandas e embates sociais. Não há, portanto, resultados estabelecidos a priori. Há, sim, possibilidades de se estabelecer correlações e de se resgatar os elementos para a avaliação das condições de implementação e de sustentação das experiências. Neste sentido, o estudo de experiências concretas permite se retirar aprendizados acerca das possibilidades e limites da efetivação dos princípios democráticos, tendo em vista o processo inesgotável de superação dos limites e de aproximação com os ideais da democracia.

Referências bibliográficas

- ABERS, R. *Inventing Local Democracy: neighborhood organizing and participatory policy - making in Porto Alegre - Brazil*. Tesis (Doctor of Philosophy) - University of California, Los Angeles, 1997.
- ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ARATO, A. Uma reconstrução da teoria Hegeliana da sociedade civil. In: AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

³². Avritzer (2000, p. 85).

- AVRITZER, L. Além da dicotomia estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n.36, p.213-222, jul., 1993.
- _____. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. *Metapolítica*, México, v.4, n. 14, p.76-78, abr./jun., 2000
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. *A Construção social da realidade*. 6.ed Petrópolis: Vozes, 1985.
- BOHMAN, J. *Public deliberation, pluralism, complexity and democracy*. London: Mit Press, 1996.
- _____. La democracia deliberativa u sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p.48-57, abr./jun., 2000.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: The Mit Press, 1992.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REGH, W. *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Tecnology, 1999.
- _____. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, México, v.4, n. 14, p.24-47, abr./jun., 2000.
- COSTA, S. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *BIB*, Rio de Janeiro, 43, p.3-25, jan./jul., 1997.
- DAHRENDORF, R. *O Conflito social moderno*. São Paulo: Zahar, 1992.
- De VITA, Á. Democracia e justiça. São Paulo: *Lua Nova*: Cedec, São Paulo, n. 50, p.5-23, 2000.
- ELSTER, J. The Market and the forum: three varieties of political theory. In: BOHMAN, J.; REGH, W. *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Tecnology, 1997.
- EVANS, P. et al. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- FARIA, C. F. El Concepto de Democracia Deliberativa. un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p.58-75, abr./jun., 2000.
- FUNG, A. Esferas de deliberación: gobernar después del centralismo democrático. *Metapolítica*, México, v.4 n.14, p.88-109, abr./jun., 2000.
- GELLNER, E. *Condições da liberdade: a sociedade civil e seus rivais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- GOODIN, R. E. *The Theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge Press, 1996.
- GRAHAM, L. Democratization and grassroots in Brazil. using state and local policy arenas to bypass system constraints. In *International Congress of the Latin American Studies Association, Anais...19*, [s.n.], Sept., 1995.
- HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*. Madri: Taurus, 1987.
- _____. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1990a.
- _____. *Pensamento Pós-Metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990b.
- _____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova, Cedec*, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995.
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.2.

- HALL, P. ; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 45, n. 5, p.936-957, Dec.,1996.
- HEGEL, G. W. F. *Princípios da filosofia do direito*. Lisboa: Guimarães, 1990.
- HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- IMMERGUT, E. M. The Theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26 , n.1, p.5-34, Mar.,1998.
- KOWARICK, L; SINGER, A. A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.35, p.195-216, mar., 1993.
- LEVI, M. Uma Lógica da mudança institucional. *Dados*, Rio de Janeiro, v.34, n.1, p.79-99, 1991.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 .
- MANSBRIDGE, J. Self-interest in political life. *Political Theory*, v. 18, n.1, Feb., 1990.
- MARCH, J.; OLSEN, J. The New institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, v.78, n.3, p.734-749, Sept., 1984.
- MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB*. Rio de Janeiro, n.43, p.67-102, jan./jul. 1997.
- MARX, K.; ENGELS, F. *A Ideologia alemã*. 7.ed., São Paulo: Hucitec, 1989.
- MENEGUELLO, R. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- METAPOLÍTICA*. México, v. 4, n. 14, abr./jun. 2000.
- MIGDAL J. An Introduction. In: MIGDAL, J; KOHLI, A; SHUE, V. (Org.). *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge:University Press, 1994.
- NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- OFFE, .C.I. Designing institutions in east European. In: GOODIN, R. E. *The Theory of institucional design*. Cambridge Press, 1996.
- _____. A Presente transição histórica e algumas opções básicas de desenhos para as instituições societárias. In: SEMINARIO SOCIETY AND THE REFORM OF THE STATE. São Paulo: [s.n.] mar., 1998.
- OLVERA, A. R. *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector*. [s.n.] Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana, 1998 .
- _____. El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana. *Análisis y debates*. México, v.1 n.1, p.31-44, 1996.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PERUZZOTTI, E. Democratizing democracy: political culture, *public sphere and collective learning in post-dictatorial Argentina*. LASA, Chicago, Illinois, Sept., 1998.
- PRZEWORSKI, A. Deliberation and ideological domination. In: ELSTER, J. *Deliberative*

- democracy*. Cambridge:University Press, 1998.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- SANTOS, W.G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SCOTT, R. W. *Institutions and organizations*. California: Sage Foundations, 1995.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in. Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. et.al. *Bringing the State Back In*. New York, Cambridge University Press, 1985.
- STOKES, S. C. Pathologies of deliberation. In: ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge:University Press, 1998.
- TAYLOR, C. Modes of civil society. *Public Culture*, v.3, n.1, p.15-118, 1990.
- TOCQUEVILLE, A. *Democracia na América*. São Paulo: Nacional, 1969.
- VELÁSQUEZ, Fabio. A Observadoria cidadã na Colômbia - em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. In: PEREIRA, B.; CUNILL, N. (Org). *O Público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- VIEIRA, Litz. Estado, mercado e sociedade civil: um tripé articulado para enfrentar a crise global. *Proposta*, Rio de Janeiro, n.64, 1995.
- VITULLO, G. O. Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. *Rev. Sociologias*. Porto Alegre, ano 2, n.3, p.186-231, jan./jun., 2000.
- WALZER, Michael. The Idea of civil society. path to social reconstruction. *Dissent*. [s.n.], p.293-304, Apr./June, 1991.
- WOLFE, A. Three paths to development: market, state and civil society. *Development, International Cooperation and the NGOs*: IBASE/PNUD, p.17-29, 1992.

Títulos publicados nestes Cadernos de Pesquisa:

1. Ilse Scherer-Warren. “Organizações não Governamentais na América Latina: seu Papel na construção da sociedade civil”, nº 1, novembro 1994.
2. Maria Ignez S. Paulilo. “Estado e Exclusão em Santa Catarina no Séc. XIX”, nº 2, Dezembro 1994.
3. Julia Silvia Guivant. “O Brasil como Sociedade de Risco: O Caso dos Agrotóxicos Nos alimentos”, nº 3, janeiro 1995.
4. Fernando Ponte de Sousa e Laércio B. Pereira. “O Papel do Estado no Desenvolvimento Agrícola e Agroindustrial”, nº 4, julho 1995.
5. Ilse Scherer-Warren. “Metodologia de Redes no Estudo das Ações Coletivas e Movimentos Sociais”, nº 5, agosto 1995.
6. Tamara Benakouche. “Redes de Infra-Estrutura Técnica e a Criação do Espaço Urbano: O que se Pode Esperar das Telecomunicações”, nº 6, novembro 1995.
7. Maria Ignez S. Paulilo. “The Burden of Light Work: The Devaluation of Women’s Work in Brazilian Agriculture”, nº 7, dezembro de 1996.
8. Sérgio Costa. “Categoria Analítica ou Passe-Partout Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o conceito de Sociedade Civil”, nº 8, janeiro de 1997.
9. Héctor Ricardo Leis. “Para uma Genealogia do Ambientalismo”, nº 9, março de 1997.
10. Jean Rossiaud. “MoNdermisation et subjectivation: Eléments pour la sociologie des mouvements sociaux”, nº 10, julho de 1997.
11. Ilse Scherer-Warren. “Redes e Espaços Virtuais: uma agenda para a pesquisa de ações coletivas na era da informação”, nº 11, julho de 1997.
12. Júlia S. Guivant. “Suinocultura e Poluição: Os Desafios de Implementar Política de Controle Ambiental”, nº 12, outubro de 1997.
13. Bernardete Wrublevski Aued. “Poluições no Passado e no Futuro: Espelho de um mundo em Metamorfoses”, nº 13, maio de 1998.
14. Júlia S. Guivant. “A Trajetória das Análises de Risco: Da Periferia ao Centro da Teoria Social”,

nº 14, julho de 1998.

15. Ilse Scherer-Warren. “Movimentos em cena... e as teorias por onde andam?”, nº 15, outubro de 1998.
16. Maria Ignez S. Paulilo. “A clara rejeição feminista e a um positivismo obscuro”, nº 16, dezembro de 1998. (Também em inglês).
17. Tamara Benakouche. "Tecnologia é Sociedade: contra a noção de impacto tecnológico", nº 17, setembro de 1999.
18. Klaus Frey. "Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira", nº 18, setembro de 1999.
19. Cecile Raud. Dinâmicas territoriais do desenvolvimento. Algumas reflexões teóricas, nº 19, setembro de 1999.
20. Luzinete Simões Minella. “Gênero e Saúde Reprodutiva”, nº 20, novembro de 1999.
21. M^a Ignez S. Paulilo, Alessandra B. De Grandi e Marineide Silva. Algumas Questões de Gênero na Agricultura Familiar, nº 21, junho de 2000.
22. Sonia E. Alvarez. Translating the Global: Effects of Transnational Organizing on Local Feminist Discourses and Practices in Latin America. nº . 22, setembro, 2000.
23. Héctor R. Leis. O Dilema da Cidadania na Época da Globalização: Universalismo X Particularismo, nº. 23, outubro, 2000.
24. Carlos A. Gadea, Marivone Piana e Ilse Scherer-Warren. Movimentos Sociais Rurais: Identidades, Símbolos e Ideais, nº. 24, novembro, 2000.
25. David Ladipo. O Retrocesso da Liberdade: contabilizando o custo da tradição prisional americana, nº 25, dezembro, 2000.
26. Ricardo Silva. Ideologia de Estado e Autoritarismo no Brasil, nº 26, abril, 2001.
27. Caleb Faria Alves. Arte, Política e Identidade na Primeira República em São Paulo, nº 27, Julho, 2001.
28. Nise Jinkings. Os Trabalhadores Bancários em Face da Reestruturação Capitalista Contemporânea, nº. 28, Agosto, 2001.

29. Bernardete Wrublevski Aued. *Acerca da Identidade Coletiva do Sapateiro Militante*, nº. 29, Setembro, 2001.
30. Ary C. Minella. *Globalização Financeira e as Associações de Bancos na América Latina*, nº. 30, Junho, 2002
31. Maria Ignez S. Paulilo. *Maricultura e Território em Santa Catarina – Brasil*, nº. 31, Agosto, 2002.
32. Janice Tirelli Ponte de Sousa. *As Insurgências Juvenis e as Novas Narrativas Políticas Contra o Instituído*, Nº. 32, Outubro, 2003.
33. Lígia Helena Hahn Luchmann. *Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade*, Nº 33, Novembro 2002.

Coordenação

Dr. Erni J. Seibel

Vice-coordenação

Dr^a. Bernardete Wrublevsky Aued

Secretaria

Albertina Volkmann

Maria de Fátima X. da Silva

Cadernos de Pesquisa – PPGSP – UFSC
ISSN – 1677-7166

Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Caixa Postal 476 – Campus Universitário – Trindade
88040-900 Florianópolis – SC – Brasil
Fone (48) 331-9253 – Fax: (48) 331-9098
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

Home-page: www.cfh.ufsc.br/~ppgsp