



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
CURSO DE MESTRADO**

**PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO:**

**Um estudo sobre duas teorias alternativas da democracia**

**Pedro Henrique Generino de Alcântara**

Recife, 2014



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
CURSO DE MESTRADO**

**PEDRO HENRIQUE GENERINO DE ALCÂNTARA**

**PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO:**

**Um estudo sobre duas teorias alternativas da democracia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Francisco de Assis Brandão dos Reis

Recife, 2014

Catálogo na fonte  
Bibliotecário Tony Bernardino de Macedo, CRB4-1567

A347p Alcântara, Pedro Henrique Generino de.

Participação e deliberação: um estudo sobre duas teorias alternativas da democracia / Pedro Henrique Generino de Alcântara. – Recife, O autor, 2014.

118 f. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Francisco de Assis Brandão dos Reis.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2014.

Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. Democracia. 3. Participação política. 4. Soberania popular. I. Reis, Francisco de Assis Brandão dos (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2014-126)

Ata da Reunião da Comissão Examinadora para julgar a Dissertação do aluno **Pedro Henrique Generino de Alcântara**, intitulada: “**Participação e Deliberação: um estudo sobre duas teorias alternativas da democracia**”, na área de concentração: Estado e Governo e linha de Pesquisa: Teoria Política, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Às 14:00 horas do dia 22 de agosto de 2014, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora para defesa de Dissertação do **Mestrando Pedro Henrique Generino de Alcântara**, intitulada: “**Participação e Deliberação: um estudo sobre duas teorias alternativas da democracia**”, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, composta pelos professores doutores: Francisco de Assis Brandão dos Reis (Orientador), Mauro Victoria Soares (Examinador Interno) e Maria Amália Arruda Câmara (Examinadora Externa). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato Pedro Henrique Generino de Alcântara. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considera a Dissertação APROVADA. E nada mais havendo a tratar, eu, Daniel Neto bandeira, secretário do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 22 de agosto de 2014.

---

Daniel Neto bandeira (Secretário)

---

Profº Dr. Francisco de Assis Brandão dos Reis (Orientador)

---

Profº Dr. Mauro Victoria Soares (Examinador Interno)

---

Profª Drª Maria Amália Arruda Câmara (Examinadora Externa)

---

Pedro Henrique Generino de Alcântara (Mestre)

*Este trabalho é dedicado com amor a minha mãe  
Fátima, fortaleza, incentivo e abrigo, que me  
mostrou o caminho e caminhou junto comigo.*

## AGRADECIMENTOS

---

Agradeço a Deus pela conquista.

Ao professor Assis Brandão, que me apresentou a teoria política ainda na graduação e cujas orientações me foram bastante valiosas, pela generosidade e paciência.

Aos meus pais, Sírio e Fátima, à minha irmã Carú e a Joelma, pelo apoio incondicional.

Aos meus colegas de turma, em especial a Cátia, que me ajudou bastante durante todo o caminho.

Aos amigos, em especial a Natália, pela ajuda sempre generosa.

Ao professor Mauro Soares, que me apresentou a teoria deliberativa ainda na graduação e me deu importantes sugestões na defesa do projeto.

Ao professor Luiz Vicente, pela contribuição fundamental na minha formação acadêmica.

Ao Daniel, secretário do PPGCP, pela atenção e disponibilidade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da Bolsa de Mestrado, sem a qual não seria possível a realização desta pesquisa.

*“O otimista é um ingênuo. O pessimista, um chato. Bom mesmo é ser um realista esperançoso”.*

*(Ariano Suassuna)*

## RESUMO

---

A presente dissertação aborda a discussão promovida pelas teorias democráticas alterativas, mais especificamente a democracia participativa e a democracia deliberativa, quanto às limitações do “liberal pluralismo”, modelo hegemônico da teoria da democracia centrado na competição eleitoral e no caráter apenas protetivo da participação política. Trata-se de uma análise sobre os principais fundamentos das duas teorias alternativas já mencionadas, com especial atenção aos conceitos de participação e deliberação como elementos centrais na busca pelo enfrentamento teórico dos principais gargalos da perspectiva hegemônica. Busca-se também no trabalho, para além de contrapor a teoria da deliberação e da participação à corrente dominante e discutir isoladamente as peculiaridades de cada uma, analisá-las comparativamente, identificando pontos de interseção que permitam um diálogo mais consistente entre a perspectiva participativa e a deliberativa. O trabalho defende que, no que pese as insuficiências do modelo liberal, o arcabouço institucional por ele apresentado não pode ser suplantado pelas teorias alternativas. Diante disso, a partir de uma relação de complementariedade, torna-se desejável a articulação, não isenta de tensões, entre o sistema de representação competitivo e a ampliação da participação e deliberação como caminho possível e adequado para o enfrentamento teórico das limitações presentes na abordagem hegemônica e para o processo real de ampliação da democracia liberal.

**Palavras-chave:** Democracia, Participação, Deliberação, Soberania Popular

## ABSTRACT

---

This dissertation approaches the debate promoted by the democratic alternatives theories, more specifically the participatory democracy and the deliberative democracy, as to the limitations of the “liberal pluralism”, hegemonic model of the democratic theory centered on the electoral competition and the only protective character of political participation. This is an analysis of the main foundations of the two alternative theories already mentioned, with special attention to the concepts of participation and deliberation as central elements in the search for theoretical confrontation of the main bottlenecks of the hegemonic perspective. We also search in this work, beyond to put against the theory of deliberation and participation to the mainstream and to discuss lonely the peculiarities of each one, to analyze them comparatively identifying crossing points that allow us a more consistent dialogue between the participatory and deliberative perspective. This work argues that, in spite of the shortcomings of the liberal model, the institutional framework presented by it departing from the institutions and theoretical elements brought by the alternative theories cannot be supplanted by them. Thus, departing from a relationship of complementarity, it is desirable the articulation, not free of tensions, between the system of competitive representation and the expanded participation and of the deliberation as a possible and appropriate way to coping with theoretical limitations being in the hegemonic approach and to the real process of expansion of liberal democracy.

**Key words:** Democracy, Participation, Deliberation, Popular Sovereignty

## SUMÁRIO

---

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA: DEMOCRACIA “LIBERAL PLURALISTA”</b> .....	<b>13</b>
1.1 O Elitismo Competitivo.....	13
1.2 O Pluralismo competitivo.....	24
<b>CAPÍTULO 2 – TEORIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b> .....	<b>30</b>
2.1 Fundamentos teóricos.....	30
2.2 Os Modelos Institucionais da Democracia Participativa.....	43
2.3 Críticas a Teoria da Democracia Participativa.....	50
<b>CAPÍTULO 3 – TEORIA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA</b> .....	<b>57</b>
3.1 Fundamentos teóricos .....	57
3.2 Modelos Institucionais da democracia deliberativa.....	73
3.3 Críticas à Teoria da Democracia Deliberativa.....	77
<b>CAPÍTULO 4 – DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: DISTANCIAMENTOS E APROXIMAÇÕES</b> .....	<b>86</b>
4.1 Tensões e distanciamentos entre Participativos e Deliberativos.....	86
4.2 Aproximações entre Deliberativos e Participativos.....	97
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>114</b>

## INTRODUÇÃO

---

Relevantes debates têm sido levantados em torno da disputa pelo significado da democracia. Durante todo o século XX consolidou-se na teoria democrática uma versão menos inclinada a reconhecer a importância da participação do cidadão médio na política. Essa perspectiva hegemônica, influenciada num primeiro momento pelos teóricos do elitismo competitivo, entre os quais se destaca Schumpeter, e que depois se torna mais abrangente ao receber contribuições das teorias econômica e pluralista, reduz a política à disputa entre líderes e grupos pelo poder, aceitando um modelo institucional que restringe o conceito de soberania popular ao momento da eleição, encara sem muita resistência a apatia e o desinteresse do cidadão comum pela política e restringe o alcance desta, no geral, aos limites do sistema político tradicional.

No entanto, há outras formas de se pensar a democracia que vem ganhando espaço no debate existente na teoria democrática. Entre elas, duas chamam mais a atenção: a teoria da democracia participativa e a teoria da democracia deliberativa. A primeira, no extremo oposto da abordagem hegemônica, recupera de maneira intensa o papel da participação cidadã no debate sobre a legitimidade do sistema democrático. Para os teóricos da democracia participativa, a participação deve ser o elemento central na busca pela rearticulação entre as ideias de cidadania e soberania popular. As instituições representativas e as eleições não são suficientes para a promoção de uma ordem democrática legítima, porque não abarcam todas as possibilidades de participação que podem ser abertas ao cidadão comum. A outra teoria, a deliberativa, atenta para a importância da recuperação do caráter argumentativo da democracia, advogando pela ampliação dos espaços abertos a uma participação alicerçada na troca de razões entre os participantes. Essa teoria tenta recuperar a esfera pública e sua importância na formação da opinião dos cidadãos, que devem participar apresentando e discutindo suas demandas também no período intereleitoral.

Neste trabalho apresentaremos os principais fundamentos dessas duas teorias não hegemônicas da democracia, mostrando como elas se opõem à abordagem predominante e de que maneira constroem seus modelos alternativos, alicerçados nas ideias de deliberação e participação cidadã. Num segundo momento, analisaremos de maneira comparativa as principais divergências e aproximações entre essas duas teorias alternativas da democracia, tentando mostrar de que forma e até onde pode ir o diálogo entre elas. Um bom número de trabalhos tem tentado contrapor essas teorias ao modelo liberal hegemônico. No entanto, não

são tão numerosos os trabalhos que se propõem a analisar divergências dentro do próprio campo das teorias alternativas. Esse é o objetivo central deste trabalho.

O estudo será dividido em quatro capítulos. No primeiro exporemos alguns dos principais argumentos da teoria hegemônica, aqui intitulada de teoria “liberal pluralista”, a fim de tornar claro a qual modelo teórico se opõem as ideias de participação e deliberação, que são o alvo do trabalho. Este capítulo se dividirá em duas partes. Na seção inicial evidenciaremos os pressupostos da abordagem “elitista competitiva”, surgida na primeira metade do século passado e responsável por uma revisão crítica da teoria clássica que acabou, de maneira *sui generis*, acomodando na discussão democrática ideias da teoria elitista do final do século XIX e início do século XX. Em seguida, para melhor definir esse campo hegemônico, mostraremos os argumentos da corrente pluralista, que, influenciada pelos elitistas democráticos, alarga algumas de suas premissas, mas continua a tratar de maneira conservadora a ampliação da importância da participação no debate sobre a democracia.

No segundo capítulo trataremos da teoria da democracia participativa, analisando de que forma ela resgata a centralidade da participação na teoria democrática. O capítulo se dividirá em três partes. A primeira delas tratará dos fundamentos teóricos da corrente, onde iremos discutir três valores fundamentais: o caráter pedagógico da participação, a ampliação da dimensão daquilo que comumente é identificado como “político” e a importância fundamental do debate sobre a relação entre capitalismo e democracia feita pelos participacionistas. Em seguida, tentaremos identificar algumas das principais propostas de institucionalização da participação como estratégia para a ampliação da democracia almejada por essa perspectiva. Então, por fim, discutiremos os limites dessa abordagem apontando as principais críticas a ela dirigidas.

O terceiro capítulo apresentará as posições da teoria da democracia deliberativa, discutindo de que maneira ela almeja reintroduzir o caráter argumentativo da democracia no debate teórico. De maneira similar à organização do capítulo anterior, este também se dividirá em três seções. Na primeira parte, sobre os fundamentos teóricos, mostraremos como essa corrente redefine o debate sobre a legitimidade democrática a partir da ideia de deliberação, as especificidades do método deliberativo, as condições ideias para que ele ocorra e os efeitos que pode gerar. Em seguida, discutiremos as alternativas institucionais apresentadas pelos deliberativos para materializar a ideia da deliberação no sistema democrático. Por último, apresentaremos as críticas dirigidas à teoria da deliberação tentando evidenciar os limites dessa perspectiva teórica.

No quarto e último capítulo, passaremos a uma análise comparativa das teorias participativa e deliberativa, buscando evidenciar quais os principais pontos de distanciamentos e aproximação entre essas duas abordagens alternativas da democracia. O capítulo será dividido em duas partes. A primeira mostrará quais são as principais divergências entre participacionistas e deliberacionistas na defesa de um modelo ampliado da democracia. Em seguida, fechando o último capítulo deste trabalho, mostraremos algumas áreas de interseção e possíveis espaços de aproximação entre essas duas teorias, consideradas por muitos estudiosos como as duas principais teorias alternativas da democracia.

Em cada um dos capítulos trabalharemos a partir das principais obras definidoras das correntes teóricas analisadas, escritas por estudiosos de reconhecido valor intelectual. No caso da teoria hegemônica utilizaremos obras como *“Capitalismo, Socialismo e Democracia”*, de Joseph Schumpeter, considerada paradigmática na teoria política por ter empreendido bem sucedida tentativa de revisar os estudos democráticos feitos até o começo do século XX, redefinindo o debate acerca da democracia na ciência política contemporânea. Outro trabalho a ser utilizado neste capítulo é *“Prefacio a teoria democrática”*, de Robert Dahl, prestigiado acadêmico norte americano tido como um dos fundadores da abordagem pluralista moderna.

No estudo da teoria participativa a ser realizado no segundo capítulo, exploraremos obras como *“Participação e teoria democrática”* de Carole Pateman e *“Democracia Liberal: origens e evolução”* de Macpherson. Ambos são considerados expoentes dessa corrente teórica, a primeira evidenciando, sobretudo, o caráter pedagógico da participação e os efeitos positivos que ela pode trazer ao indivíduo, e o segundo enfatizando a centralidade da participação na busca pela superação de desigualdades sociais minimizadas pela abordagem econômica que não trataria de maneira adequada a relação entre democracia e capitalismo. Além desses, outro autor importante da teoria participativa a ser abordado neste trabalho é Peter Bachrach, que especialmente em *“Critica de la teoria elitista de la democracia”* discutirá a necessidade da ampliação da dimensão do político para o sucesso do projeto de aprofundamento da democracia.

Entre os deliberativos, corrente que possui uma gama maior de trabalhos e autores, abordaremos obras como *“Direito e democracia”*, de Habermas, considerado por muitos como estudioso mais celebre da deliberação, buscando evidenciar como este autor reintroduz a centralidade do conceito de esfera pública na teoria democrática. Utilizaremos também trabalhos de Joshua Cohen, entre eles *“Procedimento e substancia na democracia deliberativa”*, onde este autor discute a necessidade de não restringir a teoria da deliberação a uma discussão meramente procedimental. No capítulo que trata da teoria deliberativa

trabalharemos também a partir de autores como Bernard Manin e Seyla Benhabib, que em “*Legitimidade e deliberação política*” e “*Sobre um modelo de legitimidade democrática*” discutirão de que maneira a deliberação pode ser tida como elemento central na busca por uma redefinição da legitimidade política na democracia.

Por fim, no quarto capítulo, utilizaremos autores referencias das teorias participativa e deliberativa, alguns dos quais já citamos, e a análise de estudiosos do tema que vem desenvolvendo importantes análises sobre as potencialidades dessas abordagens alternativas. Entre eles destacamos artigos de Denise Vitale, como “*Between deliberative and participatory democracy: a contribution on Habermas*” e Cláudia Faria, a exemplo de “*O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos*”.

## CAPÍTULO 1

### A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA: DEMOCRACIA “LIBERAL PLURALISTA”

---

A moderna democracia representativa liberal, no tocante à participação, aproxima-se dos pressupostos normativos das correntes teóricas que se intitulam “realistas”, as quais compõem o campo hegemônico da teoria democrática contemporânea. Seguindo o esquema proposto por Luis Felipe Miguel (MIGUEL, 2005), definiremos a teoria democrática hegemônica como “democracia liberal pluralista”, cujos preceitos dialogam significativamente com as discussões propostas pelos teóricos do “elitismo competitivo” do início do século XX, entre os quais se destaca Joseph Schumpeter, e que se desenvolve e sofisticou-se a partir das contribuições dos ditos “pluralistas”, dentre os quais destacamos Robert Dahl, sobretudo em seus primeiros escritos.

Nas palavras de Miguel essa definição “amalgama as posições ‘descritivas’ dos sistemas políticos ocidentais para a qual a realização do projeto democrático passa, sobretudo, pela vigência de um conjunto de liberdades cidadãs, competição eleitoral livre e multiplicidade de grupos de pressão, que se envolvem em coalizões e barganhas, cada qual tentando promover seus interesses. A ideia de ‘governo do povo’ é esvaziada” (MIGUEL, 2005, p. 07).

Analisar os elementos centrais que formam essa perspectiva hegemônica será importante para entendermos a que e como se contrapõem as teorias participativas e deliberativas, postas aqui como alternativas, no campo da teoria democrática, a tal perspectiva.

Neste capítulo apresentaremos de maneira resumida algumas das principais questões levantadas pela abordagem hegemônica “liberal pluralista”. Para melhor compreensão dessa perspectiva, trataremos separadamente o “elitismo” e em seguida tentaremos evidenciar de que maneira os argumentos dos elitistas se desdobram e se ampliam no pluralismo, conformando o que chamamos de democracia “liberal pluralista”.

#### 1.1 O Elitismo Competitivo

O século XX, no campo da teoria política, se inicia com uma tentativa de revisão das análises feitas pelos autores “clássicos” acerca dos caminhos a serem percorridos pela democracia. O aumento da complexidade das sociedades industriais, seguido do crescimento

populacional inédito e do surgimento de grandiosos aparatos burocráticos do Estado moderno, em suma, o surgimento da sociedade industrial de massa, apresentou aos teóricos da democracia uma gama de desafios a serem enfrentados não conhecidos, ou conhecidos em menor grau, pelos pensadores dos séculos anteriores<sup>1</sup>.

Esse grande esforço de revisão foi desenvolvido nas primeiras décadas do século passado pela corrente tradicionalmente conhecida como “elitista competitiva”, que abriu espaço para novas interpretações e definições sobre a democracia, passando a investigar os fenômenos democráticos a partir de uma perspectiva crescentemente mais “realista”, se referendando em dados empíricos e refutando o que muitos teóricos elitistas chamavam de “excesso de prescrições normativas” da tradição democrática clássica.

O autor paradigmático da teoria democrática “elitista competitiva” foi o austríaco Joseph Schumpeter, cuja obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia” exerceu grande influência entre os estudiosos contemporâneos da democracia. Tal conjunto de teóricos se filia ao que Boaventura denominou de “campo hegemônico”, concepção que abarca a teoria do “elitismo competitivo” e certa teoria pluralista posterior, que alarga em boa medida a interpretação dos “elitistas” da primeira metade do século XX sem, no entanto, fugir das premissas fundamentais postas por eles quanto ao caráter instrumental, individualista e competitivo da democracia mediante a redução da política ao mecanismo eleitoral (SANTOS, 2002).

Também nesse sentido, Carole Pateman afirma ter o campo hegemônico da democracia moderna elaborado uma “doutrina ortodoxa”, cuja característica fundamental seria a redução do papel da participação no interior da teoria democrática (PATEMAN, 1992)<sup>2</sup>. Tal perspectiva da teoria democrática opera a redução do campo da política à competição, o individualismo e à mera agregação mecânica de preferências originadas na

---

1Norberto Bobbio, em seu livro “Qual Socialismo?”, ao discutir algumas alterações sofridas pela democracia com o surgimento da moderna sociedade industrial que deveriam fazer parte das preocupações dos teóricos a partir daí, aponta três elementos fundamentais que ele chama de “paradoxos da democracia”. São eles: a) a exigência de mais democracia em um contexto sempre mais adverso de aumento populacional e maior complexidade da vida social; b) a ampliação dos direitos políticos, até seu auge na consolidação do sufrágio universal, traz a necessidade do atendimento, por parte do Estado, de novas e crescentes demandas sociais. A consequência disso é o agigantamento do aparelho burocrático, o aumento da burocracia, tido por ele como tipo de poder oposto à democracia; c) com a complexidade dos temas a serem tratados, as decisões a serem tomadas dependem sempre mais dos técnicos. A democracia, protagonizada historicamente pelo cidadão, passa a ser o governo do especialista e a representação ganha protagonismo em detrimento da participação direta dos cidadãos nas decisões políticas (BOBBIO, 1983).

2Segundo Pateman, há três características gerais marcantes na corrente hegemônica contemporânea. São elas: a) as eleições periódicas, competitivas e livres como sendo o principal elemento democrático; b) a igualdade política entendida como “igualdade de oportunidades” (igualdade formal) e, por último, c) a participação cumprindo papel puramente protetivo. O cidadão participa (nas eleições) para proteger-se de maus governos ou de líderes de inclinações tirânicas. Nada mais (PATEMAN, 1992).

esfera privada da vida dos indivíduos, quase sem mediação da dimensão coletiva, além de defender a redução da dimensão do “político” aos espaços do Estado. Esvazia-se, assim, a possibilidade de construção de vontades coletivas pela política, diminuindo-se os espaços efetivos de participação e deliberação pública.

No estudo da tradição do “elitismo competitivo” trabalharemos centralmente a partir da obra de Schumpeter. Entretanto, antes dele, outros pensadores levantaram a discussão sobre as dificuldades trazidas à democracia pela nova configuração da sociedade industrial do século XX, especialmente em relação ao surgimento de formas burocráticas de organização, que para muitos pareciam pôr em dúvida as possibilidades de se praticar a ideia democrática compreendida pelos clássicos, especialmente por Rousseau, e evidenciavam a necessidade de se apontar para um novo modelo democrático que valorizasse a ação dos líderes e redefinisse o papel da participação do cidadão médio no sistema político.

Um importante e influente autor para a tradição elitista foi Max Weber, que trouxe alguns outros elementos fundamentais para a sedimentação da perspectiva em questão. Weber expõe suas preocupações sobre a formação da “democracia de massa” imersa num contexto de surgimento do político profissional como consequência da racionalização e especialização do trabalho dos partidos políticos e, entre outras coisas, sobre o perigo representado pela forte presença de elementos emocionais na política, especialmente verificáveis na participação pouco qualificada da massa. Para ele, a democracia deveria ser exatamente um meio de acesso dos líderes aos postos de representação mais relevantes, convertendo-se, assim, numa disputa entre minorias mais hábeis pelo poder (HELD, 1997). Tais líderes, através dos partidos, deveriam ter a capacidade de apresentar soluções viáveis ancoradas em plataformas ideológicas que poderiam ser rejeitadas ou não pelos eleitores.

É um elemento importante no estudo de Weber sobre a democracia, sua análise a respeito do desenvolvimento da burocracia como consequência do processo de racionalização paradigmático da modernidade. Para ele, a complexidade administrativa crescente inerente ao processo de burocratização do estado moderno, organizado em uma estrutura piramidal de linhas hierárquicas rígidas era incompatível com a participação e argumentação pública ampliada. O estado moderno deveria, então, garantir sua autonomia por meio do afastamento do aparato burocrático das pressões de uma sociedade participativa. Apenas os especialistas teriam condições de participar das decisões fundamentais. A democracia, então, se converteria no governo de uma minoria governante: os especialistas e os políticos profissionais. Portanto, para Weber, a participação ou a deliberação pública seriam contraproducentes, pois não produziriam resultados mais racionais ou eficientes (MAGALHÃES, 2012).

Segundo Avritzer, a reflexão de Weber inaugura o ceticismo da concepção hegemônica quanto às formas argumentativas de deliberação tão caras à teoria deliberativa que se desenvolverá especialmente a partir dos trabalhos de Jurgen Habermas (AVRITZER,2000). De acordo com Avritzer, as formulações de Schumpeter e a tradição do “elitismo competitivo”, visando certa reconstrução da teoria democrática clássica, irão implicar a acentuação dos elementos antiargumentativos e não participativos da teoria democrática (AVRITZER, 2000).

Também entre os principais predecessores da teoria “elitista competitiva” estão Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, que escreveram entre o final do século XIX e o início do XX sobre a importância e o papel social das “elites”. Para eles, a existência e a predominância destas, na organização política das sociedades, é um fato histórico irrecusável e dificilmente alterável.

Segundo Mosca, em todas as sociedades já existentes houve, e continuará havendo, apenas duas classes de pessoas, uma que dirige e uma que é dirigida. A primeira, a elite, segundo ele, é “(...) sempre a menos numerosa, desempenha todas as funções políticas, monopoliza o poder e goza das vantagens que o poder traz consigo, enquanto a segunda, a mais numerosa, é dirigida e controlada pela primeira.” (BOTTOMORE, 1974).

Mosca chama essa minoria dominante de “classe política dirigente”, que se fortalece se empodera diante da maioria pela capacidade organizativa de agir em bloco, enquanto a maioria é sempre dispersa e caótica (MIGUEL, 2002)<sup>3</sup>.

A existência da classe dirigente, que resulta de um fato natural e incontestado, a desigualdade entre os homens, mina as argumentações fantasiosas de socialistas e democratas do século XIX ansiosos pelo estabelecimento de uma ordem conformada pela igualdade política. A classe dirigente tem um papel fundamental nas democracias. Segundo Mosca, é “impossível que uma democracia funcione sem que a ação das massas populares seja coordenada e disciplinada por uma minoria organizada, ou seja, por uma classe dirigente” (MOSCA, 1980, p 307).

Da mesma forma Raymond Aron em “Social structure and the ruling class”, segundo nos mostra Bottomore, afirma ser impossível estar o governo de uma sociedade nas

---

<sup>3</sup> Para Miguel (2002), os teóricos clássicos das elites (Mosca, Pareto e Michles) empreendem esforços, num contexto de ascensão da democracia, entre os séculos XIX e XX, no sentido de negar o projeto democrático, apresentando uma versão hierárquica e desigual imutável da sociedade. Ainda segundo Miguel, na tradição elitista que vai de Platão a Nietzsche, chegando aos três autores que citamos anteriormente, as elites devem ter o monopólio da decisão política, pois representam o estrato moralmente superior que deve manter-se imune às pretensões de qualquer massa de indivíduos que pretendam advogar por princípios como a igualdade política. Trata-se de uma visão antidemocrática radical da política e da sociedade.

mãos de mais do que uns poucos. Sendo assim, existe o governo para o povo; não existe governo pelo povo (BOTTOMORE, 1974). Estaria claro então que a máxima do “governo pelo povo” seria irrealizável, pois a característica intrínseca de todas as sociedades é a impossibilidade de que todos governem. Haverá sempre dirigentes prontos para conduzir as decisões políticas, dotados de qualidades específicas para realizar essa missão.

Segundo Bottomore, em seu “As elites e a sociedade”, tal concepção diverge da tradição clássica da democracia, que tem como dois de seus principais pilares as ideias de igualdade e governo da maioria. A perspectiva elitista de Mosca sugere exatamente outra coisa. Uns seriam mais aptos e capazes para assumir o comando da sociedade política (classe dirigente) e é a minoria, não a maioria que governa. Nesse sentido, o imprescindível para a democracia seria a igualdade de oportunidades, que garante a todos a possibilidade de se tornar membro da classe dirigente; seria esta, enquanto minoria governante, legitimada pela competição entre seus líderes na busca da aceitação das massas via eleições. (BOTTOMORE, 1974)<sup>4</sup>.

Dessa forma, o que diferenciaria a democracia em relação a outras formas de governo seria não o fato de ela conseguir realizar o ideal de soberania popular entendido como poder exercido pelo povo enquanto entidade absoluta, mas o de permitir que o cidadão tenha alguma influência na escolha ou rejeição das elites que disputarão o poder, além de, de tempos em tempos, permitir que classes inferiores “emprestem” alguns indivíduos a essas elites, mudando em algum grau sua configuração.

Karl Mannheim, em “Ideology and Capitalism”, tratando sobre a concepção de uma democracia pelas elites, afirma que “a formulação efetiva da política governamental está nas mãos de elites. Porém isso não significa que a sociedade não seja democrática, pois basta para caracterizar uma democracia que os cidadãos, embora impossibilitados de participar diretamente do governo o tempo todo, tenham ao menos a possibilidade de tornar suas aspirações sentidas em intervalos regulares” (BOTTOMORE, 1974).

Dessa forma, fica clara a divergência dos elitistas clássicos com os ideais fundadores da democracia: a igualdade política e a soberania popular. Os principais autores do elitismo, que Miguel (2002) chama de “trindade do elitismo clássico” (Mosca, Pareto e Michels), buscam, portanto, contrapor à democracia a ideia de elites, minando o projeto democrático e alargando o fosso que separaria o sistema político e a teoria democrática da efetivação e

---

<sup>4</sup>Para Bottomore há uma clara associação nas teorias elitistas entre a ideia de democracia e alguns fundamentos do liberalismo econômico, especialmente quanto às ideias de competição, individualismo e igualdade formal subjacentes à lógica do mercado (BOTTOMORE, 1974).

defesa dos princípios fundantes da democracia. Essas são, sem dúvida, algumas das ideias norteadoras da tradição do “elitismo competitivo”, que esta corrente consolidará.

Foi a obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, escrita pelo autor austríaco Schumpeter em 1942, que tentou, com sucesso, promover uma repactuação improvável entre os pressupostos do elitismo e os da democracia. E fez isso inicialmente apresentando ataques contundentes ao que ele chamava de “teoria clássica” da democracia, desenvolvendo uma bem sucedida revisão crítica dos ideais democráticos, até então perseguida.

O ponto de partida de Schumpeter, segundo Pateman, é a desvinculação da teoria democrática de qualquer relação entre meios e fins (PATEMAN, 1992). Tal relação seria marcante naquilo chamado por ele de “doutrina clássica da democracia”, que vinculava uma ideia romantizada do papel do indivíduo na política a conceitos facilmente refutáveis, como os de “bem comum” e “vontade do povo”, inundando assim o estudo da política real com ideias irrealizáveis como a de igualdade política e participação dos cidadãos na tomada de decisão. Seria preciso, segundo ele, afastar a teoria política da construção “fabulosa” de “mitos” e proceder com uma análise realista que pudesse dar conta do novo cenário posto à democracia do século XX<sup>5</sup>. Como nos diz Pateman, “o procedimento adotado por Schumpeter na formulação de sua teoria democrática foi estabelecer um modelo daquilo que ele chamou de ‘doutrina clássica’ da democracia para examinar suas deficiências e depois propor uma alternativa” (PATEMAN, 1992, p.12-13).<sup>6</sup>

As duas principais críticas apresentadas contra a chamada “doutrina clássica” foram direcionadas às ideias de “bem comum” e “vontade do povo”, tidas por Schumpeter como basilares da concepção clássica irrealista. Para os clássicos, segundo ele, a noção de bem comum seria o “farol orientador” da política, acessível mediante participação e discussão racional por parte de indivíduos interessados pelas questões da política. Por essa perspectiva, todos os indivíduos poderiam e deveriam tomar parte ativa e honestamente dos negócios públicos. O governo estaria estritamente controlado pela vontade do povo, que seria sempre

---

5 Bachrach questiona a ideia de uma teoria realista livre de quaisquer influência normativa. Para ele, há nas teorias “realistas” dos contemporâneos do campo hegemônico uma mescla de elementos que os faz partirem da descrição das características gerais encontradas, como a apatia entre os cidadãos nas democracias modernas, para a justificação destas, os aproximando quase sempre de uma concepção também normativa de democracia (BACHRACH, 1973). Garcia, no mesmo sentido, ao tratar dos elitistas e pluralistas do pós-guerra afirma que, em suas teorias, “os ideais e métodos da democracia como tal, se transfiguram nos ideais e métodos da democracia realmente existente nos Estados Unidos durante a década de cinquenta” (GARCIA, 1988, p 332).

6 Carole Pateman afirma que nunca houve uma “teoria clássica”, mas sim várias teorias distintas entre os pensadores clássicos da democracia. Ao analisar brevemente as teorias dos utilitaristas do século XIX ela observa, por exemplo, alguns pontos de aproximação entre elementos postos na teoria democrática de Schumpeter e na de Bentham, a quem o autor austríaco acusava de pertencer à “teoria clássica”. Pateman afirma ser um “mito” a existência de uma “doutrina clássica” da democracia, como posta por Schumpeter. O alvo das críticas de Schumpeter, dessa forma, não teria sido bem definido por ele (PATEMAN, 1992).

consultado pelo poder político para a solução dos assuntos mais importantes. Ele caracteriza o método democrático defendido pelos clássicos como aquele em que o “sistema institucional de produção das decisões políticas realiza o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade” (SCHUMPETER, 1961, p 306).

Primeiro, de acordo com o autor austríaco, não há nenhum bem comum inequivocamente determinado, já que ele pode ter diferentes significados no seio de uma sociedade fragmentada e plural. Sendo os interesses dos indivíduos diversos não há que se falar em um “bem comum”. Também não é possível aos indivíduos manifestarem um interesse coletivo que tente atuar unindo várias vontades particulares sob a égide de uma “alma do povo”. Sequer há, em se tratando de política, vontades individuais independentes e racionais. O que há por parte dos cidadãos em relação à política nas modernas democracias de massa, segundo ele, “é um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando em torno de slogans e impressões errôneas” (SCHUMPETER, p 309, 1961). Ou seja, o cidadão médio, quando entra na arena política, cai para um rendimento mental inferior, estando sempre mais propício a discutir as questões com base em impressões fluídas e sustentadas por sentimentos de simpatia e antipatia (SCHUMPETER, 1961). Schumpeter, portanto, rejeita o caráter racional da ação do indivíduo na política celebrada pelos clássicos. Para ele o cidadão médio possui uma “vontade manufaturada”, resultado de um processo de manipulações operadas pelos líderes políticos, os partidos e todo o arsenal propagandístico da máquina eleitoral<sup>7</sup>.

A “natureza humana na política”, como ele diz, frustra o desejo dos clássicos e defensores da democracia como realização da soberania popular, pois nos mostra um cidadão apático e indiferente à política, por estar fora de seu campo de ação e distante de sua vida cotidiana.<sup>8</sup> O cidadão comum “nunca se interessa nem toma parte ativa no discurso político. Sua informação é mínima e sua percepção dos problemas é distorcida e apriorística”, afirma Sartori, outro autor que se filia a essa tradição. (SARTORI, 1965 p.99). Para boa parte dos autores do “elitismo competitivo” essa é uma característica que garante a estabilidade do

---

7 Outras correntes pertencentes ao campo hegemônico liberal, sobre as quais não nos dedicamos diretamente no presente estudo, como a “democracia econômica”, representada por Antony Downs, rejeitarão o caráter irracional da ação política do indivíduo defendida por Schumpeter. Segundo Haddad, em seu artigo “O mercado no fórum”, Downs e a tradição econômica adotam a definição elitista de democracia enquanto método de sucessão de governos, mas recuperam um dos pressupostos da teoria clássica: a racionalidade do cidadão (ainda que essa racionalidade seja de tipo instrumental, o que é controverso na doutrina clássica) (HADDAD, 2000).

8 Boa parte dos teóricos participativos advoga por novas formas institucionais que aproximem do cidadão comum à política e os instrumentos de decisão política. A participação é nesse contexto o elemento central nessas teorias para garantir a democratização da democracia. Com novos mecanismos de participação a nível local o cidadão pode tornar-se interessado em maior medida pela política nacional e suas grandes questões (MACPHERSON, 1978).

sistema democrático. Segundo nos diz Pateman, em seu “Participação e teoria democrática”, outro autor importante dessa tradição, Berelson, entende que a participação limitada e a apatia tem uma função positiva para o sistema democrático, pois “amortece o choque de discordâncias” (PATEMAN, 1992, p 16)<sup>9</sup>.

Um dos objetivos centrais de Schumpeter e do “elitismo competitivo” era encontrar um modelo institucional democrático que estabelecesse mecanismos aceitáveis e eficientes de decisão política. O desafio posto era conseguir legitimar a realização da democracia associando-a à baixa participação e ao protagonismo quase absoluto das lideranças políticas, as “elites”. É a partir disso que Schumpeter tenta definir um procedimento de aquisição do poder através da competição eleitoral entre políticos profissionais. Ele define então o novo método democrático como “um arranjo institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961). Tal entendimento opera a redução da legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, centralizando o exercício do poder nos limites do sistema político.

É possível perguntarmo-nos, e a isso se propõem algumas das principais teorias alternativas, se a defesa de uma democracia como procedimento deve, necessariamente, excluir do horizonte de realização do sistema democrático a participação para além dos mecanismos eleitorais tradicionais, reduzindo o espaço e alcance da política e da esfera pública na vida do cidadão médio. A corrente deliberativa, por exemplo, como veremos, não excluirá de seu horizonte conceitual a preocupação com o procedimento. No entanto, enquanto o procedimentalismo hegemônico se limita a ser um método de autorização de governos, essa perspectiva alternativa, que estudaremos mais a frente, propõe o procedimento, nas palavras de Boaventura, como “forma de exercício do poder público cuja base seja um processo de livre apresentação de razões entre iguais” (SANTOS, 2002 p 42).

Ao caracterizar o cidadão como incapaz de discutir e tomar parte nas decisões políticas, restringindo a participação deste ao momento da escolha daqueles que deverão formar os governos e tomar as decisões, os “elitistas competitivos” reduzem a função da participação apenas à proteção contra decisões arbitrárias dos líderes, cabendo ao cidadão papel coadjuvante no processo de definição dos rumos da sociedade em que vive (PATEMAN,

---

<sup>9</sup> Existe uma preocupação sempre relevante nesses autores, explicável pelo contexto histórico em que viviam, no entre guerras do século XX, em relação à emergência de um Estado totalitário a partir da intensificação da participação dos cidadãos no sistema político. Lipset chegou a afirmar que “a apatia política pode refletir a saúde da democracia” (LIPSET, 1963, p. 32 *apud* PATEMAN, 1992).

1992)<sup>10</sup>. Outros autores criticam também o fato dos “elitistas competitivos” não vincularem a existência da apatia a disfunções presentes na sociedade capitalista. Para Mosses Finley, a apatia “longe de ser uma saudável condição necessária à democracia é uma reação de retraimento provocada pela desigualdade no acesso de diferentes grupos de interesse àqueles que detêm o poder decisório (FINLEY, 1988, p.119)<sup>11</sup>. Peter Bachrach, em seu “Crítica de la teoria elitista de la democracia”, reconhece o realismo presente na caracterização do homem moderno como indivíduo desinteressado pela política. No entanto, sugere que a ampliação do espaço de realização da política, confinada na teoria elitista ao governo, para variados setores da vida social, em especial os locais de trabalho, poderia contribuir para o maior interesse do cidadão médio pelos processos democráticos, funcionando como importante instrumento pedagógico na busca por uma sociedade mais participativa (BACHRACH, 1973).<sup>12</sup>

A democracia, convertida então em mero procedimento e dissociada de qualquer relação entre meios e fins, diante de cidadãos apáticos e incapazes de participar da política, passaria a ser a luta entre grupos de líderes políticos rivais, apropriadamente chamados de “elites”, organizados em partidos, pelo mandato para governar. Como diz David Held em seu livro “Modelos de Democracia”, nessa perspectiva, a democracia

longe de ser uma forma de vida marcada pela promessa de igualdade e melhores condições para o desenvolvimento humano em um rico contexto de participação (...) implicava o fato de que o destino do cidadão democrático era, de forma bem direta, o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício” (HELD, 1987, p, 151).

Há uma rígida distinção entre o papel do cidadão, que seria bastante reduzido e limitado ao momento eleitoral, e a centralidade do papel dos representantes, destinados a

---

10 Para David Held, em “Modelos de Democracia”, há uma contradição no argumento elitista: ao mesmo tempo em que o cidadão é orientado pela emoção, ignorância e irracionalidade nos assuntos políticos mais relevantes, seria capaz de selecionar entre os candidatos aquele líder mais capaz de satisfazer seus interesses. Held se pergunta se a capacidade de escolha e seleção dos melhores líderes não confere ao cidadão comum certo grau maior de racionalidade que aquele apontado por Schumpeter, tornando-o potencialmente capaz de participar mais a partir de variados mecanismos institucionais para além das eleições periódicas (HELD, 1987).

11 Macpherson, em “Democracia liberal: origens e evolução” levanta a discussão sobre a relação entre a apatia constatada nas democracias liberais pelos teóricos “realistas” e as desigualdades materiais existentes nas sociedades. Para ele, a desigualdade de acesso aos recursos de poder desestimulam a participação e influenciam na baixa capacidade de organização e reivindicação das demandas entre os cidadãos pertencentes à base da pirâmide social. Sendo assim, a apatia do cidadão eleitor não poderia ser entendida, segundo ele, como uma variável independente, mas estaria vinculada às desigualdades sociais existentes nas democracias liberais contemporâneas (MACPHERSON, 1978).

12 Entre os participativos se torna importante a discussão sobre o fortalecimento de novas instituições mais participativas, que teriam, sobretudo, um papel pedagógico fundamental (PATEMAN, 1992). Também é objeto da análise participativa uma nova abordagem a respeito da sociedade civil enquanto espaço de realização da política, a ser tirada do confinamento dos espaços tradicionais do governo, condição posta pela teoria hegemônica (LUCHMANN, 2002).

participar efetivamente do poder. Quanto a isso Schumpeter diz, em uma celebre passagem do seu “Capitalismo, Socialismo e Democracia”:

A democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos “povo” e “governo”. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que o governam. Um aspecto disso pode ser expresso dizendo-se que a democracia é o governo do político. (SCHUMPETER, p 346, 1961)

Com uma participação sempre menor do cidadão e da sociedade civil no processo democrático, a democracia representativa liberal passaria a ser justificada, como assinalou Paul Hirst, apenas como um sistema preferível diante de sistemas autocráticos, pois pelo menos abriria aos cidadãos a possibilidade de influenciar as ações do governo, tendo como principal instrumento a ameaça sentida pelos representantes do insucesso eleitoral (HIRST, 1992). A democracia, sob o argumento de melhor alternativa aos regimes cuja participação e o controle cidadão não se dão nem mesmo apenas via eleições, estaria reduzida à busca por sucesso eleitoral por parte dos representantes e à procura por parte dos cidadãos de políticas apresentadas que pudessem satisfazê-los<sup>13</sup>.

Essa redução é enxergada por C.B Macpherson, em “Democracia Liberal: origens e evolução”, como uma adequação do ideal democrático à lógica do mercado em sociedades capitalistas. Para ele, a democracia tal qual descrita e defendida pelos elitistas “trata os cidadãos como simples consumidores políticos, e a sociedade política simplesmente como uma relação do tipo mercado entre eles e os fornecedores de mercadorias políticas” (MACPHERSON, 1978). O autor canadense afirma que a associação entre as ideias de mercado e democracia se dão como definitivas na perspectiva hegemônica porque há, erradamente, a crença que um cidadão específico, maximizador de seus interesses, o indivíduo característico da sociedade capitalista, cuja natureza se realiza na lógica concorrencial do mercado, será eterno<sup>14</sup>. Macpherson, que se filia à tradição participativa, nega que a lógica

---

13 Pateman chama atenção para o fato dos “elitistas competitivos” terem criado uma falsa dicotomia, segundo a qual só haveria duas opções para as sociedades modernas: totalitarismo ou democracia de elites competitivas com baixa participação (PATEMAN, 1992). Tal ideia de dicotomia é, para Bottomore, uma das razões para o relativo sucesso da teoria da democracia desenvolvida por Schumpeter: em função da crescente oposição política, econômica e militar suscitada pelo clima de Guerra Fria posterior a 2ª Guerra Mundial. O modelo competitivo de democracia apresentava um contraste entre o domínio da elite política e burocrática em Estados unipartidários e as experiências das sociedades liberais ocidentais, onde há competição pelo poder entre diversos partidos políticos sem, contudo, que estes proponham uma mudança profunda na estrutura social (BOTTOMORE, 1974).

14 Segundo John Elster, a teoria da escolha social, teoria que abrange boa parte das perspectivas democráticas pertencentes ao campo hegemônico, desenvolve bastante a relação entre a lógica instrumental, auto interessada e competitiva da ação do indivíduo no mercado e a ação política (ELSTER, 2007). Entre os autores dessa perspectiva destacam-se Mancur Olson (1999) e Antony Downs (1999).

mercantil seja a mais apropriada para ditar a dinâmica na arena política democrática, e acredita que a democracia deve ser ampliada a partir da criação de novos mecanismos de participação direta dos cidadãos, tanto no âmbito do sistema político quanto no interior das associações existentes na sociedade civil. Tal discussão será melhor aprofundada no capítulo seguinte, quando apresentaremos os fundamentos teóricos dos autores participativos.

Há entre “elitistas competitivos”, portanto, três elementos fundamentais: a) um modelo institucional que restringe o conceito de soberania popular ao momento da eleição; b) a aceitação positiva da apatia e desinteresse pela política do cidadão médio e c) a restrição da dimensão do “político”, limitando as deliberações públicas ao governo e aos parlamentos.

A sociedade civil, nessa perspectiva, serviria apenas para fornecer líderes que, legitimamente, concentrariam o poder nos limites do sistema político tradicional. A crítica dos participativos tentará inverter essa relação de importância alargando a dimensão do “político” e fazendo da sociedade civil um espaço fundamental para o fortalecimento da dinâmica democrática, devolvendo o protagonismo político aos cidadãos através da ampliação e participação às arenas que se encontram fora dos limites do Estado, tentando, por esse caminho, rearticular as ideias de cidadania e soberania popular (VITULLO, 1999).

A limitação da democracia à disputa entre líderes pelo poder de um lado, e um cidadão distante e vulnerável a essa disputa do outro, torna-se, para a própria concepção hegemônica, insuficiente por não perceber a multiplicidade de relações de poder existente na sociedade a partir da organização desses indivíduos em grupos de interesse. A ação política e a busca pelo poder também podem se dar orientadas a partir de grupos organizados pelos indivíduos na sociedade, reunidos a fim de fortalecer seu poder de barganha diante dos governos. Haveria, portanto, um espaço intermediário entre os líderes e os cidadãos e o poder estaria distribuído em uma multiplicidade de minorias existentes na sociedade. Esse espaço não observado pela perspectiva elitista foi percebido por autores da tradição que ficou conhecida como “Pluralista”. É dessa perspectiva que passaremos a tratar, tentando evidenciar, em síntese, como ela amplia de alguma forma a abordagem hegemônica, até então centrada nos estudos elitistas.

## 1.2 O Pluralismo competitivo

Passamos a tratar agora, basicamente, de modo sintético, do pluralismo das primeiras obras de Robert Dahl<sup>15</sup>, quando este se aproximava mais significativamente de alguns pressupostos dos “elitistas competitivos”. David Held denomina esse pluralismo de “pluralismo competitivo”, enquanto Garcia, em “Crítica de la teoría de la democracia” o chama de “pluralismo das elites”. Nesta concepção, a democracia continua a ser um método de seleção de líderes e governos, há ainda a ênfase na apresentação de um modelo realista e descritivo do comportamento político dos cidadãos e da política nas democracias avançadas e há, igualmente, a analogia entre as ideias de política e mercado (GARCIA, 1988)<sup>16</sup>. O pluralismo é, para Garcia, “uma reformulação da teoria clássica das elites às circunstâncias contemporâneas” (GARCIA, 1988, p 330). Há, porém, algumas divergências entre pluralistas e as teorias elitistas precedentes.

Para os pluralistas, o mundo moderno se caracteriza pela diversidade de interesses e o indivíduo orienta suas ações pelo cálculo maximizador de suas próprias demandas. A base do equilíbrio democrático não estaria, nesse cenário, como queriam os elitistas, apenas na disputa de líderes pelo voto dos eleitores, mas sim, na existência de diversos interesses competitivos expressos numa realidade plural, em que múltiplos grupos de interesse se organizam e competem entre si, atuando como uma espécie de intermediários entre as lideranças e os cidadãos para pressionar o Estado em busca da satisfação de suas demandas (HELD, 1987). Ou seja, diferentemente do que ocorre na teoria de Schumpeter, aqui os indivíduos são capazes de se organizar em grupos de interesse e estabelecer outros centros de poder e pressão.

A vantagem da ideia de ampliação da competição para além da disputa entre elites na democracia trazida pelos pluralistas, segundo eles, se explicaria pelo fato de que isso “tornaria possível uma ampliação do número, tamanho e diversidade das minorias que podem mostrar sua influência nas decisões políticas e no conjunto do caráter político da sociedade” (PATEMAN, 1992, p. 19). Nesse sentido, a competição, na medida em que se daria agora

---

<sup>15</sup>Dahl se aproxima dos fundamentos do elitismo em suas primeiras obras, especialmente “Who governs?”, “Uma introdução à teoria democrática” e “Moderna análise política”. No entanto, ao longo de sua trajetória intelectual assumiu uma posição mais crítica em relação às distorções causadas à democracia pelas desigualdades materiais, além de ter se aproximado consideravelmente de perspectivas alternativas como a vertente deliberativa. Apesar disso, uma versão simplificada do seu pluralismo liberal, com a conhecida ênfase nas eleições competitivas e em múltiplos grupos de pressão acabou tornando-se hegemônica na teoria democrática (MIGUEL, 2005).

<sup>16</sup> Segundo Magalhães, no pluralismo, especialmente em Dahl, diferentemente do que ocorre no elitismo schumpeteriano, o viés realista é acompanhado de ponderações normativas a respeito da qualidade dos arranjos democráticos (MAGALHÃES, 2012).

entre vários grupos, descentraliza e distribui o poder entre as muitas minorias, evitando a imposição de uma maioria apática que pode estar sujeita a manipulações de toda ordem, assim como de uma minoria soberana. Segundo Sartori, Dahl “começa de onde Schumpeter para, isto é, Dahl procura uma difusão e um reforço pluralista, na sociedade como um todo, da competição entre elites” (SARTORI, 1994, p 211).

Esse caráter redistributivo de influência somado à defesa da centralidade do processo eleitoral competitivo é um dos mais importantes elementos garantidores, no pluralismo, da legitimidade do sistema democrático frente a regimes autocráticos<sup>17</sup>. Sobre isso Dahl afirma em “Um prefácio à teoria democrática”:

Eleições e competição política não significam governo de maiorias em qualquer maneira significativa, mas aumentam imensamente o tamanho, número e variedade das minorias, cujas preferências têm que ser levadas em conta pelos líderes quando fazem opções de política. Sinto-me inclinado a pensar que é nesta característica das eleições – não o governo de uma minoria, mas de minorias – que temos que procurar algumas das diferenças fundamentais entre ditaduras e democracias. (DAHL, 1989, p. 131).

No entanto, não basta que a sociedade seja plural ou que haja vários grupos competindo pelo poder, é preciso haver instituições que garantam as liberdades e a atuação política necessária aos indivíduos. É pensando nessas questões que Dahl tenta responder, em “Uma introdução à teoria democrática”, a questão por ele mesmo levantada sobre quais as características necessárias para que um sistema político possa ser tido como democrático. É com o conceito de “poliarquia” que Dahl tenta sistematizar a discussão sobre as condições institucionais necessárias para a existência de um sistema satisfatoriamente democrático no contexto das dificuldades trazidas pela sociedade moderna, apontadas pela perspectiva pluralista, da qual era um dos mais influentes teóricos<sup>18</sup>. Dahl substitui a ideia de democracia, para ele inalcançável em sua forma mais “pura”, pelo conceito de poliarquia, mais adequado para tratar com realismo os processos políticos das sociedades modernas (DAHL, 1989)<sup>19</sup>.

---

17 Como Dahl explica em “Moderna análise política”, no pluralismo a ideia de poder está fortemente vinculada à capacidade que tem um ator de influenciar a ação e as escolhas de outros indivíduos. A ampliação da capacidade de influência para vários grupos, então, fortaleceria, nessa perspectiva, o processo de desconcentração do poder. (DAHL, 1981).

18 Para a existência da poliarquia Dahl fornece alguns pré-requisitos sociais, entre eles certo consenso a respeito de normas fundamentais, que garantiriam o caráter não autoritário do sistema político (DAHL, 1989). No livro “Poliarquia: participação e oposição”, Dahl apresenta as sete instituições que caracterizariam a poliarquia: i) servidores eleitos; ii) eleições livres e justas; iii) sufrágio inclusivo; iv) direito a competir pelos cargos; v) liberdade de expressão sobre as questões políticas sem receio de punição severa; vi) alternativas de informação; vii) autonomia associativa. (DAHL 1997).

19 Dahl entende, por razões não muito semelhantes às de Schumpeter, que o ideal democrático em sua inteireza não pode ser aplicado à realidade. A democracia serviria então como uma espécie de tipo ideal, aos moldes weberianos, enquanto o novo conceito de poliarquia seria mais adequado para mensurar e avaliar os regimes políticos existentes no mundo contemporâneo. Algumas dessas condições, por exemplo, apontam a necessidade

Na impossibilidade de se contar com uma democracia real, ou seja, com um governo do povo, da maioria, expresso na ideia de uma soberania popular forte, a poliarquia seria o sistema político que garantiria em alguma medida a ampliação da capacidade de influência entre as várias minorias<sup>20</sup>. Para ele, as características da poliarquia “aumentam muito o número, tamanho e diversidade de minorias, cujas preferências influenciarão o resultado das decisões governamentais” (DAHL, 1989, p 132). Segundo Luis Felipe Miguel, para Dahl as poliarquias seriam o resultado do processo de espraiamento da influência e do poder pelo qual passou o ocidente moderno, que para o autor norte-americano se desdobrou em duas dimensões: a inclusividade (incorporação de mais pessoas ao processo político) e a liberalização (reconhecimento de direitos liberais clássicos, entre eles o direito a contestação) (MIGUEL, 2005). Para Luis Felipe Miguel, na poliarquia, a ênfase no caráter apenas formal da inclusão, bem como a falta de discussão sobre uma dimensão social que trate da exclusão real de grupos subalternos impede que o processo de inclusão de demandas seja efetivo (MIGUEL, 2005)<sup>21</sup>.

Os mecanismos institucionais apresentados por Dahl em sua definição de poliarquia constituem, segundo Pateman, uma lista de arranjos institucionais ainda restritivos da participação ampliada e centrados no processo eleitoral, embora garantindo competição em períodos intereleitorais (PATEMAN, 1992). Dahl, em seu “pluralismo competitivo” das primeiras obras, segue, assim como Schumpeter, não destacando algum papel maior à participação popular no exercício do controle social. Ele, repetindo o ceticismo dos elitistas, põe em evidência, dado a aceitação da apatia dos indivíduos na política, o fato de que apenas uma parcela relativamente pequena dos cidadãos estaria apta a participar da tomada de decisões (PATEMAN, 1992). Segundo Macpherson, na obra de Dahl está presente o pressuposto do indivíduo como ser maximizante e racional que tenta aplicar à política o critério econômico buscando reduzir os custos do gasto de tempo e expectativa gerados pela

---

de certa igualdade no nível de informação e nas possibilidades para a apresentação de alternativas pelos cidadãos. (DAHL, 1989).

20 Em “Um prefácio à teoria democrática”, Dahl contrapõe o que ele chamou de “democracia madisoniana” a “democracia populista”. O modelo madisoniano apresentaria como esforço central, segundo ele, o estabelecimento de mecanismos contra majoritários para garantir o equilíbrio na relação entre a vontade da maioria e os direitos da minoria, para evitar que o sistema político descambasse para a tirania. O outro modelo, o populista, teria como objetivo maximizar a igualdade política e a soberania popular. Dahl então apresenta o modelo poliárquico como apto a superar os outros dois precedentes e estabelecer uma relação mais equilibrada entre controle social e garantia de direitos e liberdade às minorias (DAHL, 1989).

21 Dahl dará importância a essas questões em obras posteriores às aqui trabalhadas. A condição desigual em que se dá a disputa entre os diversos grupos em busca de influência sobre as ações do governo é tratada, por exemplo, em “Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. Control”, de 1982. Em outras obras, como “Prefácio à democracia econômica”, Dahl procurou estudar, por exemplo, as consequências que a posse e o controle das empresas trazem para a igualdade e a liberdade política (DAHL, 1990).

participação política. Tal suposição negligenciaria, entre outros ganhos, o papel pedagógico que a participação poderia trazer à ação política individual. (MACPHERSON, 1978).

No mesmo sentido, Garcia afirma que na poliarquia a “grande massa da população se dedica a seus assuntos privados e se desinteressa pela política. O baixo nível de participação é definido como desejável” (GARCIA, 1988, p 332). Para Dahl, o aumento da atividade política de grupos de condição socioeconômica menor, cuja prática diária seria mais carregada de traços autoritários, poderia causar tensões que levariam ao declínio do consenso sobre as normas necessárias para a existência da poliarquia (DAHL, 1989). Segundo Magalhães, no modelo poliárquico “a participação política dos cidadãos se dá através de procedimentos eleitorais ou atividades de associações de interesse” (MAGALHÃES, 2012, p 9).

A corrente “liberal-pluralista”, que identificamos aqui como o conjunto das reflexões do campo hegemônico da teoria democrática, especificamente nos desdobramentos das teorias do “elitismo” e do “pluralismo competitivo”, tem sido objeto de várias críticas, sobretudo pelas correntes alternativas que apresentaremos nos próximos capítulos. Destacamos entre elas, após essa breve exposição sobre os elementos constitutivos dessas teorias, três críticas fundamentais: a) a exclusão de formas de participação para além do processo eleitoral e da barganha e disputa entre grupos de interesse; b) a visão instrumental da política e restrição do alcance da dimensão do “político” e c) o esvaziamento do processo comunicativo da política.

Para Boaventura, a solução encontrada pelos autores da concepção liberal hegemônica pretendia afirmar que a supervalorização dos mecanismos de representação poderia se dar sem que esses precisassem ser combinados com mecanismos societários de participação (BOAVENTURA, 2002). Boa parte dos teóricos da democracia participativa entende como insatisfatória a explicação dada pela democracia “liberal pluralista” sobre a exclusão da participação do processo de definição dos procedimentos e instituições necessárias à democracia. Para estes teóricos, a concepção “liberal-pluralista” não teria percebido, ou teria sido insensível à possibilidade de diferentes formas de organização política que poderiam, para além das eleições e das disputas entre grupos de interesse, criar espaços que garantissem a participação do cidadão comum nas decisões e nas discussões políticas.

Nessa direção, Macpherson argumenta que a teoria liberal hegemônica é bem sucedida ao descrever como funcionam os mecanismos da democracia moderna, mas não fornece explicação satisfatória a respeito da impossibilidade, implícita nessa teoria, de reflexões sobre novas formas institucionais que garantam à democracia um caráter mais participativo que aprofunde o processo de busca pela igualdade política (MACPHERSON, 1978).

Para Luis Felipe, um dos traços marcantes da corrente “liberal-pluralista” é o “isolamento da esfera política em relação ao restante do mundo social” (MIGUEL, 2005 p.12). Para ele, nessa perspectiva, as desigualdades sociais que “transbordam para a arena política, contribuindo para impedir que determinados grupos tenham acesso pleno a ela ou nela sejam capazes de promover eficazmente seus interesses”, não são consideradas adequadamente (MIGUEL, 2005 p. 12). Essa é uma crítica cara aos participativos, que buscarão defender a ampliação da esfera política e incluir o mundo material na teoria política, evidenciando a relação problemática entre democracia e capitalismo, negada em grau considerável pelos “liberais-pluralistas” e abstraída em certa medida por boa parte dos teóricos da democracia deliberativa, como veremos na discussão comparativa entre essas duas correntes alternativas nos próximos capítulos.

Uma crítica cara aos teóricos da democracia deliberativa diz respeito ao esvaziamento dos processos comunicativos da política. No modelo “liberal-pluralista”, os mecanismos de competição aliados à pluralidade da sociedade moderna seriam suficientes para garantir a legitimidade do modelo democrático. Tais mecanismos competitivos operam a partir de uma lógica de ação baseada na racionalidade instrumental. Não existe, assim, qualquer consideração sobre os processos de formação coletiva e deliberativa das preferências fundados numa lógica discursiva de construção do entendimento.<sup>22</sup>

Para Avritzer, a concepção liberal hegemônica de democracia, que ele chama de “modelo decisionístico”, rejeita as formas públicas de discussão e argumentação e identifica as práticas decisórias apenas como processos de escolha de governantes (AVRITZER, 2000)<sup>23</sup>. Nesse sentido, “o processo político reduz-se ao objetivo de ordenar as preferências associadas aos interesses divergentes, comportando a possibilidade de alianças, embates, barganhas e formas de interação correlata entre os atores envolvidos tendo em vista seus interesses” (BRASIL, 2011, p 36).

---

<sup>22</sup>Para Elster, em “O mercado e o fórum: três variações da teoria política”, a crítica central das correntes participativas e deliberativas em relação à concepção do liberalismo hegemônico diz respeito à visão segundo a qual o comportamento político do indivíduo é aquele adequado ao mercado, não ao fórum. No mercado o consumidor faz escolhas que afetarão apenas a si mesmo. No fórum, na arena da deliberação pública, o comportamento é direcionado a partir de outra lógica, pois o indivíduo deve perceber que suas escolhas podem afetar também outras pessoas. Tais correntes negam, portanto, o caráter privado do comportamento político e também a natureza instrumental da política (ELSTER, 2007).

<sup>23</sup>Na descrição de seu modelo decisionístico, Avritzer aponta três elementos anti-argumentativos na teoria liberal hegemônica: a) as diferenças culturais não podem ser resolvidas pela argumentação. Dessa forma, a argumentação de uma condição pluralista seria deixada de fora da política; b) para preservar a eficiência da administração e da burocracia, o processo de argumentação e intrínseco às formas participativas são excluídas do campo da política; c) concepção de que o processo eleitoral consiste na aferição de preferências individuais pré-formadas, não sujeitas a mudanças no curso do processo político (AVRITZER, 2000).

Nessa perspectiva, sendo assim, a política se reduziria a um processo de escolha que se daria pela agregação mecânica de preferências previamente formadas pelos indivíduos, agindo estes a partir de uma racionalidade instrumental orientada para a maximização dos seus interesses privados. A construção dos interesses coletivos é suprimida da política e o aspecto comunicativo é esvaziado (MIGUEL, 2005). Tal discussão será retomada pela corrente deliberativa, para a qual o processo democrático só se justifica enquanto exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições de igualdade participativa (COHEN, 1997).

A corrente “liberal pluralista”, portanto, que advoga a centralidade dos mecanismos de autorização de governos e da disputa entre grupos de interesse privado na dinâmica democrática, bem como aceita como positiva a passividade e certo grau de apatia dos cidadãos e relega à participação papel puramente protetivo e secundária, potencializa o caráter puramente privado da ação política, fazendo desta um processo de construção de compromissos ótimos entre interesses privados.

As perspectivas alternativas de que trataremos neste trabalho, a “democracia participativa” e a “democracia deliberativa”, não aceitam essa ideia de democracia como simples método para seleção de líderes, o esvaziamento do caráter comunicativo da política e o encurtamento da dimensão do “político”, e irão propor um paradigma diferente, que consiga “dotar de novos conteúdos as instituições existentes e gerar outras novas, que realcem o pleno envolvimento do homem comum nos assuntos públicos, habilitem maiores possibilidades de expressão e revalorizem sua cidadania” (VITULLO, 1999, p. 03).

Nesse sentido, o participacionismo, corrente que iremos estudar no capítulo seguinte, propõe o alargamento da dimensão do “político” e a efetividade de princípios de controle social cujas características visam superar os limites da representação eleitoral. É uma corrente que pretende democratizar todos os espaços em que interagem os indivíduos. A democracia participativa procurará levar a democracia à vida cotidiana das pessoas nos mais diversos âmbitos, tornando estas politicamente mais responsáveis, ativas e comprometidas, estimulando-as a adquirir um maior grau de consciência em relação aos interesses dos outros (VITULLO, 1999). Entender, nesta corrente teórica, qual o papel da participação como elemento de ampliação do processo democrático descrito pelos “liberais pluralistas” será o objetivo do capítulo seguinte.

## CAPÍTULO 2

### A TEORIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

---

#### 2.1 Fundamentos teóricos

A corrente alternativa da teoria democrática que analisaremos neste capítulo será a chamada “teoria da democracia participativa”. Pretendemos, através de uma revisão crítica de algumas das principais obras de autores ligados a essa perspectiva, apresentar seus fundamentos teóricos e discutir como ela encaminha institucionalmente as questões normativas colocadas, quase todas levantadas em contraposição ao modelo “liberal pluralista”, que estudamos no capítulo anterior.

Buscaremos analisar especialmente como os participacionistas recolocam a participação, sua natureza e função, como elemento central da teoria democrática, sobretudo a partir da defesa da ampliação da dimensão do “político” e do resgate da ideia de cidadania articulada ao conceito de soberania popular. Por fim, pretendemos também trazer algumas das mais conhecidas críticas aos fundamentos e ao modelo democrático defendido pelos participacionistas, recorrendo tanto aos teóricos do campo hegemônico, quanto a autores de outras correntes alternativas, sobretudo os teóricos deliberacionistas.

A perspectiva da democracia participativa contemporânea surge no bojo das transformações marcantes ocorridas nas décadas de 60 e 70, quando do surgimento dos chamados “novos movimentos sociais”, que reivindicavam mais participação e abertura democrática para os recentes atores políticos que surgiam nas universidades, nas fábricas, nas cidades e “sacudiam” o cenário político e social daquelas décadas. A teoria da democracia participativa buscava sistematizar e sustentar teoricamente aquele contexto onde emergiam novos atores, que se organizavam e reclamavam por mais oportunidades de participação e interferência nas decisões políticas, procurando construir um modelo que, opondo-se a concepção hegemônica, reconduzisse a participação ao centro das discussões da teoria democrática.

Segundo Brandão, a concepção moderna de democracia participativa surge na segunda metade do século XX:

um pouco como força militante dos novos movimentos sociais, um pouco como resultado de uma crítica liberalizante a certa concepção clássica de democracia no campo do marxismo, um pouco como consequência das insatisfações criadas pela

percepção dos impasses enfrentados pelo Estado liberal-democrático na “sociedade de mercado possessivo” do século XX. (BRANDAO, 1997, p 114)<sup>24</sup>.

Os teóricos da democracia participativa, num extremo oposto ao modelo “elitista competitivo”, radicalizam a ideia de participação, recuperando-a enquanto conceito fundamental para a teoria democrática. Para esses autores, fortemente influenciados por clássicos como Jean-Jacques Rousseau e Stuart Mill<sup>25</sup>, a democracia não se constitui apenas como um sistema político ancorado em arranjos institucionais legitimados pelo voto, mas seria um modo de existência social que possibilitaria ao indivíduo desenvolver suas capacidades através da participação constante nos assuntos públicos. Nesse contexto, a participação dos indivíduos nas decisões políticas que afetam suas vidas torna-se um componente primordial para o fortalecimento democrático. O ponto de partida na reflexão dos participacionistas seria, então, a necessidade de pensar se a democracia teria necessariamente que ficar limitada a uma competição entre elites, distante da participação do cidadão comum, ou deveria constituir-se a partir da ampliação dos espaços e possibilidades de participação para além da disputa entre grupos tradicionais pelo controle dos governos (MIGUEL, 2005).

Na teoria participativa, busca-se estender as práticas democráticas para outras esferas além do governo e dos espaços da política tradicional. A questão central passa a ser não apenas quem pode participar das decisões políticas, mas, quais espaços da sociedade estarão abertos a esta possibilidade. Assim como diz Norberto Bobbio, a questão que agora se coloca é não mais apenas quem vota, já que o liberalismo político ampliou o alcance da cidadania política com a universalização do sufrágio, mas, sobretudo, onde se vota (BOBBIO, 1986)<sup>26</sup>.

---

24 Brandão, em seu artigo “Sobre a democracia participativa”, afirma ser a ideia de uma democracia participativa bastante anterior às décadas de 1960 e 1970. Na verdade, ela tem sido utilizada para designar a democracia ateniense e os modelos de autores como Rousseau e Mill. Tanto modelo rouseauiano quanto as obras de Mill, bem como a experiência ateniense, exercem bastante influência na corrente participativa, sobretudo quanto ao papel conferido à participação nesses modelos, mas não são entendidos como adequados para enfrentar os problemas trazidos pela sociedade industrial de massa (BRANDAO, 1997).

25A influência de Rousseau é marcante no interior das teorias participativas. Segundo Held, Rousseau apresenta a ideia de autogoverno como um fim em si mesmo. Para Rousseau, argumenta Held, “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). Seguindo essa trilha, os teóricos contemporâneos da democracia participativa atestam a centralidade da autodeterminação dos cidadãos, enfatizando a dimensão pedagógica da política. Como diz Luchmann “O referencial teórico da democracia participativa enfatiza [assim como Rousseau] o caráter de autodeterminação da cidadania, por um lado, e o caráter pedagógico da participação política, por outro” (LUCHMANN, 2002).

26Segundo Bobbio, “uma vez conquistada a democracia política, percebe-se que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Percebe-se que uma coisa é a democratização do estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde se conclui que pode muito bem existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte das suas instituições — da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos — não são governadas democraticamente” (BOBBIO, 1986, p 55).

Segundo Luis Felipe Miguel, os autores participacionistas “se insurgem contra a rígida separação entre Estado e Sociedade Civil e advogam a implantação de mecanismos democráticos nos espaços da vida cotidiana, notadamente bairros, escolas, locais de trabalho” (MIGUEL, 2005, p 25).

Os participacionistas advogam pela ampliação da participação às arenas que se encontram fora dos limites do Estado, estendendo a democracia aos diversos âmbitos da sociedade civil e incluindo, dessa forma, novos atores nos processos políticos a fim de ampliar o espaço de realização da democracia (LUCHMAN, 2002). Para Pateman, uma participação mais consistente dos cidadãos em espaços variados, especialmente nos locais de trabalho, os capacitaria, dado o caráter pedagógico transformador da participação, para uma interferência mais qualificada e significativa na ‘grande política’ dos Estados nacionais contemporâneos (PATEMAN, 1992).

A posição dos teóricos da participação diverge frontalmente à dos “elitistas competitivos” quanto à inclusão de novos atores e à criação de novas arenas que abram espaço para a participação mais efetiva do cidadão comum na dinâmica de poder das sociedades democráticas. Para os elitistas, segundo Bachrach, “são as massas, não as elites, os que se têm convertido em ameaças potenciais ao sistema, e as elites, não as massas, as que têm passado a ser seus defensores” (BACHRACH, 1973, p.29). Essa visão decorre da relação feita pelos elitistas entre participação e totalitarismo. Para eles, haveria o risco sempre eminente do surgimento de um Estado totalitário decorrente de uma possível influência de partidos de ideais autoritários sobre uma massa fortalecida por uma participação efetiva na política. Os participacionistas, de maneira oposta, advertem que as ameaças ao sistema democrático advêm justamente de sua elitização e não do alargamento das possibilidades de influência de todos os cidadãos sobre o sistema político. É a concentração de poder, e não sua redistribuição mais ampla que pode levar ao esvaziamento da democracia.

Na teoria participativa, diferentemente da democracia “liberal pluralista”, a participação não é entendida como mero instrumento de proteção contra arbitrariedades, sem nenhum valor intrínseco. A participação passa a ter valor em si mesma. Para a tradição hegemônica, como demonstramos no capítulo anterior, a participação deve ser encarada pelo cidadão como um custo a ser evitado, pois dificilmente traria maiores benefícios, já que a ação política de cada indivíduo considerado isoladamente pouco representaria na dinâmica de poder existente nas estruturas tradicionais do governo nacional. Participar se tornaria desinteressante porque os resultados advindos da participação seriam quase sempre frustrantes. Caberia ao cidadão então, apenas conceber a participação como um meio razoável

de proteção contra maus governos, que podem ser substituídos mediante envolvimento do cidadão no processo eleitoral.

Para os participacionistas, não basta à democracia o comparecimento do eleitor às urnas de tempos em tempos. A democracia deve reconhecer a participação política como um valor essencial, necessário ao crescimento e desenvolvimento dos cidadãos. Neles a participação toma outro sentido e passa ser vista, nas palavras de Vitullo, como elemento:

fundamental para contribuir ao autodesenvolvimento individual, ao autoaprendizado, à autoexploração e à construção de um cidadão livre e ativo que lute por compartilhar o poder com os demais. Ela possibilitaria o surgimento de melhores homens e mulheres, de melhores cidadãos e cidadãs. Transformaria profundamente a psicologia dos e das participantes, suas crenças, valores, atitudes e sensibilidades (...)

Para os autores que se enquadram nesta corrente, a participação é entendida como uma maneira que os indivíduos têm de moldar melhor seus interesses e de tomar consciência mais clara de suas necessidades, assim como de se aproximar das preocupações e problemas que afligem aos seus semelhantes. O procedimento democrático não é considerado como algo exclusivamente formal, mas algo que implica, também, uma forma de justiça ou equidade na distribuição dos recursos de poder. (VITULLO, 1999, p 10-11).

A participação, portanto, é um objetivo a ser perseguido pela teoria democrática, na medida em que traria benefícios aos que a acessam. Ao tomar parte nas discussões e decisões políticas, o cidadão comum estaria sempre mais estimulado a dedicar-se aos assuntos públicos. A participação traria efeitos psicológicos profundos ao cidadão participativo, tornando-o mais confiante na medida em que o devolveria a condição de interferir diretamente nas questões políticas que impactam sobre sua vida cotidiana. A respeito desse potencial transformador, da prática participativa, Peter Bachrach afirma que “a participação é um meio essencial para o pleno desenvolvimento das capacidades humanas” (BACHRACH, 1973, p. 23-24). Para Ligia Helena Luchmann, o conceito de participação existente na democracia participativa preocupa-se com a “generalização e aprofundamento da cidadania enquanto autodeterminação da população na definição e construção da vida e do interesse comum” (LUCHMANN, 2002, p. 2).

Diferente do que acontece na concepção “liberal pluralista”, em que, num círculo vicioso, o indivíduo que não toma parte nas decisões que afetam sua vida se torna apático e insensível aos problemas coletivos, nos participacionistas a participação e seus efeitos formariam um círculo virtuoso onde o indivíduo estaria sempre inclinado a participar mais<sup>27</sup>.

27 A ênfase na crítica à valorização da apatia entre os “liberais pluralistas” não deve ser confundida com qualquer tipo de crença, pelos participacionistas, na existência de algum indivíduo contemporâneo participativo negligenciado pela teoria hegemônica. Como bem nos diz Miguel “a corrente participacionista não contesta o fato de que a maioria das pessoas, na maior parte do tempo, é apática, desinformada e desinteressada, mas ressalta que, em potencial, todos têm condições para entender e ter um papel ativo na discussão e na gestão dos

Na teoria liberal o homem comum não contaria com oportunidades suficientes para participar na tomada de decisões significativas e estaria, assim, privado de um meio essencial para desenvolver suas capacidades e ampliar suas perspectivas (BACHRACH, 1973). Nesse mesmo sentido, Macpherson, em “Democracia Liberal: origens e evolução”, afirma que os indivíduos participativos “serão menos deslocados pelas forças que os têm mantido apáticos, mais capazes de raciocinar a maior distância política dos resultados e mais aptos a perceber a importância das decisões a distâncias maiores de seus interesses imediatos” (MACPHERSON, 1978, p 107). Pateman sustenta que a democracia participativa pretende conceber um sistema onde “a ação política responsável, individual, social e política se dá como resultado do processo participativo” (PATEMAN, 1992).

Nesse contexto, Held afirma que:

sin la oportunidad de participar en la regulación de los asuntos que le interesan a uno, es difícil descubrir las propias necesidades y deseos, llegar a juicios probados y contrastados y desarrollar las excelencias mentales de tipo intelectual, práctico y moral. La participación activa para determinar las condiciones de la propia existencia es el mecanismo fundamental para el cultivo de la razón humana y para el desarrollo de la moral”. (Held, 1992, p.113-114 *apud VITULLO, 1999*).

Mais uma vez acentuando a diferença dos participacionistas em relação aos teóricos, da concepção hegemônica, quanto ao papel da participação, Held segue considerando que

la participación en la vida política es necesaria no sólo para la protección de los intereses individuales, sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y em desarrollo. La participación política es esencial para la expansión ‘más alta y armoniosa’ de las capacidades individuales” (HELD, 1992 p.129 *apud VITULLO, 1999*).

Para Bachrach “a perspectiva participativa afirma que a democracia deve oferecer condições políticas para facilitar ao máximo o autodesenvolvimento; condições que permitam a todos os indivíduos alargarem sua visão e consciência de si mesmo” (BACHRACH, 1973, p 19). Mas a participação não teria importância apenas ao atuar no desenvolvimento dos cidadãos, ela seria também uma qualificadora do processo de tomada de decisão na medida em que possibilitaria que mais interesses em jogo fossem contemplados na discussão acerca das problemáticas desenvolvidas nas sociedades democráticas. As decisões geradas a partir de grande participação seriam melhores por constituírem-se enquanto resultado de um debate

---

negócios públicos”. Trata-se, portanto, de romper com a ideia “presente de forma aberta ou oculta na teoria democrática liberal, de que agir politicamente é um dom da ‘elite’” (MIGUEL, 2005, p 27).

social mais amplo, enriquecido e aprofundado<sup>28</sup>. Ainda nessa perspectiva, Vitullo diz, lembrando Cook & Morgan<sup>29</sup>, que para muitos autores dessa corrente,

a democracia participativa motivaria os participantes a adquirir uma informação mais abundante, completa e coerente sobre os assuntos públicos. Os participantes se inteirariam, desta forma, da existência de novas soluções, de possíveis respostas alternativas para os problemas que os afligem, estariam melhor equipados para fazer eleições mais racionais quando tivessem de optar entre distintas políticas públicas. (VITULLO, 1999, p 17).

Esse argumento é visto com restrições por teóricos críticos das correntes participativas. Para estes, como Sartori, a realização de um modelo participativo, ao invés de garantir uma discussão mais democrática sobre as questões, pela própria apatia natural e irremovível de parte da população, acabaria privilegiando os poucos engajados na participação, que se constituiriam em uma nova elite a operar nos processos decisórios (SARTORI, 1994). Retornaremos a essa questão na terceira seção deste capítulo, quando discutiremos as críticas dirigidas à perspectiva participativa.

Para Pateman, em seu famoso livro “Participação e teoria democrática”, a ênfase na participação e a centralidade de seu papel pedagógico na teoria participativa “constituem a maior contribuição desta para a teoria democrática como um todo” (PATEMAN, 1992, p 35). Para a autora inglesa, a principal função da participação na teoria da democracia participativa é seu caráter educativo. Caráter educativo, segundo ela, “no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1992, p 61). Ainda segundo Pateman, na perspectiva participativa,

a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas” (PATEMAN, 1992, p 35).

Os participacionistas também entendem que um aspecto chave para se fortalecer o modelo participativo é apontar a necessidade do alargamento do que comumente se compreende por política. A dimensão do “político” deveria

superar as fronteiras convencionais e gerar, desta maneira, legitimidade para a luta por relações mais justas, humanas e igualitárias em outras esferas tradicionalmente consideradas não políticas, tais como a família, o matrimônio, o escritório, a fábrica,

<sup>28</sup> A participação dos cidadãos fortaleceria a legitimidade das decisões, na medida em que ele, por si mesmo, ajudaria escolher as políticas. Outro efeito da participação seria o estímulo à integração dos participantes, convidados a discutir conjuntamente soluções para o corpo coletivo.

<sup>29</sup> COOK, Terrence E.; MORGAN, Patrick M. (eds.) Participatory Democracy. San Francisco: Canfield Press, 1971.

a escola, a administração, as forças armadas ou a comunidade” (VITULLO, 1999, p 14).

Nesse sentido, a inclusão da participação direta dos novos e diversos atores sociais no processo de discussão e decisão política, tanto no âmbito das Instituições representativas quanto em espaços variados da sociedade, cria novos vínculos entre Estado e Sociedade Civil além dos tradicionais partidos políticos e torna-se elemento essencial na busca pela descentralização do poder, bem como na tentativa de rearticulação entre as ideias de cidadania e soberania popular proposta por esse modelo de democracia.

Dessa forma, o modelo da democracia participativa exige a possibilidade da participação dos cidadãos nas decisões a serem tomadas nos diversos âmbitos da vida social. Os participacionistas buscam mais que um regime político responsivo, embora este também seja um objetivo. O alargamento da dimensão do “político” e a ampliação da participação para diversas esferas sociais visam à constituição de uma sociedade participativa. (PATEMAN, 1992).

David Held, em “Modelos de democracia”, afirma haver diferenças sensíveis entre o entendimento sobre o espaço de realização da política nos liberais hegemônicos e nos participacionistas. Segundo ele, na tradição liberal a política é relacionada exclusivamente com o mundo do governo<sup>30</sup>. Já para os participacionistas, seria preciso enxergar a política como “uma dimensão universal da vida humana, não relacionada a qualquer ‘sitio’ ou conjunto de instituições específico” (HELD, 1987, p 250). A democracia participativa teria, assim, como objetivo, segundo Vitullo, “multiplicar as práticas democráticas institucionalizando-as dentro de uma maior diversidade de relações sociais, dentro de novos âmbitos e contextos” (VITULLO, 1999).

Para Bachrach, a resposta para o aprofundamento da democracia está justamente no alargamento da dimensão do “político”. Segundo ele, o argumento hegemônico sobre a impossibilidade da participação em grandes e complexas sociedades industriais ganha força se consideramos a dimensão política como exclusivamente concentrada nas decisões dos governos nacionais. Nesse aspecto o argumento elitista seria irresistível (BACHRACH, 1973). Mas, o mesmo não acontece se entendemos que o “político” não deve se limitar às instituições governamentais ou ao governo nacional, pois existem instituições não governamentais que exercem influência sobre as decisões que afetam a sociedade e seus valores, de modo que não se pode ignorar a natureza política destas. Nesse sentido, ele afirma

---

30 É importante ressaltar que o pluralismo dahlsiano concebe a política de maneira mais ampla, aceitando que sua realização pode se dar para além dos espaços tradicionais do governo. Dahl coloca essa questão ainda em suas obras da década de 50, como em “Prefácio a Teoria Democrática” (1956).

ser fundamental que a expansão da democracia passe a abarcar uma parte do setor econômico, chegando especialmente nas empresas e indústrias (BACHRACH, 1973).

Nessa passagem Bachrach torna claro o corte que propõe na discussão sobre a extensão da dimensão política na teoria participativa contraposta aos teóricos hegemônicos:

Si se considera políticas as organizaciones privadas, ao menos a las más poderosas de ellas – sobre la base de que son organismos que participan de modo regular em la asignacion autorativa de valores para la sociedade – habria, em términos del principio democrático de la igualdad de poder, um forte motivo para expandir dentro de essas organizaciones la participacion em la toma de decisiones. Ello podria lograrse modificando radicalmente su estructura jerarquica, para facilitar la delegacion del proceso decisional. Pero, si se adhiere – como ocurre com el teórico del elitismo democrático, a um concepto institucional y restringido de lo politico, esta línea de razonamiento queda efetivamente excluída de la teoria democrática. Si ‘lo político’ se limita a las decisiones gubernamentales y todo lo que com ellas se vincula, las instituciones claramente no gubernamentales son no políticas (BACHRACH, 1973, p 150).

Nessa perspectiva, portanto, para a teoria participativa, reduzir o “político” aos espaços tradicionais do governo significaria a impossibilidade de discutir novas formas de participação política em outros âmbitos e impossibilitaria a criação de uma sociedade participativa. Como diz Held, quando a política “é considerada uma esfera separada da economia, da sociedade ou da cultura, como atividade ou instituição governamental, um vasto domínio político é removido da vista” (HELD, 1987, p 249). Para ele, de maneira muito distinta da teoria hegemônica, a política é:

um fenômeno encontrado em e entre todos os grupos, instituições (formais e informais) e sociedades, perpassando a vida pública e privada. Ela é expressa em todas as atividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição de recursos. Ela está envolvida em todas as relações, instituições e estruturas que estão implicadas nas atividades de produção e reprodução da vida da sociedade. A política cria e condiciona todos os aspectos de nossa vida e está no coração do desenvolvimento dos problemas da sociedade e dos modos coletivos de sua resolução. (HELD, 1987, p. 250).

O projeto participacionista passa justamente por trazer de volta ao horizonte da teoria democrática o caráter político das diversas relações sociais que se dão fora do sistema de governo tradicional. A política, então, deve ser estendida a outras arenas, outros espaços que dialogam firmemente com as questões cotidianas do homem comum, que afetam sua vida. O método democrático deve alcançar os centros privados de poder para ampliar a base da participação. Como diz Pateman, “a noção de uma sociedade participativa exige que o alcance do termo ‘política’ seja ampliado para cobrir esferas exteriores ao governo nacional” (PATEMAN, 1992, p 140).

Para Bachrach, nenhum lugar pode ser mais representativo nesse processo do que o local de trabalho, especialmente as fábricas, as empresas, já que esses espaços, diferente da arena política nacional, onde as questões estão mais alheias a sua influência, estão carregados

de las tensiones y emociones que Suelen enfurecer a los hombres y poner a prueba su espíritu” e é ali, segundo ele “donde se revela plenamente – a despecho de los efectos legitimadores de las formas burocráticas – em todo su horror, la dominacion del hombre por el hombre, y es ali, em consecuencia, donde debe establecerse y llevarse a la practica la democracia” (BACHRACH, 1973, p 160).

Também para Macpherson, é o local de trabalho o lugar mais estratégico e mais propício à participação do cidadão comum, já que esse é o lugar onde seu interesse é “maior, ou pelo menos mais imediatamente sentido, do que em qualquer outro”. (MACPHERSON, 1972, p 107)<sup>31</sup>

Pateman (1972) também dedica boa parte do seu clássico livro, sobre a democracia participativa, à discussão em torno das experiências democráticas no interior das fábricas, existentes até então. Para ela, assim como para Bachrach, a indústria seria o local por excelência da política e da participação, por ser um espaço ocupado diariamente pelo cidadão comum, cujos processos impactam diretamente sobre sua vida e seus planos pessoais. Para a autora, “a indústria e outras esferas fornecem áreas alternativas, onde o indivíduo pode participar na tomada de decisões sobre assuntos dos quais ele tem experiência direta, cotidiana” (PATEMAN, 1972, p 52)

Na teoria de Pateman a participação no local de trabalho geraria certo senso de eficácia política, que seria a sensação do indivíduo ao perceber que sua ação tem algum impacto sobre os resultados do processo político<sup>32</sup>. O senso de eficiência política faria a participação valer a pena. Quanto maior o senso de eficácia política, maior a probabilidade de o indivíduo participar. Tal senso de eficácia seria mais fortemente consolidado onde o indivíduo pudesse ter considerável grau de influência no resultado das decisões tomadas. Esse espaço não seria o governo nacional, diante do qual o cidadão considerado isoladamente tem

---

31 Para Macpherson, no local de trabalho “estão ausentes as forças que ocasionam a apatia da pessoa comum no processo político formal de toda a nação. Desinteresse quanto ao resultado de questões políticas aparentemente inacessíveis; distância dos resultados, se os houver, da participação; falta de confiança em sua própria capacidade de participar – nada disso se aplica à participação no local de trabalho” (MACPHERSON, 1972, p 107). Também Peter Bachrach, em “Critica de la teoria de las elites”, levanta a questão sobre se os novos espaços participativos a serem buscados seriam um estímulo suficiente à participação. Em outras palavras, o cidadão que é apático diante das instituições políticas tradicionais não seria também numa arena política mais ampla? Para ele, a resposta a essa pergunta é não, se tais arenas fossem os locais de trabalho, lá se processariam questões intimamente ligadas ao conjunto de expectativas criadas pelo indivíduo em sua vida cotidiana (BACHRACH, 1973).

32 A autora inglesa se apoia em algumas pesquisas empíricas feitas à época, que segundo ela confirmam o papel da participação no fortalecimento do senso de eficácia. Entre essas pesquisas ela destaca as lideradas por Almond e Verba, “The civic culture: political attitudes and democracy in five nations” (1965).

pouca margem de interferência, mas sim a indústria e outros espaços alternativos existentes na sociedade civil.

A autora inglesa defende que a participação teria efeito cumulativo. Ou seja, quanto maior o número de arenas em que o indivíduo participa, maior tende a ser seu nível de eficiência política (PATEMAN, 1992). A participação nesses espaços não governamentais e a consequente sensação de eficácia política tornariam o indivíduo, portanto, mais apto e qualificado para intervir no processo político nacional. Ou seja, a “participação em estruturas de autoridade não governamentais é necessária para alimentar e desenvolver as qualidades psicológicas (o sentimento de eficiência política) requeridas para a participação a nível nacional” (PATEMAN, 1992, p. 72)<sup>33</sup>.

Nesse mesmo sentido, Macpherson aponta que

o desejo de participação, baseado na própria experiência dela, pode muito bem transferir-se do local de trabalho para áreas políticas mais amplas. Os que demonstraram sua competência num dos tipos de participação, e obtiveram confiança de que podem ser eficazes, serão menos deslocados pelas forças que os têm mantido apáticos, mais capazes de raciocinar a maior distância política dos resultados, e mais aptos a perceber a importância das decisões a distâncias maiores de seus interesses mais imediatos” (Macpherson, 1978, p.107).

Tanto Macpherson quanto Pateman chamam a atenção para um ponto importante no tocante ao apelo à participação no local de trabalho, em especial nas indústrias: a relação entre apatia e baixo nível econômico. Para os dois autores, as classes menos abastadas, caso do trabalhador fabril, vivem submetidas a ordens hierárquicas rígidas no local de trabalho, onde passam a maior parte do tempo, subordinadas a regimes de pouca reflexão e quase nenhuma possibilidade de participação nas decisões sobre as regras e resultados do processo de trabalho.

Sobre isso, diz Pateman:

Já faz quase parte da definição de ocupação de um indivíduo de baixo status econômico que ele tenha pouca margem para o exercício da iniciativa ou do controle sobre seu trabalho e sobre as condições de trabalho, que ele não participe da tomada de decisões da empresa e receba instruções sobre o que fazer por seus superiores na organização. Semelhante situação levaria a sentimentos de ineficiência que seriam reforçados pela falta de oportunidades de participar, que levariam a uma sensação de ineficiência. (PATEMAN, 1992, p 71).

---

<sup>33</sup> Tal perspectiva sofre críticas advindas especialmente de autores ligados ao marxismo, pois na medida em que a participação nas fábricas ajuda no “treinamento” dos trabalhadores visando sua melhor participação no processo eleitoral nacional, ela ajudaria, na verdade, a legitimar as decisões ou o resultado das políticas governamentais de sociedades não participativas, e não estaria, ademais, engajada na superação do sistema político vinculado ao capitalismo. (VITULLO, 1999).

Para a autora, “a desvantagem econômica liga-se à desvantagem psicológica” e o “acúmulo de oportunidades de participação tende a ocorrer mais entre os indivíduos de alta condição sócio econômica.” (PATEMAN, 1992, p 71-72).

Está presente entre os participativos, portanto, na abordagem da participação no local de trabalho radicada na busca por uma nova definição do “político” através de sua extensão para além dos espaços governamentais, a necessidade de, através da prática democrática, ressignificar e alterar a percepção do homem comum sobre a política. Segundo Macpherson, os que estiverem envolvidos no processo de participação no local de trabalho irão interferir, diz ele, não apenas

para obter salário mais alto ou maior parcela do produto, mas para tornar seu trabalho produtivo mais significativo para eles. Se o controle pelos trabalhadores fosse meramente outro movimento na luta por mais remuneração líquida, ou no continuado empenho para manter salários reais pela obtenção de salários mais altos, o que constitui objetivo dos sindicatos, ele nada faria para afastar os homens da imagem que fazem de si como consumidores e apropriadores. (MACPHERSON, 1978, p 107).

Afastar o homem dessa imagem que faz de si mesmo na sociedade contemporânea seria um dos desafios prioritários e mais difíceis que se deve enfrentar na busca por uma sociedade participativa.

Outro traço marcante da discussão proposta pelos teóricos participacionistas é a preocupação quanto aos efeitos nocivos que a desigualdade econômica pode causar na democracia. Esse é um tema esvaziado na discussão hegemônica, como vimos no capítulo anterior, e pouco levantado entre os deliberacionistas, como veremos no próximo capítulo.

De acordo com Miguel (2005):

Com os participacionistas, o mundo material faz-se presente na teoria política. Por isso, o problema da relação entre democracia e capitalismo é central aqui, ao passo que é negado no pluralismo liberal [o mercado competitivo é visto como fragmentador de poder, portanto benéfico para a democracia]. (MIGUEL, 2005, p 26).

Nessa mesma perspectiva, Macpherson (1978) afirma que:

de modo geral, eles [os autores do campo hegemônico liberal] escreveram como se os problemas de classes se houvessem dissipado, ou estivessem desaparecendo, cedendo lugar a diferenças pluralistas que eram não apenas mais controláveis como também positivamente benéficas. (MACPHERSON, 1978, p 54).

Para Miguel, a democracia participativa traz de volta à discussão da teoria política o que já havia sido problematizado, entre outros, por Rousseau: “é impossível manter a

igualdade política em condições de extrema desigualdade material, quando uns são tão pobres que precisam se vender, outros são tão ricos que podem comprá-lo” (MIGUEL, 2005, p 26).

O debate sobre a descentralização dos processos de decisão política e a extensão da participação para diversos âmbitos da sociedade civil, ou, em outras palavras, a necessidade da prática cotidiana da democracia, portanto, articula-se em grande parte dos teóricos da participação com a busca pela igualdade material ou econômica. A busca por uma sociedade participativa em muito desses autores implica a busca da superação de certo tipo de capitalismo excludente e concentrador, para a qual o fortalecimento da participação seria ao mesmo tempo condição necessária e resultado desejado. É nesse sentido que Miguel afirma serem os teóricos da democracia participativa levados a afirmar “ainda que de forma implícita, a incompatibilidade do aprofundamento da democracia com a manutenção do capitalismo” (MIGUEL, 2005, p 26).

Para Bachrach, em seu livro “*Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*”, seria essencial inserir a luta de classes no contexto democrático e entender o saldo positivo que se pode extrair a partir disso. Nesse livro, como nos diz Vitullo, numa breve resenha, ele destaca a importância de haver uma redistribuição do poder na sociedade em termos de classe, “a substituição de regras oligárquicas por regras democráticas em todas as esferas e a mudança das normas sociais que têm um viés classista e favorecem a certos grupos privilegiados”. E segue afirmando que para Bachrach “a luta de classes é uma forma democrática de mudança social. A luta de classes poderia facilitar a expansão e o fortalecimento da democracia” (BACHRACH *apud* VITULLO, 1999, p 33)<sup>34</sup>.

Um dos autores participacionistas mais representativo desse tipo de abordagem é Macpherson, que trata em seu “*A democracia liberal: origens e evolução*” (1978), de como poderíamos chegar ao estabelecimento de uma sociedade participativa, de uma democracia ampliada pela participação popular e pela ressignificação da política. Segundo ele, para que seja possível o modelo participativo deve haver duas mudanças significativas na sociedade atual: uma na mentalidade do homem comum e outra expressa na redução das desigualdades econômicas.

Sobre o homem comum Macpherson afirma ter o capitalismo, e a relação que este criou entre democracia e mercado, forjado o surgimento de um indivíduo que se percebe

---

<sup>34</sup> É importante ressaltar a crítica marxista, que vê limitações marcantes nos teóricos da participação em relação à tentativa de uma mudança profunda na estrutura socioeconômica das sociedades capitalistas. A crítica marxista tem o sentido de “denunciar” uma possível ausência de questões referentes ao conflito de classes no interior da teoria participativa, o que a levaria a enxergar como possível a realização de uma democracia substancial dentro da estrutura capitalista.

apenas enquanto apropriador maximizante, desinteressado pela política, que age essencialmente como consumidor. Segundo ele, a democracia participativa depende em boa medida do surgimento de um cidadão que passe a ver-se e a agir como “executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade. Isso não é requisito apenas para o surgimento, mas também para a atuação de uma democracia participativa” (MACPHERSON, 1978, p 102).

A segunda condição é uma grande diminuição da desigualdade social e econômica presentes na sociedade atual. A democracia liberal hegemônica, que aqui chamamos de democracia “liberal pluralista”, ajusta-se, na perspectiva de Macpherson, a uma sociedade em que reine a desigualdade, pois gera um diferencial de classe no tocante a participação. Tal diferencial seria “efeito e causa da contínua incapacidade dos que estão em estratos inferiores das sociedades para articular suas vontades ou tornar suas exigências efetivas” (MACPHERSON, 1978, p 97). A desigualdade social e econômica gera, então, uma evidente desigualdade de acesso real ao poder. Para os participativos isso não seria aceitável, já que a democracia configura-se em algo que também implica uma forma de justiça ou equidade na distribuição dos recursos de poder (MACPHERSON, 1978).

Para o autor, existe uma relação bastante clara entre a desigualdade e o sistema político de não participação, na medida em que “a baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligados que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política” (MACPHERSON, 1978, p 98). Ele adverte que um sistema de participação por si só não afastaria todas as iniquidades da nossa sociedade. No último capítulo do citado livro, Macpherson coloca o desafio de buscar um caminho que rompa essa relação entre apatia, desigualdade e baixa participação e interrompa o círculo vicioso que ela gera (MACPHERSON, 1978). Haveria para ele, tomado pelo otimismo e entusiasmo da década de 60, algumas “brechas” no sistema político e econômico atual que poderiam contribuir positivamente para alguma mudança democrática em direção à participação. Entre elas, estaria em curso, no cidadão comum, certa:

Consciência cada vez maior dos ônus do crescimento econômico; dúvidas crescentes quanto à capacidade do capitalismo financeiro de satisfazer as expectativas do consumidor enquanto reproduzindo a desigualdade; crescente consciência dos custos da apatia política... cada um desses pontos está contribuindo para possivelmente atingir as condições indispensáveis para a democracia de participação: juntos, eles conduzem a um declínio da consciência do consumidor, a uma diminuição da desigualdade de classes, e ao aumento na participação política atual. As perspectivas para uma sociedade mais democrática não são, portanto, inteiramente infundadas. O

movimento nesse sentido exigirá e estimulará um grau crescente de participação. E isso agora parece pertencer ao reino do possível. (Macpherson, 1978, p.109).<sup>35</sup>

Fazendo uma breve recapitulação, podemos afirmar que o grande esforço da teoria participacionista é o de, como já percebemos até aqui, recolocar a participação como elemento central da teoria democrática. A partir disso, rearticular os conceitos de soberania popular e cidadania buscando ampliar o papel do cidadão comum estendendo a dimensão política para diversos âmbitos da sociedade, alterando a atual relação entre Estado e sociedade civil, muito mais rígida e bem delimitada com o cerceamento da dimensão do “político” ocorrido na democracia “liberal pluralista”. A participação é vista como um valor em si e não apenas um instrumento para decisões tão somente, mas também um dos objetivos da democracia. A ampliação da participação é justificada a partir do papel positivo que ele exerceria sobre o indivíduo participante, aumentando sua autoestima, desenvolvendo suas capacidades e potencialidades, contribuindo para seu aperfeiçoamento. Por fim, para os teóricos da participação, a democracia participativa é ao mesmo tempo um fim a ser alcançado e um instrumento para superação das relações de exclusão próprias de certo capitalismo excludente.

Para indicar de que forma a teoria da democracia participativa articula seus fundamentos e defende uma nova perspectiva para a teoria democrática, cabe-nos agora realizar uma breve análise sobre de que forma os participacionistas propõem transpor da teoria à prática essa abordagem crítica ao atual modelo hegemônico. Em outras palavras, tentaremos na segunda seção deste capítulo discutir alguns dos principais modelos institucionais propostos pelos participacionistas, já que, para pôr em prática uma democracia substancialmente participativa, novas instituições serão necessárias.

## **2.2 Modelos Institucionais da Democracia Participativa**

O primeiro aspecto na discussão institucional proposta pelos participativos diz respeito ao debate sobre uma possível retomada da ideia de democracia direta no interior da teoria participacionista. A afirmativa dos teóricos filiados a essa perspectiva, segundo a qual é preciso buscar um modelo de democracia que se relacione com uma participação cada vez maior dos cidadãos nas decisões a serem tomadas, põe tal corrente teórica em oposição

---

35 Macpherson tenta apontar caminhos que levem à democracia participativa. O autor canadense dedica boa parte do capítulo sobre a democracia participativa de seu livro “Democracia liberal: origens e evolução” ao debate sobre como seria possível a transição para um sistema participativo. Ele aponta que tal transição só será possível com grande diminuição das desigualdades e a mudança de consciência do cidadão médio, que deve passar a ver-se não mais apenas como consumidor/apropriador, ampliando a percepção da importância do exercício de uma cidadania voltada ao fortalecimento do interesse público (MACPHERSON, 1978).

fundamental ao modelo representativo de democracia? Em outras palavras, a democracia participativa nega e tenta superar a democracia representativa liberal e suas instituições tradicionais a partir de um modelo de democracia direta a ser responsável por dar corpo à nova sociedade democrática surgida a partir da ideia da participação ampliada? De certo que essa não é a intenção da grande maioria dos teóricos participativos. A questão levantada por essa perspectiva de maneira geral, usando uma afirmação de Norberto Bobbio, não é, com a participação, eliminar a democracia representativa, mas sim torná-la mais representativa do que realmente vem sendo (BOBBIO, 1987)<sup>36</sup>.

Macpherson também nega que a teoria participacionista tenha por objetivo retomar os modelos clássicos de democracia direta. Nas democracias de larga escala da sociedade contemporânea não caberia mais esse tipo de experiência, referenciada especialmente nas assembleias populares da Nova Inglaterra e pelas cidades-estados da antiga Grécia. Segundo ele,

Pode haver muito que aprender sobre a qualidade de vida da democracia examinando-se essas sociedades de contato interpessoal direto, mas isso não nos mostrará como uma democracia de participação poderia atuar numa sociedade moderna de vinte milhões ou duzentos milhões de pessoas. Parece claro que, em nível nacional, deve haver certo tipo de sistema representativo, e não democracia completamente direta. (MACPHERSON, 1978, p 99)

Nesse mesmo sentido, Miguel (2005) diz está errada a crítica de Sartori (1994) e dos elitistas em geral sobre uma suposta aspiração pela volta da democracia direta por parte dos participacionistas. Para ele, o que os teóricos da participação propõem é “a possibilidade do aprimoramento da representação por meio da qualificação política dos cidadãos e das cidadãs comuns” (MIGUEL 2005, p 25). Para os teóricos participacionistas, o desafio que se coloca é, portanto, apontar qual seria a teoria da democracia moderna e viável que pudesse conservar como ponto central a noção de participação (PATEMAN, 1992).

Na perspectiva participativa em geral, o principal objetivo não seria estabelecer um caminho que levasse subitamente à superação da democracia representativa pela democracia direta. Esses teóricos têm em mente a utilização da participação como um elemento de relativização do poder das instâncias representativas tradicionais ao estabelecer novas práticas e espaços para a realização da democracia. Trata-se de enxergar na participação um mecanismo de alargamento da democracia, ampliando e pondo em questão o alcance do sistema representativo tradicional, mas não negando a necessidade de sua existência.

---

<sup>36</sup> Em “Qual Socialismo?”, Bobbio é enfático quanto ao papel e o espaço da democracia direta nas sociedades contemporâneas. Diz ele: “A democracia direta pode ser um útil corretivo à democracia representativa, mas não pode substituí-la” (Bobbio, 1987, p, 70).

Dessa forma, a participação poderia se dar tanto no interior do sistema político, combinando mecanismos de democracia representativa e democracia direta, quanto com a criação de novas formas de relação entre Estado e Sociedade civil, visando uma maior aproximação entre representantes e representados, aumentando a necessidade de prestação de contas dos primeiros em relação aos segundos.

Uma crítica recorrente dirigida à perspectiva da democracia participativa diz respeito à incapacidade de seus maiores defensores em criar modelos institucionais realizáveis e concretamente alternativos ao sistema democrático existente. Apesar de tais críticas serem em certo sentido justas, podemos observar indicações, ora mais claras, ora mais disformes nos autores da democracia participativa acerca de um sistema democrático participativo possível. Para Miguel, não obstante as dificuldades enfrentadas, a teoria da democracia participativa é a corrente alternativa que melhor define seu modelo institucional. Segundo ele, os participacionistas “indicam, com razoável nitidez, que tipo de ordenamento político deveria ser adotado para alcançar uma democracia digna de seu nome”. O autor critica o fato de a teoria deliberativa estar alguns passos atrás dos participacionistas quanto à construção de um modelo institucional mais factível, que dê cabo à aspiração por uma deliberação face a face, voltada para a troca de argumentos racionais entre os indivíduos deliberantes (MIGUEL, 2005, p 25). Faremos essa discussão no capítulo seguinte, quando trataremos da teoria da democracia deliberativa.

Segundo Vitullo (1999), os autores participacionistas, no que diz respeito à discussão institucional,

Ensaiam algumas propostas, com distinto grau de detalhe e elaboração. Muitos deles põem praticamente toda a ênfase na proposta de novas formas de relacionamento laboral, no desenho de novos espaços para os trabalhadores tomarem decisões sobre suas condições de trabalho. Mencionam-se ferramentas tais como a codeterminação, onde os leigos passariam a compartilhar o poder no processo de tomada de decisões com os especialistas, para o qual novos espaços e mecanismos institucionais deveriam ser pensados. Também propõem vias que levem à autodeterminação para certas questões, deixando aos cidadãos comuns maior liberdade e espaço para tomar decisões por si mesmas, e de forma exclusiva, em assuntos que lhes digam respeito de maneira direta ou que os afetem em suas vidas quotidianas. (...) são poucos os teóricos que se arriscam a esboçar uma proposta de reelaboração geral das instituições políticas estatais (VITULLO, 1999, p 29).

Entre os autores que tentaram clarear o caminho em direção à construção de novos modelos institucionais destacamos Macpherson. Em “Democracia Liberal: origens e evolução” o professor canadense deu algumas indicações sobre um possível sistema democrático pautado na participação. Segundo ele, seria possível, sob determinadas circunstâncias econômicas e sociais, a existência de um modelo que combinasse a

representação e a democracia direta. Ele pensava em um “sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base” (MACPHERSON, 1978). Existiria, dessa forma, democracia direta nos espaços em que pudesse se dar a relação face a face, ou seja, nas comunidades, fábricas, na vizinhança, etc. A partir daí, surgiria um sistema de representação até o topo da pirâmide. O que significa dizer que ele imaginou um sistema que combinasse a democracia direta a nível local e a representação em níveis superiores, chegando até o nacional.

Segundo Macpherson apud Brandão (1997), essa representação é dada num primeiro momento em níveis superiores como uma delegação, ou seja, aos moldes da democracia direta marxista. No entanto, ainda na mesma obra e em outras posteriores, ele admite a representação tradicionalmente liberal, de mandato livre, desde que combinada, além do sistema de participação direta na base, com a existência de partidos democratizados e distantes das estruturas hierárquicas rígidas que hoje os caracterizam.

Macpherson assim definia o modelo piramidal ao qual nos referimos anteriormente:

Uma democracia direta ao nível da fábrica ou vizinhança – discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário, e eleição de delegados que formariam uma comissão no nível mais próximo seguinte, digamos, um bairro urbano ou subúrbio ou redondezas. Os delegados teriam de ser suficientemente instruídos pelos que os elessem, e responsáveis para com eles de modo a tomar decisões em nível de conselho em caráter razoavelmente democrático. Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para questões próprias desses segmentos territoriais. Seja em que nível for além do primeiro em que as decisões finais sobre diferentes assuntos fossem tomadas, as questões teriam certamente de ser formuladas por uma comissão do conselho (MACPHERSON, 1978, p 112-113).

O próprio Macpherson, no entanto, aponta as fragilidades dessa forma “pura” de democracia piramidal suscitando os equívocos ocorridos no modelo soviético. Esse modelo que ele chama de “simples”, teria deixado de lado um fator fundamental para o sucesso de uma democracia participativa moderna e viável: a articulação entre modelo piramidal e a existência de partidos políticos competitivos. Para Macpherson, a questão concreta a se examinar é “se haverá algum meio de combinar uma estrutura de conselho piramidal com um sistema partidário em competição” (MACPHERSON, 1978, p 114).

A grande preocupação em sua discussão sobre alternativas institucionais à democracia participativa é o equilíbrio entre a relativização da representação por meio da participação direta e emancipatória do cidadão nas decisões políticas, e a manutenção de instituições liberais que garantam liberdades e direitos fundamentais, expressos num sistema político aberto e competitivo. É nesse sentido que ele afirma que

A combinação de um aparelho democrático piramidal direto e indireto com a continuação de um sistema partidário parece essencial. Nada, a não ser um sistema piramidal, incorporará qualquer democracia direta numa estrutura de âmbito nacional de governo, e exige-se certa significativa quantidade de democracia direta para o que quer que se possa chamar de democracia da participação. Ao mesmo tempo partidos cujas reivindicações não casem coerentemente com o que se possa chamar de democracia liberal deverão ser repelidos (MACPHERSON, 1978, p 114).<sup>37</sup>

Held (1987) propõe um sistema participativo muito próximo ao de Macpherson (1978): imagina partidos se organizando a partir de princípios de democracia direta (partidos mais participativos) operando dentro da estrutura parlamentar do congresso, complementadas por organizações de autogoverno nas comunidades locais e nos locais de trabalho. Para ele, os partidos devem continuar sendo espaços de realização da disputa por representação nas sociedades democráticas, no entanto, reorganizados a partir de estruturas menos rígidas e menos hierárquicas. Para Held,

Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidade local; reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados; funcionamiento de los ‘partidos participativos’ en la estructura parlamentaria o del congreso; mantenimiento de um sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas (HELD, 1992, p.315-316)<sup>38</sup>.

Outra autora participativa, Carol Gould (1988), enumera uma série de mudanças na tentativa de tornar possível uma democracia participativa. Seguindo a prescrição clássica dos participacionistas, deveria haver uma maior participação na base, com novas instituições participativas em nível local que permitissem níveis razoáveis de participação direta dos cidadãos nas decisões políticas locais. Estes mecanismos de participação na base deveriam estar articulados, como pensam outros tantos participacionistas, a um processo de democratização dos partidos políticos. Mas, para além dessa fórmula já citada em outros autores, ela avança apontando também a importância da democratização do processo eleitoral, responsável por selecionar os grupos políticos que chegarão ao poder. Deve haver espaço para a responsabilização dos representantes pelo eleitorado através de instrumentos como a

---

37 Macpherson aponta sérias dificuldades no modelo piramidal ensaiado pela União Soviética. Para ele, assim como para boa parte dos teóricos participacionistas, a exclusão de elementos democráticos liberais, especialmente a competição eleitoral e as liberdades políticas, não podem fazer parte de um modelo que pretenda intitular-se participativo.

38 Held, no entanto, reconhece que é preciso aperfeiçoar a discussão dos participacionistas quanto aos modelos institucionais possíveis e desejáveis à participação, e afirma que sua proposição figura entre as mais realistas. Segundo ele, “‘la participación directa y el control sobre los escenarios inmediatos, junto con la competencia entre partidos y grupos de interés en las cuestiones gubernamentales, es la forma más realista de avanzar los principios de la democracia participativa’” (HELD, 1992, p 328)

revogatória, as consultas populares e os referendos. Gould argumenta também sobre a possibilidade da tecnologia eletrônica auxiliar o processo de democratização, sinalizando a necessidade de uma melhor e maior difusão de informações, bem como uma tentativa de utilização da tecnologia para consultas permanentes aos cidadãos (GOULD, 1988).

Não é ponto pacífico a discussão sobre o aspecto positivo do uso das tecnologias para auxiliar os procedimentos de democracia direta nas sociedades de larga escala, cuja presença física de todos os cidadãos em uma assembleia seria impossível. Para Macpherson (1978) essa não seria uma alternativa desejável porque não resolveria o problema do processo democrático de formulação da agenda.

A ideia de que os recentes e os esperados avanços na tecnologia do computador e telecomunicações possibilitarão conseguir uma democracia direta apropriada para as comunidades muito populares é atraente não apenas para os teóricos da tecnologia como também para os teóricos da sociedade e filósofos políticos. Mas essa ideia não presta atenção a uma exigência irrecusável de qualquer processo decisório: alguém deve formular as questões (MACPHERSON, 1978, p 99).

Macpherson suscita a discussão sobre a importância dos representantes eleitos na formulação e organização das demandas e da agenda de questões a serem levadas ao debate público. Para ele, mesmo com recursos tecnológicos, seria muito difícil o cidadão comum poder formular questões adequadas sobre temas complexos como políticas econômicas de combate à inflação, desonerações fiscais, etc. Nesse sentido, a democracia indireta é necessária. O grande problema é como tornar responsáveis os representantes. Diz ele “O aparelho eletrônico doméstico em cima de cada cama não pode fazer isso. A tecnologia eletrônica, pois, não nos pode dar a democracia direta” (MACPHERSON, 1978, p 101).<sup>39</sup>

Gould (1988) também apontava a importância do processo educativo para a sustentação de instituições participativas eficazes. Segundo ela, os indivíduos deveriam ser estimulados a adquirir certas características como capacidade de iniciativa e disposição à reciprocidade e à tolerância. Estes aspectos e atitudes, ao serem estimulados na vida dos indivíduos desde cedo, ajudariam no desenvolvimento de uma democracia participativa e dariam conteúdo a suas instituições, as quais, por sua vez, garantiriam a continuação e o crescimento de tais sentimentos nos participantes<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Bobbio, em “O futuro da democracia” também se mostra cético quanto ao uso de recursos tecnológicos para viabilizar algum tipo de democracia direta em grande escala. Para o autor italiano essa ideia deve ser encarada como uma “ficção”, posta num horizonte distante (BOBBIO, 1986).

<sup>40</sup> Carole Pateman, em “Participação e teoria democrática”, ao analisar as teorias de clássicos da participação como Rousseau, aponta para o fato de haver nas teorias participativas uma inter-relação entre a manutenção da autoridade das instituições e a ação dos indivíduos a partir do processo educativo que geraria a participação. As instituições atuam sobre as qualidades e atitudes psicológicas do indivíduo, estimulando-o a participação que,

Ian Budge, que em seu artigo “Direct Democracy: setting appropriate terms of debate”, insiste na importância do debate participacionista não se limitar a apontar os ganhos advindos da participação, mas passar também a concentrar-se no debate institucional, observa, em relação aos partidos, um papel diferente daquele imaginado por Macpherson, Held e outros vistos até aqui. Para Budge, haveria basicamente dois modelos possíveis na discussão institucional a respeito da democracia direta. O primeiro ela chama de “Unmediated popular voting” e o segundo de “party-based direct democracy”, modelo que traz uma visão diferente sobre a atuação dos partidos que será defendido pela autora (BUDGE, 1993). O primeiro modelo seria aquele mais simples, alicerçado no processo plebiscitário, uma democracia de referendos. A população seria mais comumente convidada a votar sobre temas importantes, cabendo ao executivo fazer cumprir a decisão. Esse modelo estaria exposto a várias críticas, entre elas a eminência do perigo da população ser manipulada com estímulos emocionais prejudiciais à decisão; além do risco do empoderamento total da maioria. Esse modelo de democracia direta não seria adequado, e Budge passa então a apresentar a sua democracia direta baseada nos partidos.

Para Budge, seria preciso readaptar radicalmente as instituições políticas às condições modernas, as quais produziram indivíduos mais bem informados e sofisticados, deixando para trás, segundo ele, as premissas do século XIX sob as quais ainda repousam. Ele argumenta que as instituições centrais da democracia, em uma realidade participativa, não seriam mais os parlamentos, e sim os partidos políticos, porém, estes seriam dotados de outra função, não mais apenas aquela de servir como intermediários entre a população e o governo (BUDGE, 1993). Segundo explica Vittulo, em Budge, a mudança fundamental:

estaria dada pelo fato de que os partidos viriam a guiar e organizar diretamente o voto popular, e não mais os votos dos representantes no parlamento. O governo dos partidos submeteria os atos legislativos e outras decisões sobre assuntos políticos ao voto popular, tal como se faz nas democracias contemporâneas com o voto em câmaras legislativas. (VITULLO, 1999, p. 24).

Outro autor que discute o surgimento de instituições participativas é Nicos Poulantzas. Marxista, Poulantza afasta-se em suas últimas obras da perspectiva leninista, que por sua vez se distancia bastante da concepção liberal da democracia. O autor grego passa a “abraçar” a democracia como caminho desejável para a transição da sociedade capitalista para a sociedade socialista, aderindo inclusive a algumas premissas liberais, como a separação dos poderes (BRANDÃO, 1997). Para ele, um esboço de democracia participativa poderia se dar

---

por sua vez, é necessária para o funcionamento das instituições participativas. A participação, nesse sentido, contrariando o que defendem especialmente os elitistas, seria num novo modelo participativo o elemento que garantiria a estabilidade ao sistema democrático (PATEMAN, 1992)

com a criação de assembleias territoriais, eleitas pelo voto e com mandato não imperativo e periódico. Tal sistema deveria ser articulado a um processo de multiplicação das instâncias de poder na sociedade civil, como as indústrias, as empresas, além do fortalecimento dos movimentos populares organizados na sociedade e a democratização da própria estrutura do Estado. Segundo Brandão, a “democracia participativa poulantziana envolve uma relação tensa entre os momentos de transformação radical do Estado, por um lado, e de democracia direta na base, por outro, no longo caminho de construção democrática do socialismo” (BRANDÃO, 1997, p 118).

A teoria da democracia participativa, como vimos, apresenta uma nova concepção democrática ancorada no papel positivo que a participação pode ter no processo democrático. A participação e seus efeitos devem ser encarados como o fim da política, o método democrático deve “inundar” a sociedade civil e seus diversos espaços, das famílias às escolas, dos bairros às fábricas, ampliando assim a dimensão do que comumente se entende por “político”, relativizando o papel dos espaços representativos sem, no entanto, buscar superá-los por completo, objetivando a criação de uma sociedade participativa com reformados marcos políticos, sociais e econômicos.

Muitas tem sido, no entanto, as críticas ao modelo participacionista, tanto em relação aos seus fundamentos quanto à discussão institucional que propõe. Dedicaremos a próxima seção deste capítulo a discutir alguns dos principais questionamentos feitos à teoria da democracia participativa, tentando mostrar certos limites dessa abordagem.

### **2.3 Críticas a Teoria da Democracia Participativa**

Dentre as principais críticas direcionadas à teoria da democracia participativa, destacaremos especialmente quatro: a) a forma como os participacionistas encaram o fenômeno da apatia cidadã; b) o apelo ao papel supra essencial da participação na teoria e na prática da política contemporânea, que leva os participacionistas a percebê-la como sendo um fim em si mesmo; c) a insuficiência da discussão sobre a necessidade da ampliação da política via democracia nas indústrias como elemento para superação do sistema social e político contemporânea e, por fim d) a insuficiência da discussão acerca dos procedimentos característicos dos espaços de participação e a consideração problemática sobre, no limite, o fim das fronteiras entre a sociedade civil e o Estado nos participacionistas.

A primeira crítica que pontuaremos neste trabalho diz respeito à forma como a teoria participacionista encara o fenômeno da apatia cidadã. Na teoria da democracia participativa, nas palavras de Vitullo,

a apatia não é algo dado, não é um ‘fato da natureza’, é algo que provém do próprio sistema social. Os participacionistas discordam dos defensores da democracia ‘elitista-competitiva’, os quais alegam que a baixa participação seria um fenômeno inevitável, e até incluso desejável, para garantir a estabilidade do sistema político e econômico; um fenômeno que denotaria expressão de confiança nos governantes (VITULLO, 1999, p 48).

Para teóricos da participação como Macpherson, a apatia não seria um variável independente, ela seria gerada, entre outros fatores, pela desigualdade social, como já vimos anteriormente.

Não são poucos os teóricos que demonstram preocupação com certo “apelo demasiado” à participação existente na teoria da democracia participativa. Para esses, como já assinalamos rapidamente na discussão do primeiro capítulo, a participação elevada poderia prejudicar a estabilidade do sistema político. Uma participação limitada poderia permitir chegar ao equilíbrio ótimo entre governabilidade e responsabilidade, ou, em outras palavras, entre eficácia e legitimidade (VITULLO, 1999). Entre esses destacamos Bobbio, que em uma famosa passagem expõe nos seguintes termos suas preocupações acerca dessa problemática:

O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia. (BOBBIO, 1986, p 37).

Bobbio compartilha do receio de boa parte dos elitistas quanto a um arrobo totalitarista na radicalização da participação e na aspiração do surgimento de certo “cidadão total”, outra face do Estado total (BOBBIO, 1986).

Em direção semelhante, Sartori, autor ligado a vertente “Elitista Competitiva”, entendia que a teoria participativa da democracia, ao radicalizar o papel da participação, poderia degenerar em um elitismo ainda mais acentuado que aquele que preconizava neutralizar, acabando por substituir as elites existentes por contra elites. O defensor do participacionismo acabaria se convertendo num elitista já que a participação intensa apenas seria possível em grupos demasiadamente pequenos (VITULLO, 1999). Para ele, é a democracia representativa tradicional e o mecanismo eleitoral já conhecido que garante aos

que não se interessam pela participação ao menos o direito ao voto e, portanto, algum tipo de proteção contra as elites. Em suas palavras,

la prueba democrática es la prueba electoral; pues sólo las elecciones expresan un ‘consenso general’, es decir, las opiniones de todo el Pueblo (que se preocupa de expresar su opinión). Por el contrario, las voces que se dejan sentir por encima y más allá de las elecciones son voces minoritarias o de élites; son las voces de una fracción normalmente reducida del Pueblo” (SARTORI, 1994).

Peter Bachrach, notável teórico da democracia participativa, em “Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy”, obra posterior ao seu famoso livro “Crítica de la teoría elitista de la democracia”, recupera a discussão sobre o papel da liderança na teoria participacionista e alerta para o fato desse ser um tema ausente nas discussões dos teóricos dessa vertente (BACHRACH, 1993). Para ele, a apatia é um fenômeno difícil de ser solucionado ou superado com a possibilidade de espaços abertos à participação direta. O sistema democrático exigiria líderes, mas que estabelecessem uma relação com a cidadania distinta daquela defendida pelos elitistas, que estaria baseada na reciprocidade e na equidade.

Para Vitullo, comentando o posicionamento de Bachrach e concordando com suas premissas, é imperioso à teoria participativa e outras vertentes alternativas, no trato sobre a apatia e as formas possíveis de participação, que a questão da liderança seja mais bem desenvolvida pelas teorias sem permitir, no entanto,

que estas se vejam forçadas, por isto, a aderir à tentativa schumpeteriana de inserir a teoria das elites na trama conceitual da teoria democrática. Caso o objetivo seja construir uma democracia com maior densidade, não resultaria muito convincente aceitar o casamento da teoria das elites com a própria teoria da democracia. (VITULLO, 1999, p 52).

A segunda crítica aos participacionistas que abordaremos trata da concepção da participação como sendo o fim da política, o objetivo maior da teoria democrática. Os teóricos da teoria hegemônica rejeitam essa ideia. Dentre eles destacamos John Elster e seu artigo “O mercado e o fórum: três variações na teoria política”. Para Elster, a teoria da democracia participativa, para quem, em suas palavras “o ponto principal da política reside nos efeitos educativos ou, de outro modo, nos efeitos benéficos sobre os participantes”, concebe a participação de maneira “incoerente internamente ou auto-derrotante” (ELSTER, 1997 p 241).

Na perspectiva participacionista,

o processo político é um fim em si mesmo, um bem ou mesmo o bem supremo para aqueles que deles participam. Pode ser elogiado devido aos efeitos educativos sobre

os participantes, mas os benefícios não cessam uma vez que a educação tenha sido completada [...] A política, nesta concepção, não é sobre alguma coisa. É o espetáculo agonístico por excelência... (ELSTER, 1997 p 248).

O erro participacionista consistiria em desconsiderar que não é a participação o fim da política, mas sim os resultados e as decisões extraídas do processo decisório democrático. A satisfação obtida na discussão política, diz Elster, “é parasitária da tomada de decisões” (ELSTER, 1997, p 246). Para John Elster, que defende uma concepção instrumental da política<sup>41</sup>, a participação e os benefícios que dela decorrem devem ser encarados como co-produtos da atividade política. O indivíduo que participa nos espaços abertos à participação está engajado na atividade política para buscar decisões que atendam a um objetivo final por ele almejado, no qual se incluem também ganhos coletivos, para sua comunidade ou movimento ao qual pertença. O esforço empreendido na participação se dá em função de um resultado esperado, de uma decisão favorável aos objetivos buscados pelo grupo social e indivíduos que os buscam. O engajamento na política, em sua essência, não pode ser encarado como o objetivo da política, se assim for, o que temos é uma “concepção narcisista da política” (ELSTER, 1997, p 241).

A política, conclui Elster, “está no mesmo nível de outras atividades, como a arte, a ciência, esportes e xadrez. Engajar-se neles pode ser profundamente prazeroso, se você tiver um objetivo definido de modo independente, como obter um direito ou derrotar um oponente”, e arremata, citando a luta do cartismo entre os ingleses, observando que o principal objetivo deste movimento não era apenas envolver os militantes nas discussões e engajá-los no processo de conquista das bandeiras levantadas, mas era, antes e além de tudo, conseguir interferir no resultado da disputa política em questão, obtendo a aprovação para a feitura da Carta Constitucional (ELSTER, 1997, p 247). Finaliza lembrando que “foi porque acreditavam que poderiam conseguir a Carta Constitucional que se engajaram na luta por ela com seriedade de propósitos de que também lhes traria, como efeito lateral, o autorrespeito” (ELSTER, 1997, p 247). A participação, sendo assim, quando encarada como fim da política esvazia o sentido da mesma, convertendo-se em elemento central de uma teoria política autoderrotante (ELSTER, 1997).

O terceiro ponto diz respeito ao modo como alguns teóricos clássicos do participacionismo, em especial Pateman e Macpherson, discutem o problema da democratização das esferas econômicas, sobretudo empresas e indústrias, como caminho

---

<sup>41</sup> Para Elster, a política seria instrumental num sentido amplo, o que implicaria dizer que a “ação política é primariamente um meio para fins não políticos, somente secundariamente um fim em si mesmo” (ELSTER, 1997, p 241).

essencial para a superação do modelo de democracia hegemônico relacionado ao sistema capitalista. Pateman, por exemplo, em “Participação e Teoria democrática”, pouco trata a respeito da propriedade dos meios de produção, ou de que forma a democracia nos locais de trabalho, em especial na indústria, posto por esses autores como local onde a dominação do homem pelo homem, característica do capitalismo, se daria com mais dramaticidade, deveria se converter em poder capaz de permitir ao trabalhador se apoderar dos meios de produção.

Haveria nesses autores, a partir dessa crítica, certa resignação à manutenção do sistema capitalista. Essa crítica atenta também para uma possível ausência de questões referentes ao conflito de classes no interior da teoria participativa, o que a levaria a enxergar como possível a realização de uma democracia substancial dentro da estrutura capitalista. Para Vitullo, citando os estudos de David Trent,

a busca de uma democracia radical e plural não deve levar a minimizar a importância dos assuntos econômicos, a não se ocupar mais da redistribuição e da estrutura econômica e a dedicar-se tão somente ao sujeito e suas definições. [...] evidentemente, para no mínimo pensar em uma democracia mais viva, mais forte, mais audaz, radical, profunda e participativa, dever-se-ia considerar o conflito de classes, pois a democracia sob um sistema capitalista encontra limitações de classe que impedem sua expansão. (VITULLO, 1999, p 31 - 33).

Também para Luis Felipe Miguel “se as decisões cruciais sobre investimento, lucro e salário permanecem nas mãos dos capitalistas, qualquer introdução de mecanismos democráticos na empresa será limitada e, em última análise, contribuirá mais para legitimar a exploração do trabalho” (MIGUEL, 2005, p 26).

É nesse sentido que surgem em trabalhos de autores como Carol Gould a discussão sobre modelos de autogestão dos trabalhadores como proposição de um modelo que dê conta também da democratização da esfera econômica. Para Gould, a autogestão implicaria necessariamente a propriedade do capital, o controle e a gestão de cada empresa por aqueles que trabalham nela (Gould, 1988). A tomada direta de decisões no processo produtivo da autogestão dos trabalhadores teria como consequência a justiça. Esse tipo de proposta difere daquela apresentada por Pateman e Macpherson, que analisariam o processo de decisão democrática pela participação sob uma forma quase que exclusivamente política (VITULLO, 1999)<sup>42</sup>.

Por fim, trataremos brevemente de duas críticas feitas por teóricos da democracia deliberativa, corrente alternativa que será objeto do nosso estudo no capítulo seguinte. A primeira diz respeito à certa insuficiência da discussão sobre quais seriam os procedimentos

---

<sup>42</sup> Robert Dahl, em sua fase mais madura, distanciou-se cada vez mais da abordagem próxima ao elitismo que caracterizou sua teoria democrática nas décadas de 50 e 60. Em seu livro “Um prefácio à democracia econômica”, da década de 80, faz uma defesa consistente das vantagens políticas advindas da autogestão.

necessários e desejáveis para a realização de um ideal participativo pelos participacionistas. A segunda trata da objetável radicalização da relação entre Estado e sociedade civil pelos teóricos da democracia participativa, que levaria, no limite, à extinção das fronteiras que demarcam o espaço de cada uma no processo de decisão política das sociedades modernas<sup>43</sup>.

Para Habermas, importante autor da corrente deliberativa, a concepção republicana da participação, estaria pautada na ideia de que “o processo democrático depende das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum” (HABERMAS, 1997, p 44)<sup>44</sup>. Tal perspectiva apresentaria um caráter de homogeneidade e virtuosidade que não condizem com uma realidade complexa e plural. Em outras palavras, a teoria da participação radical não trataria devidamente o problema da articulação necessária entre democracia e pluralismo, posta por Habermas como grande desafio às teorias alternativas que procuram um novo referencial teórico para ampliação e fortalecimento da democracia. Segundo Ligia Luchmann sobre a postura de Habermas, é justamente 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”, buscando, portanto, outro modelo alternativo de democracia, o modelo deliberativo (LUCHMANN, 2002).

James Bohman, seguindo caminho semelhante à crítica de Habermas, observa certa fragilidade na discussão institucional dos participacionistas justamente pela fragilidade com que trata a questão do procedimento democrático. Para Bohman, como nos diz Vitullo, “muitas teorias participacionistas deveriam revisar seu anti-institucionalismo e sua crença excessiva no hiper-racionalismo da tomada de decisões políticas. Não poderia outorgar-se legitimidade, pela via da participação, a uma realidade profundamente antidemocrática?” (VITULLO, 1999, p 28). Em outras palavras, não basta que haja oportunidades de democracia direta. Os espaços tem que ser permeados pela lógica da deliberação, da oportunidade de fala e reflexão.

Para a crítica advinda de alguns autores deliberativos, portanto, não basta afirmar que a participação e os espaços participativos são necessários e desejáveis, é preciso se perguntar como construir espaços onde o processo de tomada de decisão se dê a partir de um diálogo

---

<sup>43</sup> Essa discussão comparativa será abordada de maneira mais detalhada e extensa no capítulo IV, quando trataremos dos distanciamentos e aproximações entre os dois modelos alternativos de democracia estudados neste trabalho.

<sup>44</sup> Em seu livro “Direito e Democracia”, Habermas tenta mostrar a insuficiência de dois modelos que se situam em extremos opostos: a democracia liberal e a democracia republicana. Embora não use os termos “participacionistas” e “democracia participativa”, muitas premissas existentes na descrição dos republicanos feita por ele coincidem com aspectos relevantes da teoria da democracia participativa.

livre e aberto à troca de razões, no qual interesses podem ser modificados publicamente. A versão participacionista seria, sendo assim, um importante rompimento com o paradigma hegemônico, mas ainda um modelo insuficiente para garantir a construção de uma teoria da democracia alternativa (BOHMAN, 1996)<sup>45</sup>.

Outro questionamento feito aos participacionistas, novamente colocado por Habermas, diz respeito à discussão sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil <sup>46</sup>. O autor alemão critica a relativização da centralidade do Estado no processo político decisório nas sociedades modernas proveniente das teorias participacionistas. Para Habermas, é preciso reconhecer os limites ou fronteiras entre o Estado e a sociedade, na medida em que, ainda “competiria ao primeiro a regulação e a administração dos problemas sociais” (LUCHMAN, 2002, p 3). Em Habermas, mantém-se a centralidade do Estado no processo político decisório que ocorre, entretanto, no interior da teoria deliberativa, “pressionado” “pelas demandas sociais que pulsam, dentre outros, de um processo comunicativo exercido por cidadãos na esfera pública” (LUCHMAN, 2002, p 3). Amy Gutmann, autora também da corrente deliberacionista, segue direção semelhante àquela de Habermas na crítica aos participacionistas, afirmando que seria a exigência de prestação de conta por parte dos agentes eleitos do Estado, e não a participação direta a “chave” para um modelo alternativo e viável de democracia (GUTMAN, 1995).

---

<sup>45</sup> Também há várias insuficiências no modelo institucional dos teóricos da democracia deliberativa, apontadas dentro e fora desse corrente. O ideal de uma democracia baseada em encontros face a face dos cidadãos para a discussão racional e reflexiva das questões a serem objeto de decisão política encontra várias dificuldades de efetivação. O próprio Bohman reconhece as dificuldades enfrentadas pelo deliberacionistas no debate sobre o funcionamento das instituições deliberativas sob condições sociais reais (BOHMAN, 1996). Esse assunto será mais extensamente tratado nos capítulos seguintes.

<sup>46</sup> Na teoria habermasiana, o sistema político tradicional ainda é o espaço mais adequado e legítimo para a tomada de decisões políticas. Segundo Luchman, “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 [ainda] acionados ou gerenciados pelo sistema político” (LUCHAMN, 2002, p 4). Alguns autores da perspectiva deliberativa, tais quais Cohen e Bohman, como veremos nos capítulos seguintes, incorporam outras nuances na discussão sobre a função dos espaços deliberativos e a questão da participação direta dos cidadãos nas decisões políticas.

## CAPÍTULO 3

### A TEORIA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

---

Neste capítulo analisaremos a corrente alternativa da teoria democrática chamada de “teoria da democracia deliberativa”, a partir de uma revisão crítica dos textos de alguns dos mais significativos autores dedicados à defesa de um modelo democrático cujo elemento central a ser preservado é o caráter argumentativo do processo político. Quanto à estruturação do capítulo, de forma análoga ao anterior, apresentaremos inicialmente os fundamentos teóricos da corrente, tentando mostrar como esta perspectiva, em busca de um novo referencial de justificação política frente ao modelo democrático “liberal pluralista”, introduz o processo deliberativo pautado na troca de razões entre os indivíduos como o principal instrumento de garantia da legitimidade do sistema democrático.

Exploraremos nessa primeira parte o conceito de democracia deliberativa e como essa corrente redefine o debate sobre a legitimidade na teoria democrática, a discussão em torno do procedimento deliberativo em si, as condições ideais para que aconteça e os benefícios que pode gerar. Na segunda seção procederemos à discussão sobre alguns modelos institucionais defendidos pelos deliberativos para, por fim, na terceira parte do capítulo, apresentarmos algumas críticas externas feitas ao modelo em questão e discutiremos algumas divergências entre autores deliberativos importantes quanto ao espaço de realização da participação dos cidadãos no processo democrático.

#### 3.1 Fundamentos teóricos

Assim como na corrente participacionistas, os primeiros escritos da vertente deliberativa podem ser encontrados entre as décadas de sessenta e setenta, no bojo das grandes inquietações vividas pelas sociedades democráticas daquele período. A perspectiva deliberativa também surge como reação ao modelo minimalista restritivo de participação sustentado pela teoria hegemônica, buscando resgatar o valor do elemento argumentativo no interior da teoria democrática.

É na década de oitenta, no entanto, que a democracia deliberativa ganha corpo enquanto corrente teórica relevante nas discussões sobre modelos de democracia. Foram autores como Habermas, Cohen e Bohman que primeiramente, alicerçando suas análises nos movimentos sociais (Cohen), no caráter dialógico do processo político (Bohman) ou

centrando mais atenção ao estudo da esfera pública (Habermas), chamaram atenção para a importância central do procedimento argumentativo no interior do debate realizado na teoria democrática (AVRITZER, 2000).

A democracia deliberativa se coloca como alternativa ao modelo hegemônico por nós delineado ao longo do primeiro capítulo especialmente pelo caráter antiargumentativo desta perspectiva. Tal perspectiva hegemônica liberal, seja em sua versão elitista pluralista que caracteriza a democracia como uma disputa entre elites e grupos pelo controle do Estado, ou pela versão economicista da teoria da escolha social, que a caracteriza como instrumento de agregação de preferências pré-políticas expressadas isoladamente por uma “espécie de ‘cidadão-consumidor’ soberano, cuja atividade política crucial é o voto individual e secreto”, compreendido como um ato privado mais que como uma ação pública, reduz o debate normativo acerca da democracia e seus procedimentos, entendendo o processo político decisório como incapaz de, ou bastante débil para, interferir na formação e alteração de preferências a partir de critérios razoáveis orientados para algum tipo de saldo coletivo (Vieira e Silva, 2013, p 154)<sup>47</sup>. Os indivíduos têm apenas preferências fixas, que eles visam promover pelo uso das instituições e regras democráticas. Tais instituições e regras funcionam simplesmente para agregar preferências diferentes dos cidadãos, sendo legitimadas quando estes, “ao menos tacitamente consentem em serem obrigados por elas” (CUNNINGHAM, 2009, p 194).

A corrente deliberativa discorda dessa abordagem que aproxima a democracia da lógica imperante na dinâmica do mercado e que insiste em definir o processo democrático como “mero somatório ou simples combinação de preferências individuais, tidas por normativamente fundamentais e definidas à parte do próprio processo político” (Vieira e Silva, 2013, p 156), entendendo-a como uma abordagem que empobrece a discussão normativa acerca da democracia. Nesse sentido, segundo Denise Vitale, no paradigma democrático da deliberação

permanece o diálogo e não a competição de interesses típica do mercado. Se os argumentos a favor e contra leis e políticas devem ser dados em termos de avanço ou não do bem comum dos cidadãos e da justiça da sociedade política, a proposta

---

<sup>47</sup> Para Vieira e Silva, na teoria da escolha racional, o indivíduo, enquanto ator político racional, “é um ator puramente estratégico, uma espécie de sucedâneo do homo economicus, visando otimizar as suas escolhas face aos interesses que tem e às alternativas que lhe são colocadas. E o processo democrático fica praticamente esgotado nos mecanismos eleitorais de agregação de interesses ou preferências que o precedem” (Vieira e Silva, 2013, p 157). Segundo eles, a teoria deliberativa surge justamente contra essa imagem “reducionista do campo político democrático e do tipo de racionalidade que o enforma”; e seguem afirmando que os deliberativos, frente a isso, “desenvolveram uma concepção comunicativa da racionalidade e ação humana, orientada já não para o ganho, mas antes para o entendimento, e vieram lembrar que a tarefa da política não é apenas, como acontece com o mercado, eliminar ineficiências, mas também, e sobretudo, criar justiça” (Vieira e Silva, 2013, p 157).

deliberativa deve ser entendida em contraste com as concepções elitistas e pluralistas, baseadas em grupos de interesses. (Vitale, 2006b, p 556).

Não são os vetores do mercado, mas sim os elementos que regem a dinâmica dos fóruns públicos de discussão que devem caracterizar o processo democrático.

Jurgen Habermas, apontado por muitos como o mais importante autor da corrente deliberativa, numa das passagens do seu livro “Direito e Democracia”, cita o teórico italiano Norberto Bobbio, para quem as mudanças advindas do processo de complexificação da sociedade moderna dificultavam a realização das promessas democráticas clássicas, sendo estas carregadas de abordagens utópicas (HABERMAS, 1997). A partir dessas dificuldades, muitos teóricos apresentaram uma definição procedimental de democracia, sobre o qual já tratamos mais especificamente no primeiro capítulo<sup>48</sup>. Em outras palavras, diante das dificuldades trazidas pelo pluralismo e todo o complexo arranjo da sociedade atual, esses teóricos sustentavam que a democracia só poderia ser entendida como um conjunto mínimo de regras e procedimentos. Habermas (1997) aprecia o valor descritivo dessa abordagem, na medida em que se coloca a favor de certo rigor na discussão procedimental da democracia. No entanto, como boa parte dos deliberativos, ele entende que tal definição não seria suficiente por apresentar um claro déficit normativo.

A discussão fundamental para os deliberativos passa a ser então como alcançar um procedimento qualificado, a ser legitimado pela dinâmica discursiva da sociedade. Um procedimento que fosse enriquecido por uma teoria normativa consistente (HABERMAS, 1997), que pudesse dar conta dos desafios postos pelo pluralismo e pela complexidade da sociedade contemporânea sem, entretanto, excluir a necessidade de rearticular as ideias de cidadania e autonomia<sup>49</sup>. Uma teoria que valorize o caráter procedimental da democracia deveria se preocupar com os processos através dos quais a legitimidade das normas jurídicas, das decisões vinculantes, se mediria pela racionalidade do processo democrático, que residiria

---

<sup>48</sup> Boaventura de Sousa Santos afirma que o modelo procedimental mais rígido, ao qual Habermas e os Deliberativos se referem ao dirigirem várias críticas, teria como alguns de seus principais expoentes Kelsen, Schumpeter e Bobbio, que estabeleceram, segundo ele, um modelo procedimental de democracia centrado quase que exclusivamente nos métodos para constituição de governos. Habermas e a tradição deliberativa por ele influenciada passam a insistir que a democracia como procedimento pode e deve ser entendida também como prática social, vinculando a questão procedimental a uma concepção normativa mais forte (SANTOS, 2002).

<sup>49</sup> Para os teóricos deliberativos, a política, para abranger o pluralismo, deve contar com o assentimento de atores “em processos racionais de discussão e deliberação” (SANTOS, 2002, 52-53). Para eles também, a teoria da democracia participativa teria falhado quanto à tarefa de bem encarar os desafios postos pelo pluralismo. Ao radicalizar na tentativa de rearticular a participação a um conceito mais forte de vontade coletiva e soberania popular, não considerando adequadamente os desafios postos pela heterogeneidade da sociedade atual, os participacionistas teriam encaminhado insatisfatoriamente em seu modelo as soluções para ressignificação do ideal democrático a partir de procedimentos e instituições realizáveis. Faremos essa discussão mais atentamente no próximo capítulo.

no uso adequado do procedimento, devendo este ser sempre discursivo e deliberativo (VITALE, 2006b).

Para os deliberativos, sendo assim, como diz Boaventura de Sousa Santos, o procedimentalismo democrático não pode ser “um método de autorização de governos. Ele tem de ser, como nos mostra Joshua Cohen, uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais” (SANTOS, 2002, p 53), estabelecendo alguma rearticulação entre procedimento e participação. A deliberação enquanto método, e não mais a simples agregação, passaria a ser o elemento legitimador das decisões, e cuja efetiva realização seria o eixo central de um sistema político justificável<sup>50</sup>.

Um conceito bastante importante na discussão sobre um novo marco justificatório da democracia entre os teóricos da democracia deliberativa é o de esfera pública, especialmente aquele definido por Habermas ao longo de sua obra<sup>51</sup>.

Na teoria habermasiana que influenciou bastante a perspectiva deliberativa, o sistema político é formado pelo conjunto das instituições que conformam a administração burocrática do Estado, o poder judiciário e os espaços democráticos de formação da vontade (poder legislativo, partidos, eleições livres, etc.). Para que esse centro decisório do sistema político gere decisões legítimas, ele deve estar conectado com o poder comunicativo gerado na periferia do sistema, composto por vários núcleos da sociedade civil organizada, formadores de opinião (associações, sindicatos, organizações). A esfera pública é justamente o espaço mediador entre o sistema político e os diversos interesses expressos na sociedade civil (HABERMAS, 1997). Segundo Avritzer, em Habermas, a esfera pública seria um:

espaço de 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).

O conceito habermasiano de esfera pública permite que o processo político não se restrinja às decisões tomadas por representantes no interior do sistema político tradicional sem

---

<sup>50</sup> É importante ressaltar que não resta absolutamente clara qualquer intenção, por parte dos deliberativos, de negar por completo o método agregativo, na medida em que vários teóricos deliberativos reconhecem as dificuldades práticas que o pluralismo impõe à busca pelo consenso (importante como referencial normativo nessa teoria). Na teoria deliberativa a deliberação pode e deve ajudar a transformar preferências, “ao encorajar os participantes a assumirem uma perspectiva menos egoísta sobre questões de interesse comum, mas essas preferências têm ainda de ser agregadas de alguma forma, que não é em si mesma deliberativa” (SILVA e VIEIRA, 2013, p 157). A questão colocada é muito mais como a deliberação pode melhorar e qualificar a agregação em busca de uma maioria cujo poder melhor se justifica.

<sup>51</sup> Alguns autores chamam atenção para o fato de Habermas ter apresentado perspectivas um pouco diferentes sobre o conceito de “esfera pública” em suas obras, ora apresentando-o com um papel regulador do sistema político mais forte, ora mais brando. Trataremos aqui sempre do conceito de esfera pública que Habermas apresenta em seu livro “Direito e Democracia”, da década de 90.

que essas precisem ser legitimadas pela participação dos cidadãos na formação da opinião pública, ocorrida através da deliberação no interior dessa esfera, para além do processo eleitoral. A partir da ideia de esfera pública combinada com um novo conceito de sociedade civil<sup>52</sup>, que na teoria do alemão recupera seu caráter público, as exigências quanto à justificação da política democrática tornam-se maiores. O sistema político passa agora a sofrer a influência de uma rede de comunicação que fornece argumentos públicos acessíveis a todos, e que passa a pressionar, problematizar e questionar as decisões tomadas nos espaços tradicionais do Estado<sup>53</sup>. Essa contribuição é fundamental para a teoria deliberativa, na medida em que reintroduz a discussão sobre a participação do cidadão no debate público pautada no elemento discursivo e seu papel enquanto princípio garantidor da legitimidade do sistema democrático.

Tal modelo deliberativo entende que a democracia deve buscar elementos legitimadores a partir de um conceito de soberania popular menos radical que aquele apresentado pelos republicanos e participacionistas, que o compreendem a partir da ideia de uma cidadania proativa centrada num ator coletivo capaz de refletir em alguma medida o todo. Na perspectiva deliberativa procedimentalista inaugurada por Habermas, a ideia de soberania popular passa a ser percebida em seu anonimato e a ter um caráter muito mais subjetivo, estando “diluída nas redes informais de comunicação e nas deliberações institucionalizadas” do sistema político (VITALE, 2006b)<sup>54</sup>. Tais divergências e aproximações entre autores participacionistas e deliberacionistas serão mais exploradas no capítulo seguinte. Por agora, voltemos ao debate sobre as linhas gerais apresentadas pela teoria deliberacionista.

---

52 O conceito de sociedade civil em Habermas e nos deliberativos diverge daquele posto pela tradição liberal que a definiram enquanto sistema de necessidades, do trabalho, do livre comércio, ou seja, como um âmbito restrito ao plano econômico de produção e circulação de mercadorias regidas por uma lógica individual. Em Habermas, a sociedade civil surge como um espaço regido por relações comunicativas entre atores privados em busca da formação do interesse público (LUCHMANN, 2002). Seria, portanto, um espaço de ação coletiva através das relações de comunicação. O autor recupera assim o caráter político da sociedade civil, em detrimento de sua redução ao plano econômico, permitindo assim que ela cumpra importante papel no caminho que leva à ampliação da democracia no interior de sua teoria.

53 Alguns teóricos da deliberação criticam o papel que Habermas confere à esfera pública. A crítica central é quanto ao caráter não decisório da esfera pública na teoria habermasiana. Em Habermas, como veremos mais a frente, esfera pública se dá predominantemente em espaços extras institucionais.

54 O projeto democrático habermasiano situa a democracia deliberativa como caminho intermediário entre as concepções liberal e republicana/participacionista. Para ele, as duas abordagens não conseguem equilibrar adequadamente a relação entre soberania popular e direitos individuais fundamentais. Os liberais, temerosos dos efeitos perversos de uma vontade da maioria soberana sobre os direitos das minorias, esvaziam por demais o papel da soberania popular na teoria democrática. Os republicanos ou participacionistas, num movimento contrário, exageram no papel conferido à soberania popular, não a concebendo de maneira adequada, desequilibrando a relação entre salvaguarda dos direitos e democracia. O modelo deliberativo, a partir da ideia de esfera pública, garante um papel maior à participação que aquele conferido pelos liberais ao mesmo tempo em que revisa o conceito de soberania popular de influência rousseauiana, introduzindo a ideia de que a participação deveria se dar no processo de formação da opinião, gerando maiorias motivadas racionalmente, mais do que na formação de uma possível (ou impossível) vontade coletiva (HABERMAS, 1997).

Sob a perspectiva deliberativa, preocupada com o fortalecimento dos procedimentos de deliberação que ocorrem na esfera pública, o processo democrático é entendido como “um diálogo livre e aberto para testar e trocar razões, motivações e perspectivas, no qual os interesses são formados e transformados publicamente, e não vêm formulados a priori como postulam aqueles que defendem a visão pluralista da democracia” (VITULLO, 1999, p 55). Ou seja, para os deliberacionistas, o modelo liberal hegemônico que, no limite, restringe a legitimidade da democracia à competição entre grupos pelo poder nas eleições e por meio de barganhas no período intereleitoral, além de conferir caráter puramente protetivo à participação, também esvazia o caráter argumentativo do processo de escolha e decisão política nos sistemas democráticos, realizando uma discussão procedimental insuficiente, que despreza o papel da esfera pública.

Para além da crítica feita pela democracia participativa, quanto ao esvaziamento das possibilidades efetivas de participação popular na dinâmica das sociedades democráticas, a teoria deliberativa passa a questionar também a forma como deveria ocorrer a participação no processo político ampliado. Para esta corrente não basta haver competição e eleições regulamentadas por instituições e regras, como querem os liberais hegemônicos, tampouco a retomada do conceito de soberania popular deve se dar a partir de simples defesa da ampliação da participação e formação de majorias sem o tratamento adequado dos espaços e procedimentos aos quais ela estará submetida. É preciso ampliar a participação, sem, no entanto, permitir que ela se dê a partir do método de simples agregação de preferências ou de uma vontade coletiva previamente formada, característico daquilo que Avritzer chama de “modelo decisionístico antiargumentativo” (AVRITZER, 2000).

Na teoria da democracia deliberativa, não basta ao indivíduo participar, é preciso que ele tenha a possibilidade de expressar suas opiniões em um processo de debate e argumentação com regras inclusivas e justas. A teoria deliberativa, na verdade, desloca a fonte de legitimidade da maioria ou unanimidade para o próprio processo de formação política: a própria deliberação (WERLE E MELO, 2007). Não é consensual, no entanto, nesta perspectiva, tanto a forma como deve se dar a deliberação em si, quanto o alcance que deve ser dado à participação e à ideia de retomada da soberania popular.

Para os deliberativos, diferente do que sustenta a teoria hegemônica, o procedimento democrático não é a barganha. O processo democrático é legítimo quando encoraja e permite a deliberação a respeito de questões específicas sobre as próprias regras e o modo como o procedimento discursivo é aplicado (BENHABIB, 2007). Segundo Cunningham, para que a deliberação confira legitimidade ao procedimento democrático e seus resultados,

razões devem ser publicamente oferecidas e trocadas em fóruns adequados para esse propósito, e os participantes tem de ser aptos para livre e igualmente chegarem a preferências informadas e adquirirem e exercitarem as habilidades requeridas para a participação efetiva nos fóruns” (CUNNINGHAM, 2009, p 195)<sup>55</sup>

Assim como nos diz Vitullo, para autores deliberativos importantes,

a deliberação dos cidadãos tornar-se-ia fundamental caso se pretendesse que as decisões não lhes fossem meramente impostas. A meta da deliberação seria expressar valores publicamente e orientar a busca de caminhos para conseguir que as razões de cada grupo resultem convincentes para os demais cidadãos. (VITULLO, 1999, p 54).

Para a democracia deliberativa o processo democrático só se justifica enquanto exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições de igualdade participativa. A democracia não pode, sendo assim, legitimar o esgotamento do processo decisório no resultado eleitoral, mas sim valorizar e garantir processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (COHEN, 1997). A democracia deliberativa trata-se, segundo Ligia Helena Luchmann (2002), “de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais” (LUCHMANN, 2002, p). Essa deliberação necessita da ampla participação dos cidadãos nos foros públicos de discussão. Para Joshua Cohen, em seu importante artigo “Deliberation and democratic legitimacy”, a noção de democracia deliberativa “está enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e das condições de associação procede por meio da argumentação e raciocínio público entre cidadãos iguais” (COHEN, 1997, p 72).

Em direção semelhante Benhabib afirma ser a deliberação, dada sob condições corretas, o elemento central para a defesa de um modelo ideal, em direção ao qual as instituições democráticas devem se encaminhar (BENHABIB, 2007). Para ela, de acordo com o modelo deliberativo de democracia, a legitimidade política nos processos de tomada de decisão coletiva só pode ser alcançada caso as “instituições estejam de tais formas arranjas de modo que o que é considerado do interesse comum de todos resulte dos processos de deliberação coletiva conduzidos de modo racional e equitativo entre indivíduos livres e iguais” (BENHABIB, 2007, p 50). Também para Cohen, “a ideia fundamental da legitimidade

---

<sup>55</sup> Um questionamento sempre presente entre os críticos do modelo deliberativo diz respeito às dificuldades impostas pelas disparidades econômicas, sociais, culturais e políticas encontradas nas sociedades reais para a realização de um processo deliberativo que exige igualdade de condições entre os participantes. Para muitos, a teoria deliberativa trata insuficientemente tal problema. Trataremos mais detidamente desse tema na última parte desse capítulo.

democrática é de que a autorização para exercer o poder estatal deve surgir das decisões coletivas dos membros da sociedade que são governados por tal poder” (COHEN, 2007, p 115).

Sendo assim, o objetivo dos deliberativos, diferente do participacionismo mais radical, não seria caracterizar as decisões coletivas como processos que cristalizam perspectivas éticas a orientarem a vida social por completo. Tampouco poderia a democracia deliberativa assinalar que a legitimidade do processo político seja gerada a partir de mera agregação. Aqui, o que gera legitimidade é a “exigência de fornecer razões aceitáveis ao exercício do poder político para aqueles que serão governados” (COHEN, 2007). Nesse sentido, a democracia seria uma

Estrutura de condições sociais e institucionais que facilita a discussão livre entre cidadãos iguais – proporcionando condições favoráveis de participação, associação e expressão – e vincula a autorização para exercer o poder público (e o próprio exercício) a essa discussão – estabelecendo uma estrutura que lhe assegura a responsividade e accountability do poder político por meio de eleições competitivas regulares, condições de publicidade, supervisão legislativa e assim por diante. (COHEN, 2007, p 122).

Para os teóricos da deliberação, o modelo deliberativo responde mais adequadamente que o “liberal pluralista” a questões concernentes ao processo de tomada de decisão política no contexto de sociedades plurais. Nos “liberais pluralistas”, como já dissemos, as decisões políticas se dão a partir de processos onde as preferências já estão estabelecidas pelos indivíduos, preocupados em antecipar soluções coerentes com seus interesses<sup>56</sup>. A legitimidade da decisão política democrática repousaria no fato de que tais interesses deveriam se expressar enquanto maioria, num contexto em que estes sejam respeitados e considerados igualmente; a partir daí se dá o processo de agregação de preferências fixas, formuladas a priori pelos indivíduos.

Segundo Bernard Manin, isso não é suficiente para tratar da legitimidade do processo político democrático. Para ele, em seu artigo “Legitimidade e deliberação política”, os indivíduos não possuem previamente ao debate público um conjunto bem ordenado de preferências. É no decorrer da deliberação coletiva que ele descobre, aperfeiçoa e amplia suas

---

<sup>56</sup> Manin critica o fato de o pluralismo liberal propor um alinhamento mais estrito entre a dinâmica do mercado e a do fórum político para resolver o dilema do processo de decisão política e formação de maiorias legítimas em sociedades plurais. Na deliberação pública, por exemplo, diferente do que defende o pluralismo liberal, não se reduz, mas se multiplicam o número de soluções propostas. Diferente da dinâmica proposta pelos “liberais pluralistas”, o processo de decisão política nos fóruns não consiste na “totalização de intenções e vontades previamente formadas”, mas de procedimentos deliberativos orientados para a troca de argumentos que irão melhor definir as posições dos indivíduos e levá-los a ter que formar uma maioria pelo convencimento a partir do processo argumentativo (MANIN, 2007, p 35).

preferências sobre as questões políticas (MANIN, 2007). Para Manin, “os indivíduos sabem o que querem em parte: têm certas preferências e algumas informações, mas estas são incertas e incompletas, frequentemente confusas e opostas entre si”, pois “as pessoas, como tais, antes da intervenção de qualquer processo de mediação, não têm uma vontade determinada, mas antes oferecem uma multiplicidade de preferências incompletas, que frequentemente são incoerentes” (MANIN, 2007, p 31-36). Na teoria deliberativa, então, o cerne da abordagem está no fato de que, ao invés de agregar preferências, se deveria, no sistema político, estabelecer condições para que essas se modifiquem pela confrontação no debate público (ELSTER, 2007)<sup>57</sup>.

Na teoria deliberativa,

a fonte da legitimidade não é a vontade predeterminada dos indivíduos, mas antes o processo de sua formação, ou seja, a própria deliberação pública (...) já que as decisões políticas são caracteristicamente impostas a todos, parece razoável buscar, como condição necessária para a legitimidade, a deliberação de todos ou, mais precisamente, o direito de todos em participar na deliberação (...) uma decisão legítima não representa a vontade de todos, mas resulta da deliberação de todos” (MANIN, 2007, p 31)<sup>58</sup>.

Esse processo garante que a vontade de cada um se forme de maneira a conferir legitimidade ao resultado. A legitimidade do processo decisório, portanto, se dá a partir da formação de uma maioria forjada na troca livre e igual de razões, a se manifestarem diante de um público universal composto por todos os cidadãos<sup>59</sup>.

Um objetivo importante da democracia deliberativa é oferecer um caminho viável ao resgate da autonomia dos cidadãos como elemento fundamental do sistema político democrático. Em “A desarmonia da democracia”, Amy Gutmann aponta as insuficiências da abordagem liberal hegemônica, que reduziria a liberdade a seu caráter negativo, diminuindo a relação do indivíduo com a política, bem como da abordagem participacionista ou

---

57 John Elster, autor que não pertence à vertente deliberacionista, muito embora não se mostre absolutamente arredo à ideia da deliberação pública como elemento importante para a democracia, provoca em certa medida os autores deliberacionistas ao elencar algumas objeções a esta vertente (sete ao total). Em uma delas, Elster assinala que embora seja possível estabelecer um procedimento argumentativo que incida sobre as preferências dos indivíduos, modificando-as em algum grau, não é possível substituir a agregação enquanto procedimento ideal para se chegar a decisões políticas. Diz ele: “discute-se até que se toma uma decisão, mesmo se permanecem fortes diferenças de opinião (...) a transformação das preferências não pode fazer mais do que complementar a agregação de preferências, nunca substitui-la completamente” (Elster, 2007, p 235). Apresentaremos algumas críticas de teóricos liberais quanto ao papel relegado ao método de agregação na teoria deliberativa ao final do capítulo.

58 Manin critica teóricos como Rousseau, clássico mais influente entre os participacionistas, por este ter se equivocado quanto ao caráter atribuído à deliberação. Para Manin, a deliberação como fonte de legitimidade da democracia não pode ser entendida como a decisão em si, como a entendiam Rousseau e também Rawls, mas sim como processo de discussão que antecede a decisão (MANIN, 2007).

59 Manin defende que o procedimento democrático deve se orientar, não por uma ideia vaga de “construção de unanimidades”, como defendem os unanimistas, mas pela regra da maioria. Tal regra, no entanto, não significa que tenhamos que conferir legitimidade a simples existência de uma vontade do maior número por si mesmo. “A vontade da maioria é legítima porque foi determinada ao final de um processo deliberativo em que todos os cidadãos participaram, ou ao menos os que procuraram fazê-lo” (MANIN, 2007, p 41).

republicana, que a autora chama de “populista”, para quem a autonomia do cidadão estaria ligada a certo mal estar em relação à ideia de autoridade da representação. Ao buscar equilibrar essa relação, defendendo a divisão do trabalho entre cidadãos e representantes e o caráter protetivo dos direitos individuais e das minorias, bem como corroborando com certo apelo a um maior grau de envolvimento do cidadão nas questões públicas, a democracia deliberativa proporia, assim como defende também Habermas, um modelo democrático mais liberal que o republicano e mais democrático que o liberal (GUTMAN, 1995) <sup>60</sup>.

#### A democracia deliberativa expressaria

Um ideal de política em que as pessoas normalmente relacionam-se, não somente afirmando a própria vontade ou lutando por seus interesses predeterminados, mas também influenciando umas às outras por meio do uso publicamente valorizado de argumentos, evidências, julgamentos fundamentados e da persuasão que recruta razões para sua causa (GUTMANN, 1995, p 26).

É a participação do cidadão no debate público que garante maior grau de autonomia, na medida em que as decisões devem ser tomadas após o convencimento de cidadãos bem informados e interessados, cujo papel principal é menos tomar as decisões de forma direta do que contar com o processo de deliberação e argumentação pública para exercer pressão e exigir a prestação de contas (accountability) dos representantes políticos (GUTMANN, 1995). Quanto mais o representante presta contas e diminui o espaço que o separa do representado, mais autonomia ganha a cidadania. E o processo comunicativo da política deliberativa é a chave para o fortalecimento desse processo.

Fica claro, sendo assim, no que foi exposto até aqui, que para os deliberativos a legitimidade da democracia está alicerçada na possibilidade das decisões serem mediadas por procedimentos argumentativos inclusivos que levem os cidadãos a reocuparem os espaços públicos, os fóruns, resgatados enquanto dimensões essenciais da vida democrática. O processo democrático é entendido, então, como um diálogo livre para “testar e trocar razões, motivações e perspectivas, no qual os interesses são formados e transformados publicamente” (VITULLO, 1999, p 55). A legitimidade do poder político nos deliberacionistas busca sua base na argumentação pública e tenta realizar-se a partir de instituições estabelecidas para esse fim.

---

60 Um dos pontos da discordância que Gutmann apresenta contra o modelo republicano ou participacionista mais radical diz respeito à relação que estes tentariam estabelecer entre autonomia e participação direta na tomada de decisões. Para ela “o objetivo da democracia deliberativa não é o governo da maioria e sim a autonomia” (GUTMANN, 1995, p 24). O grande objetivo das instituições democráticas não seria, portanto, potencializar as oportunidades de participação direta, mas buscar “mecanismos que permitissem a responsabilização efetiva daqueles que tomam as decisões” (GUTMANN, 1995, p 24).

Discutiremos a seguir brevemente o processo deliberativo em si e as diferentes visões sobre as qualidades e possibilidades da deliberação enquanto procedimento adequado e justificatório da política democrática. Quais os benefícios que pode trazer o processo de deliberação? Qual o procedimento deliberativo mais adequado? De que forma a deliberação trata adequadamente a questão do pluralismo? Passaremos a investigar brevemente essas questões.

O procedimento deliberativo não deve ser entendido apenas como discussão de temas. Joshua Cohen chama a atenção para o fato de o processo deliberativo não buscar justificar-se apenas pela “discussão pública”, mas sim pela ênfase no “raciocínio público”. Em outras palavras, é preciso que os argumentos busquem aquilo que ele chama de “princípio da inclusão deliberativa”, ou seja, razões politicamente aceitáveis. Para Cohen uma razão política aceitável é aquela capaz de perceber outras razões como consideráveis e balancear bem os elementos contextuais que levam o indivíduo a ter aquelas razões (COHEN, 2007).

Em um cenário ideal de deliberação, onde o procedimento consideraria todos os indivíduos como iguais, a defesa dos pontos de vista e dos programas políticos se daria tendo como critério o fato de que todos são razoáveis e estão dispostos a cooperar para buscar resultados vinculantes satisfatórios. Para Cohen, no processo deliberativo deve-se encontrar “razões que são obrigatórias aos outros, reconhecendo esses outros como iguais, e cientes de que eles têm compromissos razoáveis alternativos”. Se algum argumento não satisfaz essa condição, diz Cohen, “isto será suficiente para rejeitá-lo”. No entanto, se submetido a essas condições, então vale enquanto “razão política aceitável” (COHEN, 2007 p 123).

As várias concepções a respeito do sujeito que participa do processo deliberativo, em geral centram-se na definição de um cidadão racional e razoável, que participa da deliberação pública defendendo argumentos alicerçados em concepções de bem comum. Sendo assim, é comum se destacar a capacidade racional individual como fundamento para a formação da vontade política do Estado a partir da deliberação entre cidadãos autônomos. Segundo Cohen, tal cidadão deve participar de um processo deliberativo estruturado em quatro regras: a) a deliberação ideal deve ser livre. Para isso, os participantes só poderão estar limitados pelos resultados da deliberação; b) a deliberação deve ser pautada pela razão. Os participantes devem sustentar argumentos que podem ser contrapostos na defesa das posições; c) as partes devem ser consideradas como iguais, não só formalmente, mas também substantivamente. A distribuição de recursos de poder e das regras do procedimento deliberativo não devem ser

assimétricas a ponto de impedir o acesso de quem se interesse pela deliberação (COHEN, 2007)<sup>61</sup>.

Benhabib também destaca alguns elementos centrais que constituem aquilo que Habermas chama de “situação ideal de fala”, e que ela chama de “princípios da reciprocidade igualitária”, constrangimentos procedimentais que eliminarão as posições que não podem ser aceitas pelos participantes do “discurso” moral:

(1) a participação em tal deliberação é governada pelas normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, para questionar, interrogar e abrir o debate; (2) todos têm o direito de questionar os tópicos definidos da conversação e (3) todos têm o direito de iniciar argumentos reflexivos sobre as próprias regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual são aplicadas e implementadas. Não há regras que em princípio limitem a agenda da conversação ou a identidade dos participantes, desde que qualquer pessoa ou grupo excluído possa demonstrar justificadamente que são afetados de modo relevante pela norma proposta em questão (BENHABIB, 1996, p. 70).

Para os deliberacionistas, o procedimento deliberativo levaria os indivíduos a buscarem uma ordenação coerente de argumentos e razões públicas, visando um resultado justo. Os inclinaria, enfim, a uma participação menos voltada para simples busca de interesses imediatos. Segundo Benhabib,

quando apresentam seus pontos de vista e posições aos outros, os indivíduos devem justificá-los para seus co-deliberantes por meio da articulação de boas razões em um contexto público. Esse processo de articular boas razões em público força o indivíduo a pensar sobre o que seria uma boa razão para todos os outros envolvidos. (BENHABIB, 2007)<sup>62</sup>

No contexto das instâncias deliberativas, então, como nos dizem Cohen e Benhabib, as preferências não tentam satisfazer pura e exclusivamente o auto interesse, mas conseguem adquirir certo sentido mais amplo.

Está implícito nessa concepção que o caráter público do debate estimularia o indivíduo a considerar mais fortemente as posições dos interlocutores, assim como procurar justificar suas razões a partir de argumentos que convençam a maioria de que o interesse defendido não

---

61 Para Cohen, divergindo de alguns autores deliberacionistas, para os quais basta a defesa de um modelo procedimentalista, a perspectiva deliberativa deve tratar de procedimentos justos e exequíveis (razões aceitáveis entre cidadãos livres e iguais), mas também sobre conteúdo, substância. Estas seriam, para ele, os valores da igualdade e liberdade, que são apreendidos pelos princípios de inclusão deliberativa, do bem comum e da participação (COHEN, 2007). O princípio do bem comum sugere que os indivíduos têm boas razões para rejeitar uma política quando ela não atende ao interesse de todos; o princípio da participação invoca o direito ao voto, a associação, expressão política e liberdade de expressar pontos de vista (COHEN, 2007).

62 Essa tendência ao acordo, ao consenso, implícita na abordagem deliberativa, é criticada por alguns autores, inclusive, estudiosos que aceitam vários pressupostos da teoria deliberativa, como Thomas Christiano. Para ele, “embora o acordo possa contribuir para a estabilidade da sociedade, o desacordo e a diversidade de concepções estão entre as condições mais férteis à realização dos bens da justiça e da virtude” (CHRISTIANO, 2007, p 88).

está associado simplesmente a seus anseios particulares. Segundo Elster, na lógica dos deliberacionistas, pode-se argumentar que essa seria uma postura pragmática esperada, já que há certos argumentos, voltados a interesses particulares, que não podem ser anunciados publicamente.

Num debate político é pragmaticamente impossível alguém argumentar que uma dada solução deveria ser escolhida porque é boa para ele próprio. Pelo simples ato de engajar-se num debate público – argumentação, em vez de barganha – exclui-se a possibilidade de recorrer a semelhantes razões (ELSTER, 2007, p 233)<sup>63</sup>.

Como diz Vitullo, esse caráter público levaria “tanto a moderar as demandas, já que quem as formula deverá aceitá-las no futuro em caso de que outrem as levante em circunstâncias distintas, como a moralizar as preferências. Tal caráter tenderia a excluir aqueles interesses não defensáveis frente a terceiros”. A exposição pública de razões, enfim, “contribui de forma substancial para ‘lavar’ as preferências e para filtrar as questões não pertinentes” (VITULLO, 1999, p 62-63). Para alguns autores deliberacionistas, o caráter público e coletivo da deliberação pode atuar como “antídoto” contra mecanismos de manipulação (LUCHMANN, 2002)<sup>64</sup>.

Um efeito importante da deliberação sobre os indivíduos seria o de enriquecer o seu repertório de informações, qualificando suas preferências, sua capacidade de interferir no debate público e tornando-os cidadãos mais engajados. Os indivíduos que participam da deliberação pública acabam melhorando sua percepção sobre aquilo que realmente preferem, o que melhoraria a qualidade das decisões a serem por eles tomadas. Eles entram no processo deliberativo possuindo informações fragmentadas e incompletas sobre as questões que irão decidir. No decorrer da deliberação os indivíduos se tornam conscientes dos conflitos inerentes aos seus próprios desejos. “Isso os leva a modificar os objetivos que tinham no início, desistir de alguns deles e harmonizar outros com vistas a compatibilizá-los com os desejos dos outros, trazendo à tona, portanto, a conciliação ou o compromisso” (MANIN, 2007, p 29). Os participantes, a partir da apresentação de novas informações e do melhor conhecimento das próprias preferências, são estimulados a buscar sempre apoderar-se por completo das problemáticas a serem abordadas no debate público, estando cada vez mais

---

63 Para Miguel (2005), o fato de que uma preferência vinculada a interesses particulares, estando exposta ao debate público, poderia se traduzir num discurso universalista, sem que perca seu caráter de autointeresse “é banal e constatável nos embates políticos cotidianos”. Os objetivos comuns e favoráveis a todos são muito mais subprodutos da busca pela realização de interesses específicos mais poderosos do que resultados de uma busca racional e virtuosa por bens públicos (MIGUEL, 2005, p 19).

64 Autores como Adam Przeworski (2007) argumentarão que, na verdade, a deliberação, realizada em contextos de graves assimetrias sociais e políticas, pode favorecer a manipulação. Apresentaremos melhor essa crítica na última parte do capítulo.

abertos à possibilidade de mudar e refazer suas preferências, realizando um processo de autocrítica a partir de razões oferecidas por outros.

Como consequência desse maior nível de informação, participação e qualificação do indivíduo, vários teóricos da deliberação também pontuam que esta ajudaria a gerar melhores decisões<sup>65</sup>. Num processo inclusivo que enseja a busca por boas razões, onde serão confrontados argumentos aceitáveis, provavelmente a qualidade das razões será melhor, havendo maiores chances de se contemplar abordagens relevantes e mais informações importantes. Nessa direção, pode-se argumentar que quanto mais os membros de uma sociedade democrática participam da discussão dos temas públicos mais serão capazes de minimizar preconceitos e participarão orientados na busca por melhores decisões.

Em tal sistema de livre expressão:

A exposição de múltiplas perspectivas ofereceria um quadro mais completo das consequências dos atos sociais, ajudaria a fazer melhores normas, melhores leis. Um processo deliberativo que funcionasse bem incrementaria as probabilidades de que os resultados políticos respondessem aos desejos e aspirações populares e, ao mesmo tempo, ajudaria a que tais resultados fossem melhores. (VITULLO, 1999, p 65)<sup>66</sup>.

O processo de deliberação pública funcionaria assim como “uma espécie de dispositivo de filtragem, eliminando as formas notórias de ignorância em face dos interesses e da justiça” (CRHISTIANO, 2007).

Outra característica do processo deliberativo é que este, à semelhança do que defendem os teóricos da teoria da democracia participativa, poderia trazer benefícios psicológicos àqueles que participam das deliberações, atuando sobre sua personalidade e a maneira como se relacionam com seus congêneres e com a sociedade em geral, fortalecendo seu compromisso ético para com as questões públicas. Enfim, a deliberação teria efeito positivo sobre o desenvolvimento das capacidades pessoais dos participantes. Alguns teóricos

---

65 Alguns autores alertam para o fato de que, apesar de a deliberação poder levar a melhores resultados, não significa que ela conduzirá necessariamente à resposta correta. O fato de um resultado ser o mais razoável não deverá significar que ele seja o “reflexo de algum padrão transcendente de justiça ou verdade” (VITULLO, 1999, p 73). Alguns teóricos identificam Cohen como um representante de tal visão epistêmica (VITULLO, 1999).

66 Thomas Christiano, em seu artigo “A importância da deliberação pública”, se mostra cético quanto ao efetivo potencial que tem o procedimento deliberativo para promover melhores decisões políticas. Segundo ele, não há evidências empíricas sobre isso, e tais efeitos da deliberação são em geral tênues e nem sempre positivos. O autor também se mostra preocupado quanto ao caráter desigual das sociedades atuais, onde há uma assimetria considerável na capacidade cognitiva e acesso a informação. O processo deliberativo, nessas condições, poderia gerar decisões permeadas por intrigas e manipulações (CHRISTIANO, 2007). Bohman, apesar de defender o efeito positivo que a deliberação teria sobre os resultados, também reconhece que não necessariamente as decisões públicas, que podem estar sujeitas a preconceitos disseminados na sociedade, serão melhores que as não públicas (BOHMAN, 1996 *apud* VITULLO, 1999).

afirmam que a deliberação poderia desenvolver maior senso de justiça e competência política, já que à medida que o cidadão participa do processo deliberativo, ele melhor se apropria das informações e da dinâmica própria da política (COHEN, 1997). Por essa perspectiva a deliberação teria um efeito educativo importante, que contribuiria para aperfeiçoar a participação dos indivíduos e melhorar, por consequência, a qualidade do processo político (MANIN, 2007).

Vários autores enaltecem o método deliberativo também por esta valorizar e pôr em evidência o pluralismo existente na sociedade contemporânea. O pluralismo, a diversidade de ideias fortalece o processo deliberativo e pode servir como força motriz, já que os procedimentos da troca de razões para se chegar a decisões harmoniosas não seriam necessários caso não houvesse visões e interesses plurais na arena pública. Como assinala Vitullo, a democracia deliberativa:

Requer uma multiplicidade de pontos de vista e argumentos. Cada um, ao ouvir os outros, expande o seu próprio ponto de vista e percebe coisas que antes não via. A discussão pública necessita, não apenas de pontos de vista múltiplos, mas, assim mesmo, de enfoques ou perspectivas enfrentadas ou em conflito, pois não poderia haver intercâmbio de argumentos entre indivíduos que tivessem o mesmo ponto de vista; [...] o que é evidente, simples e luminoso, não necessita submeter-se à deliberação; a deliberação é necessária para as coisas incertas, quando pode haver razões para decidir em um sentido e razões para decidir em outro sentido distinto (VITULLO, 1999, p 67-68).

Como vimos, para boa parte dos teóricos da deliberação, a condição ideal para o processo deliberativo exige a participação de cidadãos racionais, cujas habilidades cognitivas não sejam demasiadamente desiguais. Tal processo requereria também algum grau de igualdade substantiva. Não é difícil descobrir que essas são condições bastante difíceis de serem conseguidas nas sociedades atuais, e que a comunicação face a face do modelo deliberativo está marcada por uma série de desigualdades. Segundo Miguel,

As diferentes posições sociais dos interlocutores contaminam a situação de fala que, portanto, é marcada por assimetrias. Status, dinheiro, poder ou o domínio do padrão culto condicionam, de formas muito sutis, o acolhimento que é dado à intervenção de cada um dos falantes e, na aparência, não agridem as exigências do 'livre debate entre iguais'. (MIGUEL, 2005, p 15).

O autor adverte que tais problemas podem trazer questões relevantes que não são satisfatoriamente tratadas pelo modelo deliberativo, como o risco da legitimação da atual ordem social e a cooptação de grupos dominados (MIGUEL, 2005). Tais questões serão mais exploradas na última seção do capítulo, quando trataremos das críticas feitas à perspectiva deliberacionista.

A teoria da democracia deliberativa tenta, portanto, em síntese, reintroduzir na teoria democrática a importância do caráter argumentativo e do debate público no processo de formação da vontade dos cidadãos num contexto democrático. Nesta teoria, o cidadão apático que se mantém distante, sem possibilidades mais efetivas de participar dos debates sobre questões públicas fundamentais descritas pela teoria hegemônica, encontra espaços para debater, trocar razões, aprofundar seu conhecimento sobre os temas públicos e participar efetivamente da política, influenciando o sistema político.

Assim como nos diz Faria (2000), em resumo:

A teoria democrática deliberativa afirma que o processo de decisão tem de ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais, mas de um processo de comunicação em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade do cidadão (FARIA, 2000, p 48-49).

No entanto, a realização de uma democracia cujo valor fundamental precisa materializar-se em fóruns públicos que garantam a deliberação dos cidadãos no contexto de sociedades de grande escala e enormes assimetrias quanto ao acesso aos recursos de poder encontra grandes desafios no que diz respeito aos modelos institucionais a serem reivindicados. A questão de como essa deliberação seria possível e quais os espaços institucionais capazes de operacionalizá-la é fundamental nessa discussão.

O problema mais evidente quanto à institucionalização do ideal deliberativo, sobretudo nos autores que advogam um caráter mais radical na institucionalização desse ideal, diz respeito aos problemas trazidos pelas sociedades contemporâneas, com sua complexidade e dimensões. A comunicação face a face enfatizada pelo modelo deliberativo encontra grandes dificuldades de estabelecer-se como um elemento de relativização da representação em tais sociedades. Segundo Luis Felipe Miguel, a crítica mais evidente ao deliberacionismo diz respeito à “impossibilidade prática de efetivação de um debate envolvendo todos os interessados em sociedades extensas e populosas como as contemporâneas” (MIGUEL, 2005, p 15).

Tentaremos mostrar na próxima seção deste capítulo alguns dos principais modelos institucionais reivindicados pelos deliberativos, na tentativa de compreender como tal corrente pretende levar à realidade prática dos sistemas democráticos contemporâneos o ideal deliberativo como alternativa à perspectiva hegemônica liberal.

### 3.1 Modelos Institucionais da Democracia Deliberativa

Há entre os teóricos da democracia deliberativa diferentes visões sobre qual seria o modelo mais adequado para a realização de um sistema político baseado na deliberação pública. A perspectiva procedimentalista habermasiana, como vimos rapidamente na seção anterior, defende um papel mais brando da esfera pública no processo de tomada de decisão, entendendo-a como um espaço que pode influenciar, mas não ocupar o lugar dos espaços formais de tomada de decisão do Estado liberal. Cohen (1997), por sua vez, enfatizará a necessidade de se criar espaços Institucionais de decisão, especialmente no âmbito local, baseados nos procedimentos deliberativos e na atuação dos indivíduos organizados politicamente em associações, tentando coordenar esforços entre diferentes instituições e grupos fora do Estado. Outros autores propõem a criação de assembleias congressuais eleitas por segmentos, para complementar o trabalho do legislativo, de caráter consultivo. Também há os autores deliberativos que, de maneira semelhante a alguns participacionistas, apostam na tecnologia como instrumento para promover a participação do cidadão comum no processo discursivo.

Em todas essas abordagens, há de comum o fato de que nenhum destes chega a defender a completa abolição das instituições da democracia representativa liberal. A democracia deliberativa busca, na realidade, o redesenho destas instituições a partir de novos ideais reguladores. Para a teoria deliberativa, ainda que fosse possível a realização de qualquer espécie de assembleísmo ao molde dos antigos numa região muito extensa e populosa, isto não seria desejável, pois levaria a decisões mais plebiscitárias do que refletidas a partir do processo argumentativo de troca de razões característico do modelo deliberativo, dado o número extraordinário de indivíduos deliberantes. Segundo Vitullo, o que praticamente todos os autores deliberativos procuram é estabelecer “arranjos institucionais que provejam as oportunidades e incentivos para que os funcionários públicos e os cidadãos se vejam envolvidos em um amplo processo de discussão pública, e se vejam estimulados a permutar argumentações e razões” (VITULLO, 1999, p 84).

Para Ligia Luchmann (2003), quanto à 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”. A autora observa, citando Faria (2000), que tal visão difere da tradição democrática liberal hegemônica “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 *apud* LUCHMANN, 2003)

No deliberacionismo, diferentemente, 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 (LUCHMANN, 2003).

Entre as tentativas de pensar mecanismos e estratégias para a institucionalização da deliberação pública em grande escala estão ideias como as apresentadas por Dahl<sup>67</sup>, que consistem na criação de assembleias representativas com a reunião periódica de grupos de cidadãos que deliberem e aconselhem os representantes eleitos sobre as orientações das políticas públicas a seguir (DAHL, 1993). Tais assembleias, portanto, não substituem os parlamentos nem se sobrepõem a eles, mas atuam como uma instituição complementar. Os cidadãos deveriam ser recrutados a partir de diversos critérios para compor esse “minipúblico”, ou “minipopulus”, como descrito por Dahl, para que atuassem como representantes não eleitos dos demais cidadãos, reunidos a fim de discutir e chegar a entendimentos sobre políticas públicas, agindo sem o sectarismo da relação político-partidária e de forma mais desapassionada para uma avaliação mais razoável para o benefício de seus pares.

Segundo Dahl, na ideia do “minipopulus”, os cidadãos seriam “escogidos al azar en el demos total, cuya tarea consistiría en deliberar, tal vez durante un año, sobre una cuestión particular y luego dar a conocer su veredicto” (DAHL, 1993, p 88: *apud* VITULLO, 1999). Tal assembleia contaria com a assistência de um corpo de especialistas para abastecer os cidadãos com informações técnicas necessárias à boa deliberação dos temas. O minipopulus “realizaría audiências, nombraría comisiones para llevar a cabo investigaciones” (DAHL, 1993, p 89 *apud* VITULLO, 1999). Os resultados a que essa assembleia chegasse representariam o juízo do conjunto de cidadãos, caso estivessem em condições de aproveitar melhores conhecimentos técnicos disponíveis. No entanto, não poderiam, como já afirmado, sobrepor as decisões dos representantes. O minipopulus seria muito mais um fórum formulador que evidenciaria o interesse popular e exerceria pressão sobre o parlamento.

A dificuldade mais evidente nesse tipo de proposta diz respeito à legitimidade daqueles que participariam desse fórum, que arrogaria para si a prerrogativa de representar em

---

67 Dahl, nas últimas décadas de sua carreira acadêmica, se aproxima bastante da perspectiva deliberativa, afastando-se um pouco da abordagem mais restritiva que ele ajudou a construir, e que foi objeto do nosso estudo no primeiro capítulo.

alguma medida a voz dos cidadãos. Os participantes do *minipopulus* não seriam eleitos pelos demais cidadãos, tampouco permanecem vinculados a estes pelos mecanismos de responsabilização que atuam na relação entre representantes e representados, legitimados pelo processo eleitoral. A esse problema da representação na proposta da assembleia de cidadãos, alguns autores como Silva e Vieira (2013) apresentam uma discussão sobre novas formas de representação, como a descritiva. Tal representação se dá pela seleção dos representantes via amostragens que tentam reproduzir fidedignamente no fórum a composição social da comunidade política<sup>68</sup>.

Também há entre os deliberativos propostas curiosas, como aquela sugerida por Anne Philips (Philips, 1993 *apud* Vitullo, 1999). A autora indica a criação de uma segunda câmara que seria eleita a partir de outros critérios de representação, diferente do partidário tradicional, com base em identidades grupais. David Held também sugere algo parecido, ao indicar a criação de um congresso formado por duas casas. A segunda casa, eleita por representação estatística, teria a função de fiscalizar aquelas propostas que tivessem potencial de favorecer aos grupos mais privilegiados. A segunda câmara seria um espaço adequado para cidadãos representantes de grupos minoritários deliberarem e influírem na agenda política dos países de forma mais significativa.

Autores como Bohman se mostram preocupados com as condições de igualdade na distribuição dos recursos políticos entre diversos atores da sociedade. Para esse autor a disparidade moderada de recursos é uma das condições para a realização de uma democracia verdadeiramente deliberativa. A redução da desigualdade na arena política poderia se dar, segundo ele, por uma distribuição mais justa de recursos como tempo e dinheiro, este último a partir de financiamentos via tributação, para todas as posições relevantes que estejam dispostas a participar do debate público (BOHMAN, 1996: *apud* VITULLO, 1999). Segundo Vitullo, para Bohman,

Seria importante, ademais, criar novos espaços públicos para a deliberação, espaços que os participantes pudessem usar não apenas para expressar novas razões públicas, mas também para tentar restaurar a amplitude da esfera pública e fazê-la mais inclusiva. A própria elaboração da agenda deveria ser objeto de amplos debates, ou até tornar-se o foco principal da deliberação pública (VITULLO, 1999, p 92-93).

Outro autor que discute alternativas para o aperfeiçoamento e realização do ideal deliberativo é Joshua Cohen. Em “Procedimento e substância na democracia deliberativa” ele apresenta dois elementos que julga importantes para essa discussão: financiamento público

---

<sup>68</sup> Essa modalidade tenta estabelecer uma representação de grupos, alicerçada em critérios como etnia, gênero e condição social.

para campanhas e o surgimento de arenas deliberativas a partir de estratégias ligadas a certo tipo de democracia simpática ao papel das associações.

Quanto ao financiamento de campanhas, Cohen descarta que o melhor caminho para se potencializar as diversas vozes em disputa seja a restrição do financiamento, o estabelecimento de “tetos”. Ele entende que o que deve haver é o estabelecimento de um “pisos”, sendo possível promover a igualdade de oportunidades para influenciar por meios menos restritivos que o limite de gastos, estabelecendo-se um financiamento público (COHEN, 2007). Segundo ele,

Ao estabelecer um piso, um esquema de financiamento público apropriado ajudaria a tornar mais acessível à ocupação de cargos públicos; ao reduzir a dependência dos partidos e candidatos dos recursos privados, garante maior igualdade de oportunidades de influência. (COHEN, 2007, p 138).

O auxílio via financiamento público poderia ser fornecido aos candidatos ou partidos, e no caso de referendos e plebiscitos, a organizações não partidárias.

Cohen (2007) aponta também para alternativas institucionais ligadas ao que ele chama de “democracia associativa”. Para ele, nas democracias atuais, para além de partidos, eleitores e da participação eleitoral existirá também uma base social formada por diversas associações. Essas associações poderiam representar interesses sub-representados, como no caso dos sindicatos, ou se constituir a partir da busca pela resolução de problemas que perpassam os domínios e processos tradicionais de políticas públicas (COHEN, 2007). O autor defende que as ações e demandas inúmeras dessas associações, quando relacionados a problemas amplos como a pobreza urbana, sejam comportadas pela construção de novas arenas para a deliberação pública, que se encontrariam fora das arenas públicas do sistema político tradicional, com o objetivo de estabelecer uma coordenação desejável em busca da resolução dos problemas.

Para Cohen, tal estratégia teria o “potencial de criar novas ‘arenas deliberativas’ fora da política formal, que poderiam de um modo especial, funcionar como ‘escolas de democracia deliberativa’” (COHEN, 2007, p 143). O desenvolvimento dessas arenas poderia gerar a construção de novas solidariedades sociais, por meio do processo de definição e de realização de interesses comuns (COHEN, 2007, p 142). O autor defende que essa estratégia da formação de arenas acentuaria, assim, as solidariedades e isto indicaria que a estratégia associativa pode ajudar a promover a participação e o bem comum.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Há diversas abordagens no interior do modelo deliberativo, entre elas a procedimentalista, liderada por Habermas, e outras mais radicais como a que advoga por arranjos participativos-deliberativos, representada por

### 3. 2 Críticas à Teoria da Democracia Deliberativa

Assim como a corrente participativa, a teoria da democracia deliberativa sofre inúmeras críticas, advindas tanto do campo hegemônico da teoria democrática quanto de outras teorias alternativas. Dentre as principais críticas direcionadas aos deliberativos, evidenciaremos três: a) a considerável distância entre os ideais deliberativos e a realidade socioeconômica das sociedades contemporâneas, o que pode levar a deliberação a fomentar processos mais excludentes do que desejaria; b) a insuficiência do método deliberativo como alternativa de superação do método agregativo e, por último: c) o descontentamento de teóricos que advogam por outros modelos alternativos sobre certo abrandamento da crítica a democracia liberal contemporânea pelos deliberativos, evidenciadas na concepção mais fraca de soberania popular e na ênfase exagerada na busca pelo consenso.

A primeira crítica que abordaremos diz respeito à questão das desigualdades sociais e o tratamento que a corrente deliberativa dá a essa questão. Como vimos na primeira seção deste capítulo, vários autores deliberativos trabalham a ideia de cenários ideais nos quais deveria se dar o processo deliberativo. Boa parte deles aponta para um procedimento que considere iguais oportunidades de fala e direito de pautar a agenda pública, entre os mais diversos atores sociais envolvidos na dinâmica do sistema democrático. Mas, diante da evidente assimetria quanto aos recursos econômicos e de poder observado nas sociedades contemporâneas, é possível que o ideal deliberativo se realize? Se não, quais os riscos que tal abordagem pode trazer em contextos de desigualdades acentuadas?

Uma das críticas mais comuns ao ideal de deliberação pública diz respeito justamente a sua tradução prática, que encontra grandes adversidades no mundo real e corre o risco de se transformar em instrumento reprodutor do status quo, perdendo assim todo o seu potencial crítico e emancipatório relativamente às estruturas de poder dominantes. Segundo Vieira e Silva, na prática

Os pré-requisitos materiais da deliberação estão assimetricamente distribuídos, com clara desvantagem para aquelas camadas da população que já se veem sub-representação dentro do processo político formal – designadamente, as mulheres, as minorias e os grupos socioeconomicamente mais desfavorecidos, cujos interesses, opiniões e perspectivas se podem ver, de igual forma, excluídos da deliberação na esfera pública informal (Vieira e Silva, 2013, p 162).

---

Cohen. No capítulo seguinte estudaremos como essa estratégia participativa-deliberativa, especialmente a partir da ideia de poliarquia diretamente participativa de Cohen, com sua lógica de institucionalização de espaços participativos, pode se aproximar em alguma medida da defesa de uma participação direta mais radical, encontrada nos participacionistas.

Nesse sentido, haveria contradição entre o ideal deliberativo e a realidade das sociedades contemporâneas, e as condições básicas para a deliberação seriam por elas influenciadas<sup>70</sup>.

Segundo Miguel (2005), seria possível identificar algumas dimensões nas quais se manifestam os efeitos da desigualdade estrutural na deliberação, entre elas a capacidade de identificação dos próprios interesses e a capacidade de utilização de ferramentas discursivas. Para Miguel, os grupos dominados teriam menor condição de produzir autonomamente seus próprios interesses, em razão de diversos mecanismos cumulativos. Some-se a isso o fato de tais grupos terem acesso muito menor a espaços de produção social de sentido, especialmente a mídia e a escola. Esses grupos estariam, sendo assim,

constrangidos a pensar o mundo, em grande medida, a partir de códigos emprestados, alheios, que refletem mal sua experiência e suas necessidades. Estritamente ligado a isso há o fato de que eles possuem menor disponibilidade de tempo e espaços próprios nos quais poderiam pensar seus próprios interesses e construir projetos coletivos. (MIGUEL, 2005, p 18).

Adam Przeworski, em seu artigo “Deliberação e dominação”, afirma que a deliberação, no contexto real de desigualdades e disputa política, pode levar as pessoas a manterem crenças que não correspondem ao seu melhor interesse. A deliberação, sendo assim, poderia levar à dominação ideológica (PRZEWORSKI, 2007). O autor sugere que a deliberação não estaria fundada apenas em argumentos racionais, mas dialoga também com um sistema de crenças, dos quais os indivíduos não são capazes de se despir por completo. Tal sistema de crenças, em sociedades que apresentam níveis consideráveis de assimetrias quanto aos recursos políticos e cuja esfera pública é dominada pela lógica dos interesses de grupos economicamente dominantes, seria consideravelmente conformado em desfavor aos grupos dominados. Como as preferências e a ação dos indivíduos teriam relação com um emaranhado complexo de crenças e interesses, a deliberação, num contexto de desigualdade, pode levar a discussão pública a um processo repleto de manipulações, comprometendo o resultado do processo político e da justificação do ideal deliberativo como modelo mais igualitário e democrático (PREZWORSKI, 2007).

Denise Vitale, tratando da teoria deliberativa habermasiana em seu artigo “Jurgen Habermas, modernidade e democracia deliberativa”, sustenta que o modelo deliberativo influenciado por Habermas, a perspectiva procedimental que é majoritária entre os deliberativos, os direitos civis e políticos assumem um papel prioritário em relação aos sociais

---

<sup>70</sup> Tais assimetrias dizem respeito também à capacidade cognitiva dos diversos atores. Nem todos tem o mesmo potencial de expor razões e ser bem sucedido no procedimento deliberativo.

e econômicos, o que leva a teoria deliberativa, por esse viés, a tratar de forma inadequada o fenômeno da desigualdade material e suas consequências para o próprio projeto deliberativo. Nessa perspectiva deliberativa, os interlocutores

colocam de lado características como diferenças de nascimento e riqueza e discutem uns com os outros como se fossem sócio e economicamente iguais (...), as desigualdades sociais e econômicas existentes entre eles não são eliminadas mas apenas colocadas entre parênteses. (Fraser, 1999, p. 118-119 *apud* Vitale, 2006b).

Para Vitale, se “um mínimo de conteúdo social e econômico não for verificado em contextos discursivos reais (...), não haverá nem possibilidade de autonomia, nem de livre argumentação, nem racionalidade comunicativa.” (VITALE, 2006b, p 559). Miguel é ainda mais enfático ao afirmar que

fica claro que o modelo deliberativo postula uma forma legítima de produção de decisões coletivas (legítima por preencher seus próprios critérios, de inclusão de todos os envolvidos e de ausência da desigualdade formal e de coação), mas ignora vieses que viciam seus resultados [...] da mesma maneira que a igualdade formal nas eleições, proclamada pela máxima liberal ‘um homem (uma mulher), um voto’ não garante paridade de influência política, o mero acesso de todos à discussão é insuficiente para neutralizar a maior capacidade que os poderosos tem de promoverem seus próprios interesses (MIGUEL, 2005, p 19)<sup>71</sup>.

A relação entre pobreza econômica e política traz ainda o problema da inferioridade dos grupos dominados quanto aos recursos para manejar eficazmente ferramentas discursivas elencadas pelos deliberacionistas (MIGUEL, 2005). Novamente segundo Miguel, ao contrário do que prevê o ideal deliberativo, nas situações concretas de fala, as diferentes posições na sociedade conferem diferentes graus de eficácia discursiva a seus ocupantes. Pesa, sobretudo, o reconhecimento social de cada posição e a capacidade de impor sanções negativas ou positivas, favores que estão estritamente associados ao exercício do poder político e econômico (MIGUEL, 2005, p 18).

Para ele, a visão exageradamente racionalista associada ao tratamento inadequado dos problemas sociais na teoria deliberativa levam-na a ignorar “ou minimizar o caráter de impermeabilidade à discussão racional de boa parte dos obstáculos que impedem a efetivação do seu próprio ideal” (MIGUEL, 2005, p 19).

No interior da própria corrente deliberacionista alguns autores apontam insuficiências quanto ao debate do efeito das desigualdades no procedimento deliberativo. Iris Young chama

---

71 Autores deliberativos como Bohman e Cohen não negligenciam a importância da discussão sobre a relação entre condições socialmente existentes e o processo de deliberação na busca pela institucionalização do ideal deliberativo. Apresentaremos alguns elementos do debate feito por esses autores no próximo capítulo, quando discutiremos aproximações e distanciamentos entre os modelos teóricos participacionistas e deliberacionistas.

a atenção para aspectos relacionados à certa abordagem exageradamente racionalista, que exclui outras formas de discurso característicos de grupos minoritários, pondo a margem as dificuldades a serem enfrentadas por conta da diversidade de gênero, étnica e cultural das sociedades contemporâneas. Para Young, o viés extremamente racionalista do discurso defendido pela maioria dos teóricos deliberativos não leva em conta que esses padrões pertencem a uma matriz cultural e social determinada (masculinista, de classe alta e média), desconsiderando outras maneiras de deliberar que privilegiam outros estilos discursivos, mais identificados com expressões emocionais, de retórica mais expressiva, com uma intervenção corporal mais marcante, uso de linguagem figurativa, de gestos (YOUNG, 1990).

Segundo Vitullo, a autora norte americana considera que,

para que haja realmente igualdade de oportunidades na manifestação dessas diversas visões de mundo, se deve dar também espaço às múltiplas formas em que podem ser expressadas. Resgata, desta maneira, estilos e elementos discursivos que comumente seriam depreciados ou desvalorizados pelos padrões ‘racionais’ de deliberação, tais como a retórica, a narração de histórias, os cumprimentos e elogios (VITULLO, 1999, p 79).

Ela considera que a admissão de outras formas de discurso podem facilitar a comunicação e contribuir para estabelecer confiança entre os participantes. “Avançar-se-ia, desta forma, na eliminação do etnocentrismo ocidental” (VITULLO, 1999, p 80).

O segundo ponto crítico que apontaremos diz respeito à deliberação como tendo condições de superar a agregação e as instabilidades geradas por esse método. Como dissemos na primeira seção do capítulo, o modelo deliberativo faz diversas críticas ao método da agregação. Entre outras, alertam para o fato de que tal método pode gerar instabilidades, e que a deliberação poderia amenizar tal processo. Essas instabilidades poderiam se dar pelo risco de manipulação e de distorções intrínsecas à regra da maioria. A instabilidade intrínseca à regra da maioria se daria na agregação porque o resultado sobre várias preferências postas depende mais de constrangimentos institucionais em vigor do que das preferências individuais, e no método agregativo tais constrangimentos são muito mais exógenos à dimensão dos gostos e valores dos indivíduos (VIEIRA E SILVA, 2013).

A deliberação traria uma solução melhor nesse aspecto porque os constrangimentos institucionais do método deliberativo operam de forma diferente, não representando constrangimentos institucionais externos, ou arbitrários. Na deliberação, as preferências e valores são aquelas que sobrevivem ao filtro procedimental da deliberação, e não os que lhe são anteriores, gerando, ao associar a legitimidade democrática a esses procedimentos, resultados menos instáveis. Outra dimensão de instabilidade seria quanto aos problemas de

manipulação, que ocorreriam, entre outras maneiras pela capacidade que poderiam ter aqueles que definem e controlam os procedimentos de manipular a agenda, excluindo temas ou alterando a ordem dos trabalhos.

Aqui, o método deliberativo também poderia contribuir para minorar efeitos perversos, na medida em que clarifica melhor o que está em disputa, as dimensões diversas do conflito postas em questão. A grande dificuldade da agregação seria que ela teria extrema dificuldade de tratar adequadamente questões relacionadas à produção de resultados políticos vinculantes com forte apelo normativo.

Knight e Johnson (2007) argumentam que os teóricos da deliberação deveriam ser bem mais modestos quanto ao potencial do procedimento deliberativo como remédio ou até mesmo substituto do método agregativo. Segundo eles, assim como o método agregativo o procedimento deliberativo não está livre de distorções exógenas, assimetrias sociais, de poder, culturais que resultem em manipulação da agenda, do debate e dos resultados, como, aliás, vimos anteriormente quando discutimos a relação entre deliberação e desigualdades. Posto que a deliberação é suscetível a manipulações externas ao processo decisório tanto quanto o método agregativo; Knight e Johnson questionam sobre se o mesmo ocorreria nas condições estabelecidas no interior do processo. Em outras palavras, a questão, a saber, é se a deliberação seria também suscetível a distorções endógenas tanto quanto a agregação, ou se a deliberação seria capaz de solucionar as distorções endógenas ao método agregativo.

Para Knight e Johnson, a deliberação não serviria como um “filtro” ao qual só sobrevivem as melhores razões, capaz de mudar preferências em direção a algum tipo de consenso. A deliberação serviria muito mais para ordenar as discussões clareando as dimensões sobre as quais há desacordo do que visando transformar a preferência em si. Eles entendem que há um exagero das análises deliberativas nesse ponto. Há sempre várias dimensões diferentes numa discussão política, e nem sempre todos os pontos do debate estão suficientemente claros. A deliberação pode clarificá-los, e é apenas isso que ela pode fazer: estabelecer uma visão comum sobre as dimensões dos elementos em questão no debate, e não, como defendem vários deliberativos ao criticarem a agregação, “transformar o conteúdo das preferências dos participantes” (KNIGHT e JOHNSON, 2007, p 262).

Segundo Knight e Johnson (2007, p. 263), a pretensão de que “a deliberação serve principalmente para transformar preferências parece inapropriada.” Portanto, a deliberação não poderia apresentar uma resolução para o problema da manipulação das preferências, que gera instabilidade, visto que apenas análises normativamente exageradas poderiam sustentar que o processo deliberativo tem capacidade de ir além do melhor entendimento das questões

em disputa no debate. O que caberia aos teóricos da deliberação, para esses autores, seria construir alternativas mais plausíveis, que relativizem o potencial transformador do procedimento deliberativo, buscando aprimorar o método da agregação considerando adequadamente as formas de institucionalização da deliberação, tratando mais adequadamente os problemas inerentes ao pluralismo e, por último, tentando desassociar o ideal deliberativo da ideia de bem comum ou vontade popular como meio para legitimação da democracia<sup>72</sup>.

A abordagem deliberativa sofre também críticas no interior do próprio campo das teorias alternativas. Entre elas, há certa desconfiança quanto a se a busca racional para superar conflitos apelando ao consenso, evidenciada especialmente no modelo habermasiano, contribuiria realmente como caminho para redefinir com sucesso um novo marco justificatório em condições de superar a estreiteza da perspectiva liberal hegemônica.

Para os teóricos de perspectivas mais radicais, a teoria deliberativa, ao buscar o consenso acaba se tornando muito mais uma abordagem voltada à justificação da ordem liberal que de contestação, na medida em que contribui para cristalizar relações de dominação que só podem ser resolvidas através do conflito, do embate democrático de posições que visa não uma posição intermediária que gere o consenso, mas a vitória de uma das posições. Na sociedade existente, as assimetrias geram interesses conflitantes muitas vezes irreconciliáveis, e o consenso não necessariamente implicaria na chegada a qualquer tipo de equilíbrio de forças entre grupos com diferente acesso a diversos recursos de poder. Miguel afirma, criticando o apelo ao consenso dos deliberativos, que a “concordância, mesmo que voluntária, não implica em equilíbrio na capacidade de influência, nem na ausência de relações de dominação” (MIGUEL, 2012, p 18).

Nesse sentido, a busca pelo consenso racional seria inadequada por não compreender a natureza do embate político, que possuiria um inegável caráter agonístico. Segundo ele, na política, frequentemente o “êxito vale mais que a harmonia”, e o apelo ao consenso “desconsidera o fato de que os interesses, muitas vezes, falam mais alto que as razões” (MIGUEL, 2005, p 17)<sup>73</sup>.

Chantal Mouffe, defensora de um modelo agonístico de democracia, também critica o consenso como um dos objetivos a serem alcançados pela democracia. Para ela, o modelo deliberativo, para o qual o campo próprio da política seria identificado com a troca de argumentos entre pessoas razoáveis guiados pelo princípio da imparcialidade, fracassa em sua

---

<sup>72</sup> Knight e Johnson defendem que a deliberação deveria ser tratada como um método complementar, que, em sua versão mais fraca, poderia ajudar a qualificar o método agregativo (Knight e Johnson, 2007).

<sup>73</sup> Alguns autores deliberativos apontam dificuldades práticas para a realização da ideia de consenso, como MANIN (2007) e Gutmann e Thompson (1996).

tentativa de pôr-se como alternativa de ampliação da democracia e/ou superação do modelo hegemônico por apenas propor a troca de uma racionalidade por outra: a racionalidade instrumental estratégica dos hegemônicos pela racionalidade comunicativa. Para ela, o caminho para superação do modelo hegemônico não se realizaria através da “construção de argumentos sobre a racionalidade incorporada em instituições liberais democráticas, mas sim por um enfrentamento dos problemas do liberalismo hegemônico que ponha ênfase nos tipos de práticas e não nas formas de argumentação” (MOUFFE, 2005, p 18).

Segundo Mouffe, em seu “pluralismo agonístico”, a questão central da política não seria a de se chegar a consensos sem exclusão, tentando criar uma falsa harmonia entre interesses antagônicos, mas sim buscar a criação da unidade em um contexto de conflitos e diversidade, em que a política estaria,

sempre ligada à criação de um “nós” em oposição a um “eles”. A novidade da política democrática não é a superação dessa oposição nós-eles – que é uma impossibilidade –, mas o caminho diferente em que ela é estabelecida. O ponto crucial é estabelecer essa discriminação nós-eles de um modo compatível com a democracia (MOUFFE, 2005, p 20).

Outra crítica ao modelo deliberacionista é aquela que parte de teóricos defensores de alternativas que propõem um papel mais radical à participação cidadã, que almeje conferir legitimidade a um conceito forte de soberania popular, buscando uma relativização mais intensa da representação política através de mecanismos de participação direta pelos cidadãos. Tal crítica é direcionada especialmente à perspectiva deliberativa procedimental habermasiana, para a qual o papel da participação cidadã na deliberação pública se dá nas redes de esferas públicas informais, é mais influenciar as decisões do sistema político tradicional.

Nessa perspectiva da teoria deliberativa, o conceito de soberania popular é apresentado de forma menos radical, passando a ser entendido em termos intersubjetivos (MOUFFE, 2005). Para Habermas, a tradição deliberativa procedimentalista e a formação da opinião se dão desvinculadas das decisões, que ocorrem ainda no sistema político tradicional. 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, não institucionalizada (LUCHMANN, 2002). Segundo Ligia Luchmann, o modelo deliberativo procedimentalista habermasiano, que é seguido por boa parte dos deliberativos, apresenta uma concepção “mais branda” no que se refere à

participação social, se comparado, por exemplo, ao modelo participacionista (LUCHMANN, 2002).

No deliberacionismo procedimentalista as decisões tomadas no nível do sistema político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade, a partir de uma esfera pública vitalizada. O sistema político deve estar ligado, articulado a essa rede de esferas públicas, sistema esse que irá institucionalizar o fluxo comunicacional que parte destas redes. Tal modelo deliberativo, sendo assim, apesar de não procurar centrar suas preocupações na efetivação da política deliberativa exclusivamente no sistema político, visto que busca em alguma medida empoderar a sociedade, é mais cauteloso quanto ao papel da participação cidadã nesse processo do que os participacionistas, para os quais o fortalecimento da sociedade civil pela participação direta nas questões políticas constitui um elemento central do projeto de mudanças estruturais que a democracia ampliada poderia promover nas sociedades contemporâneas.

Também para Perry Anderson, autor marxista e crítico da versão deliberativa, em especial do viés habermasiano, em seu livro “Espectro” (2012), a política deliberativa habermasiana mostra-se mais branda quando entende que “a soberania popular não pode mais ser concebida como autodeterminação coletiva: seu conteúdo se esgota na competição entre partidos do sistema parlamentar e na autonomia das esferas públicas” (ANDERSON, 2012, p144). O conceito de soberania popular aqui exerce um papel muito mais discreto no projeto de ampliação da democracia, passando a ser bem menos definido que entre os republicanos e participacionistas, existindo num sentido mais fraco como uma espécie de referência sempre presente na justificação da deliberação, e ficando a meio caminho no processo de superação do modelo restritivo hegemônico. A partir disso, essa vertente da teoria deliberativa propõe que deve ainda haver limites bastante definidos entre a sociedade civil e o Estado no processo de tomada de decisões. Os fóruns de discussão, a esfera pública geral, devem ser um mecanismo extrainstitucional.

A versão mais comedida do caráter institucional da participação cidadã, no entanto, é questionada por autores deliberacionistas como Cohen, defensores de um modelo deliberativo “associativo” e mais radical, que irão insistir num tipo de institucionalização mais intensa da política deliberativa, na qual a participação do cidadão comum na esfera pública caiba algo mais que uma função de pressão e influência sobre o sistema político. Segundo Faria, para Cohen, a abordagem habermasiana nesse ponto parece promover uma “dissolução desencorajada da soberania popular”, na medida em que não busca uma radicalização maior do processo de institucionalização da política deliberativa (FARIA, 2000). A tentativa teórica

de Cohen e do modelo deliberativo associativo consiste na transformação do processo de discussão argumentativa proposto por Habermas em um processo de deliberação institucional. Seu objetivo é, portanto, a de transformar o consenso sobreposto e hipotético numa forma de operação das instituições políticas, dentro de uma situação de pluralismo.

Tal modelo associativo radical se aproxima mais do ideal radical da participação direta dos participacionistas, inclusive considerando, assim como estes, com mais ênfase as dificuldades impostas pelas desigualdades sociais ao processo democrático e participativo, muito embora não assimile todas as premissas da teoria participativa que analisamos no capítulo anterior.

No capítulo seguinte, último deste trabalho, analisaremos exatamente as aproximações e distanciamentos entre os modelos deliberativo e participativo, mostrando os pontos cruciais das divergências entre eles e apresentando mais detalhadamente a vertente deliberativa mais radical como sendo um modelo adequado para constituir um diálogo mais perene com a tradição participacionista, visando alargar esse modelo e ajudar a ajustar as estratégias participativas diante das dificuldades impostas pelo pluralismo.

---

## CAPÍTULO 4

### DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: DISTANCIAMENTOS E APROXIMAÇÕES

---

Neste quarto e último capítulo, após termos apresentado alguns dos principais conceitos e abordagens da democracia participativa e da teoria deliberativa nos capítulos anteriores, analisaremos os distanciamentos e aproximações entre essas duas correntes alternativas da teoria democrática, buscando discutir se elas podem ser entendidas como teorias alternativas cujos projetos de ampliação da democracia representativa liberal podem ser encarados numa perspectiva de complementariedade. Para tanto, dividiremos o capítulo em duas partes.

Na primeira parte faremos uma discussão sobre os distanciamentos e divergências entre as duas correntes, sobretudo quanto ao tratamento por elas dispensado a problemas como a busca pelo consenso, as desigualdades sociais, a relação entre participação e soberania popular e a institucionalidade. Em seguida, na segunda parte, abordaremos as possibilidades de aproximação entre um modelo mais radical de deliberacionismo e alguns pressupostos da teoria da democracia participativa, abordando especialmente os arranjos participativo-deliberativos defendidos por Joshua Cohen (1997), como também algumas considerações feitas por Iris Young (2001), que também propõe a radicalização da teoria deliberativa, que alerta sobre os limites da ação institucional.

#### 4.1 Tensões e distanciamentos entre Participativos e Deliberativos

A teoria da democracia participativa, como vimos no segundo capítulo deste trabalho, se coloca em oposição veemente ao modelo “liberal pluralista” de democracia, representando uma alternativa à noção restrita de cidadania e democracia imperante entre os hegemônicos, noção que limita a realização da cidadania quase exclusivamente ao voto, e onde, segundo nos diz Boaventura de Sousa Santos em seu livro “Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade”, quaisquer “outras formas de participação política são excluídas ou, pelo menos, desencorajadas” (SANTOS, 2010, p 238). Na perspectiva participativa, a democracia não pode ser entendida apenas como um conjunto de regras e procedimentos que visem legitimar a competição entre elites e grupos organizados, pondo à margem do processo político a participação do cidadão comum, limitando a atividade política a períodos eleitorais e conferindo papel puramente protetivo à participação. Esta teoria se alicerça especialmente a

partir de três princípios: a reconstrução do valor normativo da democracia a partir da ampliação da política para além do sistema tradicional de representação, o aumento da participação como instrumento necessário e desejável para a diminuição das desigualdades sociais e o valor educativo, pedagógico da participação social, capaz de desenvolver as capacidades dos indivíduos envolvidos no processo político.

Os participacionistas visam transformar um modelo fraco de democracia, onde a política se restringe a atuação de políticos profissionais, em um modelo forte, onde seja possível rearticular as ideias de cidadania e soberania popular e realizar um tipo de democracia substantiva, resultado e ao mesmo tempo causa de considerável transformação social. A marca dessa perspectiva seria, assim, a busca pela inclusão. Para alcançar tal objetivo, a teoria participativa defende o aumento da participação ativa do cidadão médio na política, reforçada por incentivos institucionais, tentando construir um modelo aberto à participação direta e constante dos indivíduos na política. É de extrema importância, para essa teoria, sendo assim, a combinação entre democracia direta e representativa. Como diz Vitale:

From the pragmatic and organizational point of view, participatory democracy emphasizes the need to construct forms of direct democracy that can function alongside the representative system. The idea is not to substitute the indirect system with a direct one, but to create new spheres of discussion and political deliberation that eliminate or at least reduce the serious problems of legitimacy raised by representative institutions, such as the distance between representatives and represented and the lack of transparency, publicity and accountability at higher levels (VITALE, 2006a, p 750).

A teoria participacionista defende o valor intrínseco da participação e o caráter transformador que essa pode ter nas democracias contemporâneas. A participação cidadã seria, ela mesma, um objetivo a ser perseguido pela teoria democrática, pelos efeitos benéficos que traria ao indivíduo em particular e para a sociedade em geral. O cidadão participativo se tornaria um indivíduo mais confiante, cujas capacidades pessoais poderiam se expandir a ponto de torná-lo mais apto para interferir na política, para perceber as nuances da disputa por interesses políticos que repercutem fortemente no resultado das políticas e na condição geral de satisfação das sociedades. A participação seria, sem si, um valor fundamental da política (BACHRACH, 1973).

A teoria deliberativa também tem como ponto de partida variadas críticas à democracia representativa contemporânea. Esta teoria se opõe ao modelo hegemônico por entender que uma boa democracia deve promover um melhor entendimento entre as pessoas através da troca de razões públicas, reformulando a tradição liberal por meio do abandono de premissas individualistas e a recuperação da participação do cidadão no processo político das

democracias contemporâneas. Para os deliberativos, como vimos no capítulo anterior, o elemento central na busca pela reconfiguração do debate acerca da legitimidade do sistema democrático é a deliberação. Nessa perspectiva, como diz Young:

A melhor e mais adequada maneira de conduzir a ação política, influenciar e tomar decisões públicas, é a deliberação pública. Na deliberação, as partes do conflito, da divergência e da tomada de decisões propõem soluções para seus problemas coletivos e oferecem razões para elas, criticam as propostas e as razões umas das outras e estão abertas a ser criticadas. A democracia deliberativa difere de algumas outras atitudes e práticas na política democrática por exortar os participantes não apenas a se preocuparem com seus próprios interesses, mas a ouvir e levar em conta os interesses dos outros (YOUNG, 2014, p 189).

O modelo deliberativo, assim como os participativos, não propõe a superação da representação política, buscando muito mais encontrar espaços para a realização da deliberação pública visando influenciar e qualificar as decisões a serem processadas no sistema político. Os teóricos deliberativos defendem que a teoria democrática recupere o caráter argumentativo da política, insistindo na necessidade da representação e das decisões políticas serem justificadas a partir de processos comunicacionais que incluam os cidadãos comuns nas discussões acerca das principais questões políticas. A deliberação é fundamental aqui porque permite que o processo político seja ampliado a partir da recuperação do processo de formação da opinião pública por meio de uma esfera pública aberta à participação dos cidadãos, convidados a influenciar a política e a pressionar o sistema de representação tradicional por meio da argumentação pública dos problemas e demandas sociais, tornando as autoridades mais responsivas e garantindo um caráter mais democrático às sociedades modernas que aquele defendido pelos “liberais pluralistas”. No pluralismo liberal a importância do espaço público e da troca de razões é substituída pela atuação pontual de grupos de interesse que operam a partir de vetores como a influência e a barganha.

A reocupação da esfera pública através da deliberação é o elemento que pode alterar a realidade desenhada por Schumpeter (1961), sobre a qual tratamos no primeiro capítulo, onde a opinião e vontade do cidadão, posto como indivíduo distante e facilmente manipulável, seria o resultado de um processo político construído e operado sem sua participação, a partir de espaços privados do poder, sem troca de razões públicas entre os cidadãos.

Participativos e deliberativos, sendo assim, partem de posições semelhantes. O ponto de partida de ambas é o reconhecimento da crise de legitimidade que repousa na necessidade de uma maior participação política. Segundo Vitale,

The most important challenge for both perspectives is to reverse the process of systematization of the economy and the state, which pushes citizens into the

peripheral role of mere members of an organization, generating a syndrome of civic privatism and the selective use of citizenship from the standpoint of client interests” (VITALE, 2006a, p 753).

Há, no entanto, algumas divergências na maneira como os dois modelos entendem o processo de ampliação da política democrática atual. Para Faria, em seu artigo “O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos”, os dois modelos, se por um lado, “identificam-se em relação ao endosso e, simultaneamente, aos limites da democracia liberal contemporânea, de outro, divergem quanto aos melhores mecanismos para radicalizá-la” (FARIA, 2010, p 102).

Na teoria deliberativa a participação ganha importância um tanto distinta daquela conferida pelos participacionistas. Para os deliberativos, o elemento central na busca pelo fortalecimento da democracia não é o envolvimento ativo do cidadão nas questões mais gerais, e a necessidade da importância desse envolvimento se traduzir, sempre que possível, em participação direta nas decisões. Na democracia deliberativa, em geral, os cidadãos participam, sobretudo, daquilo que os interessa e afeta diretamente em esferas públicas múltiplas; uma participação muito mais setorial do que geral, que visa menos formar cidadãos engajados na disputa de mudanças sociais estruturais de maior alcance que exigir justificativas públicas para os atos dos representantes e autoridades que operam legitimamente as instituições políticas liberais (FARIA, 2010).

Para os teóricos deliberativos, a deliberação e não a participação por si mesma é o valor essencial e a chave para a requalificação do projeto democrático. Enquanto os teóricos da participação estão centralmente preocupados com o envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas, os deliberativos focam mais nos procedimentos que podem gerar razões mais qualificadas para justificação das preferências dos atores e das decisões políticas (FARIA, 2010). A participação seria elemento necessário, porém não suficiente para os teóricos deliberativos.

Nesse sentido, alguns autores da democracia deliberativa enxergam pontos de tensão entre a participação massiva defendida pela teoria participativa mais radical e a deliberação<sup>74</sup>.

---

74Muitos teóricos tratam a deliberação como uma modalidade específica de participação (COHEN e FUNG, 2004). Para alguns, como Mutz, em seu livro “Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy”, a participação defendida pelos participacionistas pode ser identificada com as práticas ativistas de movimentos sociais e grupos de contestação em geral, que conclamam grandes manifestações ou assembleias nas ruas, nos locais de trabalho e diversos espaços sociais. Já os fóruns deliberativos, sendo espaços menos abertos e mais limitados do ponto de vista numérico, cujo escopo da participação seria diferente, exigiria uma participação mais reflexiva e apoiada em argumentos razoáveis (MUTZ, 2006). Alguns autores que defendem uma abordagem deliberativa radical, que veremos mais a frente, tentarão combinar participação e deliberação, nessas duas perspectivas que apontamos, como estratégia possível de ampliação da democracia.

Para eles, a qualidade da deliberação pode se dar à custa da participação pública ampliada. Grandes manifestações públicas promovidas por ativistas e movimentos desencorajam procedimentos deliberativos apropriados, na medida em que apelam a outros recursos argumentativos e discursivos que não a discussão racional adequada. Para alguns, em qualquer questão, o número de indivíduos com conhecimento e interesse será necessariamente pequeno. Sendo assim, a qualidade da deliberação tenderia a ser menor tão logo se amplie o alcance da participação (FARIA, 2010)<sup>75</sup>.

Outro ponto de desacordo importante diz respeito à discussão institucional e ao papel que a democracia direta e a ideia de soberania popular ocupam em cada uma das teorias. Para os participativos, como já enfatizamos, a participação direta do cidadão nas decisões a serem tomadas pelo sistema político tem um valor positivo fundamental. Na teoria da democracia participativa, o projeto de ampliação da democracia e retomada da problematização sobre a legitimidade do sistema democrático está ancorada no ideal de participação direta dos cidadãos nos assuntos de interesse coletivo. Percebe-se aqui a forte influência de Rousseau na defesa de uma “autoridade soberana do povo em decidir o que é melhor para a coletividade”, onde a ideia de autogoverno ancorada numa concepção forte de soberania popular é apresentada como ideal irrecusável” (LUCHMANN, 2012, p 60).

Para boa parte dos deliberativos, a partir da abordagem procedimental, dominante nesta corrente, a interferência direta do cidadão no processo de tomada de decisão política pelo Estado, embora não seja combatida não é discutida com a mesma importância. Para alguns autores, a teoria deliberativa tentaria estabelecer uma relação menos conflituosa e mais realista com a representação política (GUTMANN, 1995). Segundo Vitale, nos deliberativos a condição principal (de valor) não é a participação direta, mas a deliberação norteada pelo uso da razão comunicativa. Se as decisões resultantes desse processo se darão com a participação direta ou indireta do cidadão, dependerá do contexto (VITALE, 2006a).

O objetivo desta corrente seria muito mais estabelecer mecanismos de pressão e influência sobre os representantes, tornando-os mais responsáveis diante dos cidadãos, do que tentar mais radicalmente relativizar a autoridade da representação. Amy Gutmann trata de diferenciar os modelos de participação das duas perspectivas teóricas alternativas afirmando que:

A exigência de prestação de contas (accountability), e não a participação direta é a chave da democracia deliberativa. Ao passo que a democracia participativa aponta

---

75 Alguns teóricos alertam para o risco desse processo levar a certo “elitismo deliberativo” (YOUNG, 2014). Essa crítica é feita sobre tudo por participativos e ativistas mais radicais, que encaram os fóruns deliberativos ligados à burocracia do Estado como espaços de legitimação dos interesses e do discurso de elites hegemônicas.

para uma sociedade política em que todos participem ativamente da tomada de decisões, a democracia deliberativa leva em conta o ônus da ação política e os benefícios de uma divisão do trabalho (GUTMANN, 1995, p. 23).

Para Habermas, situada como um campo intermediário entre a Sociedade Civil e o Sistema Político, a esfera pública representaria o espaço de pressão que influenciaria as decisões do Estado. É nessas esferas que deve se dar a participação dos cidadãos, que não têm propriamente o papel de decidir diretamente sobre as questões políticas, como no caso da teoria participativa, mas sim de contribuir com o processo de formação da opinião, potencializando a necessidade de prestação de conta (accountability) pelos representantes (HABERMAS, 1997). Em Habermas, a operacionalização do ideal deliberação e tomada de decisão depende da inter-relação de processos deliberativos institucionalizados com opiniões públicas informalmente constituídas (FARIA, 2000). Na teoria deliberativa do autor alemão, a formação da opinião se dá desvinculada das decisões, que ocorrem ainda no sistema político tradicional.

O modelo de democracia deliberativa apresentado por Habermas, como mostramos rapidamente no capítulo anterior, se coloca como uma opção mediadora entre a democracia liberal restritiva e a teoria da participação mais radical. Nesta perspectiva, o autor abrandava tanto o ímpeto liberal de conseguir resguardar os direitos individuais fundamentais por meio do arrefecimento do valor da participação e soberania popular e de princípios orientados para a satisfação de alguma vontade coletiva, quanto à ânsia participativa de agigantar o papel da política e da vontade majoritária dos cidadãos engajados no intuito de resgatar valores democráticos. Nesse sentido, Luchmann afirma que a teoria deliberativa procedimentalista:

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 [...] 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 (LUCHMANN, 2002, p 3-4).

A teoria deliberativa, por esse viés, tentaria equilibrar a relação entre soberania popular e direitos humanos, sem abrir mão de recuperar o valor da participação cidadã e buscar ampliar em alguma medida a política e a centralidade do espaço público. Decorre disso uma importante distinção entre as ideias de soberania popular defendida pelos participacionistas e os deliberativos. Se para os primeiros, bastante influenciados pela teoria

rousseauiana, a soberania popular deve ser concebida em seu sentido forte, enquanto objetiva expressão da vontade coletiva dos cidadãos, na versão deliberativa influenciada por Habermas ela deve ser percebida mais em termos intersubjetivos, diluída na esfera pública (VIATLE, 2006a).

Para essa abordagem, o conceito de soberania popular apresentado por republicanos e participativos deve ser redefinido, passando a expressar apenas as condições discursivas do processo de formação da opinião, não necessariamente a expressão de uma vontade coletiva majoritária. A soberania popular deve ser entendida como o resultado de um processo que envolve a formação da opinião de todos e a formação majoritária da vontade dos representantes, a ser mediado pelo discurso público (HABERMAS, 1997). É nesse sentido que a teoria deliberativa a partir de Habermas tenta redefinir o valor da sociedade civil e os diversos atores que atuam em suas estruturas. Para a versão deliberativa procedimentalista:

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).

Nesse sentido, Habermas, no seu artigo “Popular sovereignty as procedure”, afirma que “a tensão normativa entre igualdade e liberdade pode ser resolvida tão logo se renuncie a uma leitura forte do princípio de soberania popular” (HABERMAS, 1997, p 48). Os participativos e republicanos, mais próximos da abordagem rousseauiana, entenderiam o poder soberano, segundo Habermas, como aquele capaz de encarnar o monopólio legal do poder. Na teoria deliberativa, centrada no discurso, o público não é mais um corpo, é apenas o meio para um processo multivocal de formação da opinião que substitui o entendimento mútuo por decisões majoritárias racionalmente motivadas (HABERMAS, 1997). Aqui, a atuação direta dos cidadãos está muito mais, portanto, diferentemente do que ocorre entre os participacionistas, no processo de formação da opinião que naquele que institucionaliza a vontade.

Mais uma divergência entre participacionistas e deliberativos, uma divergência de fundo fundamental, diz respeito às questões ligadas à permanente busca pelo consenso na política e às implicações que isso pode trazer para uma mudança mais substancial do status quo. Nos deliberativos, o consenso é o objetivo implícito de todas as trocas comunicativas (MIGUEL, 2012). Especialmente na teoria deliberativa habermasiana está presente o apelo à

resolução das questões políticas pelo consenso, que poderia se dar a partir do entendimento estimulado pelo procedimento deliberativo.

Os participativos, de maneira distinta, buscam não a superação do conflito pelo consenso, mas estimulam a lidar com o dissenso. Para essa corrente, o conflito que estimula a participação, o engajamento e o enfrentamento de posições políticas antagônicas abriria mais possibilidades para o fortalecimento de uma agenda de viés progressista e transformadora, na medida em que o antagonismo político seria “uma manifestação de resistência aos padrões de dominação vigentes na sociedade”, enquanto a sublimação pelo consenso poderia levar a acomodação com os padrões dominantes (MIGUEL, 2012, p 15). Ou seja, enquanto para os deliberativos o ponto de partida é a busca pelo consenso, os teóricos da democracia participativa apostam na tensão entre interesses distintos numa sociedade marcada por antagonismos, a serem resolvidos pela pressão exercida por uma participação massiva e inclusiva e na derrota, mesmo que temporária, de um dos lados (MIGUEL, 2012). Essa questão é fundamental por incidir justamente em questões relacionadas ao alcance da radicalidade do projeto democrático defendido por cada uma dessas teorias.

Outra divergência entre as duas correntes diz respeito à possibilidade da participação ativa dos cidadãos ser encarada como um instrumento para transformação social. Para os participativos, a participação poderia mudar não só o interesse do cidadão, mas também, no limite, sua percepção sobre a necessidade de realização de mudanças na própria estrutura da sociedade. Nesta perspectiva, a teoria participativa entende a ampliação da democracia para além das modalidades de justificação de decisões tomadas pelas instituições políticas liberais, concebendo a participação como instrumento na busca por uma democracia substantiva. Em contrapartida, o projeto dos deliberativos, segundo Hauptmann (2001), não seria mudar profundamente a estrutura social pela democracia, mas buscar novos procedimentos para a tomada de decisão, mais abertos ao público.

Para Emily Hauptmann, em seu artigo “Can Less Be More? Leftist Deliberative Democrats' Critique of Participatory Democracy”, entre os deliberativos o apelo à participação e à reflexão dos cidadãos sobre suas próprias preferências não se estenderia necessariamente à reflexão sobre transformações mais dramáticas na estrutura social (HAUPTMANN, 2001). Os deliberativos estariam muito mais preocupados em buscar legitimar e justificar decisões vinculantes a partir de alterações institucionais que busquem qualificar e ampliar o alcance do liberalismo político. Em outras palavras, enquanto o projeto participacionista está centrado na transformação mais profunda da sociedade e suas instituições por meio da participação ativa e direta dos cidadãos em diversos locais, os

deliberativos buscam uma abordagem mais reformista centrada “nos potenciais e limites do emprego público da razão” (FARIA, 2010). Tal diferença leva Hauptman a considerar que a democracia deliberativa não poderia representar a continuidade do projeto emancipatório da teoria da democracia participativa<sup>76</sup>.

De acordo com Hauptmann (2001), a crítica básica dos deliberativos aos teóricos da perspectiva participativa nesse aspecto diz respeito a certo irrealismo quanto às possibilidades de uma transformação radical da sociedade moderna pela participação democrática, alicerçado numa visão romantizada que deixaria escapar certa nostalgia de sociedades menos complexas e um fetiche da ideia de vontade coletiva. Esse irrealismo decorreria do enfrentamento inadequado de questões ligadas ao pluralismo e à complexidade da sociedade moderna. Tais questões, nos deliberativos, impõem limites ao âmbito e o poder de realizações da política democrática. Para ela:

deliberative democrats all share the conviction that participatory theorists fail to place the complexity of the contemporary world at the center of their theories of democracy. As a consequence, deliberative democrats argue, participatory theorists' ideal of "more democracy" across all major social institutions is not only unrealistic but, in some cases, even downright dangerous to pursue (HAUPTMANN, 2001, p 400).

Nesse sentido, a ênfase dada ao problema da superação das desigualdades sociais e o papel que ela ocupa nas duas correntes é diferente. Na teoria da democracia participativa esse é um problema central e um dos grandes objetivos a serem alcançados pelo fortalecimento da participação e ampliação da democracia. Autores como Macpherson (1978) apontavam a centralidade da discussão sobre a relação entre capitalismo e democracia, afirmando a incompatibilidade do projeto democrático num contexto de agudização das desigualdades provocadas pelas sociedades capitalistas.

A teoria participativa chama a atenção para os efeitos da pobreza e da disparidade de recursos na maior dificuldade que cidadãos de estratos inferiores teriam para articular interesses e fortalecer suas demandas. Mais que isso, como os teóricos da corrente participativa entendiam que a discussão sobre a democracia e suas instituições não poderia acontecer dissociada do debate sobre as condições sociais reais, e que advogar a ampliação do sistema democrático deveria implicar em reformar e transformar a estrutura social de maneira

---

<sup>76</sup> Segundo Luchmann, autores deliberativos como Bohman entendem que a teoria da deliberação, ao requalificar o debate, pode tornar a democracia participativa ainda possível em sociedades pluralistas e complexas, entendendo uma linha de continuidade entre as duas correntes (LUCHMANN, 2002).

profunda. A questão da disparidade material ocupava um espaço fundamental nesta teoria (MACPHERSON, 1978).

Nesse sentido, os autores da democracia participativa evidenciam com mais clareza a relação existente entre disparidade de acesso aos recursos sociais e econômicos e a discrepância no acesso aos recursos de poder na sociedade moderna, recolocando a organização do mundo material no centro da discussão democrática. Diante disso, autores como Pateman (1992) e Bachrach (1973) sugerem a ampliação da política democrática para outros espaços sociais além do sistema político tradicional, alcançando o âmbito econômico, como na experiência de cooperativas e gestão compartilhada nas fábricas, além defenderem a participação direta dos cidadãos, sempre que possível, nas decisões concernentes ao sistema político.

A combinação entre o envolvimento ativo dos cidadãos nas organizações da sociedade civil (movimentos, sindicatos, etc), a ampliação do método democrático para diversos espaços da sociedade e a articulação entre um sistema partidário competitivo de partidos organizados de forma horizontal e mecanismos possíveis de participação direta dos cidadãos, que a partir desse processo estariam mais politizados e inclinados à participação, desenharia uma realidade onde a política seria protagonista e reformaria a sociedade, numa medida considerável, em benefício de uma ordem econômica mais equânime.

Na teoria deliberativa, como mostramos no capítulo anterior, o debate sobre a relação entre desigualdades sociais e projeto democrático se apresenta de forma distinta. Em primeiro lugar, como já dissemos, porque os teóricos da deliberação entendiam a explicação participacionista, nesse ponto, irrealista e carregada de utopia. A complexidade social das sociedades modernas plurais exige um tratamento mais adequado dos limites e possibilidades do projeto democrático que visa à ampliação da política liberal (HAUPTMANN, 2001). Em segundo lugar, o nível de abstração em que trabalha a teoria deliberativa por vezes compromete o enfrentamento de problemas concretos, que permeiam as relações entre atores sociais diversos na dinâmica da política real.

A teoria deliberativa, ao menos em seu viés procedimentalista, preocupa-se mais com o estabelecimento da igualdade formal no processo de deliberação, deixando pouco espaço para discussão sobre a inclusão substantiva como princípio da deliberação<sup>77</sup>. Isso implica em grandes dificuldades sofridas pela teoria deliberativa para a efetiva realização do processo

---

<sup>77</sup> Autores como Bohman não estão inseridos nessa perspectiva, já que enfatizam a necessidade de se discutir estratégias que reconheçam e tentem enfrentar os desafios postos pela desigualdade e complexidade social em busca de um modelo mais substantivo de democracia (BOHMAN *apud* LUCHMANN, 2002).

deliberativo. É nesse sentido que Young (2014) afirma que em uma sociedade estruturada por profundas desigualdades sociais e econômicas, o processo deliberativo ativa vieses estruturais

pelos quais os atores mais poderosos e socialmente favorecidos têm maior acesso ao processo deliberativo e, portanto, conseguem dominá-lo com seus interesses e perspectivas. Em condições de desigualdade estrutural, os processos normais de deliberação frequentemente restringem, na prática, o acesso aos agentes com mais recursos, conhecimentos ou conexões com quem detém maior controle sobre o fórum. (YOUNG, 2014, p 199).

Para Vitale (2009), a teoria deliberativa, especialmente a perspectiva habermasiana, não trata adequadamente o problema da disparidade de recursos sociais e econômicos. Segundo ela, tal abordagem limita ou encurta o alcance da concepção de direitos humanos e sua relação com a democracia. Segundo a autora, tal perspectiva restringe a ideia de direitos humanos aos direitos civis e políticos formais, especialmente os direitos de participação e comunicação, que são imprescindíveis para a concepção deliberativa, não tratando como deveria os direitos sociais<sup>78</sup>. Dessa forma, segundo ela, “os direitos civis e políticos são sempre justificados, independentemente do contexto” (VITALE, 2006b, p 558). Vitale critica o fato dessa questão não ter centralidade na teoria deliberativa predominante, e afirma que:

A estratégia de pôr entre parênteses as desigualdades é insuficiente para assegurar a igualdade na prática deliberativa. A conversão de desigualdades sociais e econômicas na ficção de igualdade não é apenas impossível, como indesejável. É um problema que inevitavelmente surgirá nas discussões públicas em muitas formas, de diferenças de comportamentos de classe até diferenças de habilidade no uso da linguagem para argumentar. Se essas diferenças e desigualdades não são devidamente consideradas, mas simplesmente ignoradas, o processo de deliberação democrática torna-se ficção, já que grupos dominantes estarão numa posição vantajosa em relação aos demais (VITALE, 2006b, p. 559).

Para muitos autores, sendo assim, a não centralidade da questão econômica na teoria deliberativa predominante é um dos principais traços que a diferenciam da abordagem participativa. Para esses, a crítica ao capitalismo e o posicionamento mais crítico ao distanciamento entre a política e a economia se perderam na passagem do participacionismo ao deliberacionismo (MIGUEL, 2012), o que compromete o sentido de continuidade entre elas. Enquanto na teoria participativa a participação ativa do cidadão tem como efeito desejável a mudança social, Denise Vitale, explicitando a diferença entre essas perspectivas, afirma que:

---

<sup>78</sup> Vitale explica que Habermas não ignora por completo a importância desses direitos, mas os relativiza em demasia. Segundo ela é importante chamar a atenção para “a fundamentação relativa desses direitos em sua teoria, o que acaba conflitando com a postulação de uma fundamentação mais ampla, defendida, por exemplo, pela doutrina contemporânea dos direitos humanos” (VITALE, 2006b, p 558).

Na teoria deliberativa o que se percebe é uma atitude essencialmente defensiva, que procura evitar que algumas conquistas do liberalismo, como os direitos civis, e políticos, sejam suprimidas. Aqui, a defesa da participação surge como uma decorrência da necessidade de se fortalecer a razão comunicativa, mas não está relacionada à obtenção de nenhum resultado determinado, podendo levar ou não à redução das desigualdades sociais (Vitale, 2006b, p 557-558).

Há inúmeras divergências, portanto, entre as duas principais correntes alternativas da teoria democrática. Muitos teóricos atentam para o caráter mais radical da democracia participativa, que se coloca como instrumento de transformação social, elevando a importância da participação, fortalecendo o conceito de soberania popular e buscando uma ampliação mais radicalizada da política. A teoria deliberativa busca melhorar a qualidade da vida pública, ampliando o debate sobre a legitimidade do sistema democrático a partir da ideia de fortalecimento do caráter deliberativo, comunicacional da sociedade democrática. Assim como a teoria participativa, esta corrente recupera a dimensão política da sociedade civil, mas, especialmente em seu viés procedimentalista, abranda o potencial transformador dessa discussão ao não avançar mais em direção à institucionalização de arranjos deliberativos de participação direta. Tal perspectiva, sendo assim, não poderia ser entendida como continuidade do projeto participacionista, que aposta na centralidade da ampliação da democracia como instrumento de mudanças sociais estruturais mais profundas (HAUPTMANN, 2001).

Há, no entanto, diversos autores que enxergam pontos de aproximação entre as teorias participativas e deliberativas, exploradas por deliberativos que buscam incorporar alguns pressupostos da participação de maneira mais efetiva que a versão procedimentalista da deliberação. Seria possível articular uma solução de fortalecimento da democracia mais viável diante dos problemas da complexidade social a partir da deliberação complementando-a com mecanismos de participação mais consistentes, aptos a empoderar o cidadão comum ampliando suas possibilidades de ação política em busca da democratização do sistema político e da sociedade como um todo.

#### **4.2 Aproximações entre Deliberativos e Participativos**

Em que pesem as diferenças existentes entre as duas perspectivas, seja no objetivo geral a ser perseguido ou no valor e papel da participação no processo de ampliação da democracia, há uma considerável área de interseção entre essas duas correntes, cujos elementos podem ser mutuamente complementares e teriam a capacidade de juntos oferecer

uma alternativa mais enriquecida para o aperfeiçoamento da democracia em busca de uma legitimação da política democrática mais fortemente ressignificada (VITALE, 2006a).

Haveria espaço na teoria deliberativa para discutir com mais ênfase, embora ainda não centralmente, os problemas sociais estruturais e uma maior radicalização do projeto de ampliação da democracia conjugando ação institucional deliberativa e participação social mais intensa nos diversos âmbitos da sociedade civil, afastando-se em algum grau do viés puramente procedimentalista mais defensivo, assim como a abordagem participativa comportaria também maior inclinação a mecanismos institucionais mais deliberativos, reflexivos e argumentativos, que qualificariam os debates sobre participação, podendo rearticular seus objetivos mais radicais de transformação estrutural pela participação no contexto dos desafios apresentados pela complexidade social crescente das sociedades contemporâneas<sup>79</sup>.

Nesse sentido, o diálogo mais consistente entre participação e deliberação poderia viabilizar uma relação complementar entre as duas, apontando para um modelo democrático possível, que busque um controle público mais efetivo e a ampliação da igualdade e autonomia política (COEHN e FUNG, 2004). Alguns autores enfatizam as possibilidades de diálogo entre as duas correntes. Exploraremos aqui especialmente as considerações sobre o alargamento do processo democrático a partir de uma abordagem que ponha no centro das preocupações, não apenas as garantias formais do procedimento calcado na deliberação pública, mas também a radicalização do papel da sociedade civil e das possibilidades de consolidação da participação direta dos cidadãos no tratamento das questões políticas a partir de arranjos participativo-deliberativos capazes de estabelecer uma relação de complementariedade e reforço mútuo entre a participação, a deliberação e a representação.

A abordagem deliberativa mais radical se aproxima da teoria participativa especialmente ao resgatar o caráter inclusivo da participação, além de alargar mais substancialmente o alcance da política ao articular a estratégia de ampliar mecanismos institucionais com um papel mais forte e descentrado dos movimentos sociais nos diversos âmbitos da sociedade civil, visando estabelecer uma estratégia dual de atuação nas esferas públicas formal e informal. Nesse contexto, para Ligia Luchmann, “antes do que transcender

---

79 Para Vitale, essa inclinação à importância da deliberação está presente em autores participativos. Para Macpherson, por exemplo, a participação se dava a partir de uma dinâmica diferente daquela apresentada por Rousseau, onde o indivíduo formava suas preferências individualmente e não a discutia com os outros membros da comunidade política. Em Macpherson, segundo ela, a participação deveria exigir também o diálogo e a argumentação, tanto sobre as questões colocadas em discussão, quanto sobre a escolha da agenda pública. O mesmo ocorreria Carole Pateman, para quem a função educativa da política, ainda segundo Vitale, depende do debate público que antecede a tomada de decisão (VITALE, 2006a).

a teoria participativa, muitos teóricos deliberativos procuram expandi-la, adicionando a deliberação na lista de atividades políticas que conformam o ideário da participação” (LUCHMANN, 2012).

A busca pela complementariedade, como já dito, é o objetivo de teóricos da deliberação comumente classificados como mais “radicais”<sup>80</sup>, que defendem o ativismo das grandes mobilizações sociais, o fortalecimento do papel das associações da sociedade civil no processo de discussão e formulação das políticas e a ampliação do caráter decisório da participação nos espaços deliberativos, objetivando a ampliação de arranjos participativo-deliberativos. O sentido de complementariedade entre a participação massiva no âmbito da sociedade civil, própria do ativismo associativo, e os fóruns deliberativos de participação direta institucionalizados, especialmente em âmbito local, marcam a estratégia de aproximação proposta pelos teóricos deliberativos radicais, que vem ganhando cada vez mais espaço no debate teórico sobre a democracia. Cohen e Fung (2004) assim explicam como os democratas deliberativos radicais buscam aproximar essas duas vertentes do pensamento democrático:

First, with Rousseau, radical democrats are committed to broader participation in public decision-making. Citizens should have greater direct roles in public choices or at least engage more deeply with substantive political issues and be assured that officials will be responsive to their concerns and judgments. Second, radical democrats emphasize deliberation. Instead of a politics of power and interest, radical democrats favor a more deliberative democracy in which citizens address public problems by reasoning together about how best to solve them (COHEN e FUNG, 2004, p 24).

Essa perspectiva critica as limitações do modelo hegemônico a partir de três valores: a responsividade, a igualdade política e a autonomia (COHEN e FUNG, 2004). Os democratas radicais buscam potencializar a realização desses três valores ao máximo. A responsabilização crescente dos representantes deve se dar, entre outras formas, a partir do resgate do envolvimento do cidadão na política, que traria efeitos benéficos para sua capacidade de interferência nos temas relacionados às questões públicas, à semelhança do que imaginavam os teóricos da democracia participativa. A abordagem radical recupera, quanto às questões ligadas à igualdade, as críticas feitas ao viés predominante na teoria deliberativa, sobretudo, quanto no tratamento mais formalista dispensado à igualdade política.

---

<sup>80</sup> A corrente deliberativa possui bem mais ramificações do que a teoria da democracia participativa. Entre os deliberativos, contrapondo-se a algumas limitações da perspectiva procedimentalista e reclamando um modelo de deliberação mais radical, estão as perspectivas associativa e ativista. Aqui, buscando explorar mais as aproximações entre deliberacionismo e participacionismo, trabalharemos alguns elementos dessas duas abordagens alternativas da tradição deliberativa, tratando-as conjuntamente, a exemplo do nome sugerido por COHEN e FUNG (2004) no artigo “Radical Democracy”, como modelos deliberativo radicais ou deliberativos participativos.

Cohen e Fung (2004) percebem a deliberação e a participação como elementos fundamentais para o aumento da igualdade política. O poder da argumentação pública próprio do apelo deliberativo conjugado ao poder da participação inclusiva de organizar e mobilizar pessoas frente à organização do poder e do dinheiro pode ser um antídoto promissor contra a influência da riqueza no processo democrático. É nesse sentido que Cohen advoga por uma participação deliberativa que arregimente “contribuições para a igualdade política na medida em que incrementa o papel da mobilização popular e da deliberação no processo político” (COHEN e FUNG, 2004, p 30).

Para os teóricos que compartilham dessa abordagem, as associações<sup>81</sup>, que promovem a inclusão participativa defendida pelos participacionistas e atuam na mobilização e na inserção dos indivíduos de maneira mais qualificada e organizada na disputa política, devem ocupar um espaço central no debate, por fortalecer tanto a disputa pela democratização da esfera pública, com maior acesso de variadas vozes e demandas tradicionalmente excluídas, quanto à organização da participação direta dos cidadãos nos espaços de deliberação direta defendidos pelos autores deliberativos radicais, na medida em que “são consideradas como atores mais diretamente vinculados aos interesses e problemas da vida social” (LUCHMANN, 2012, p 61)<sup>82</sup>.

Na tentativa de criar mecanismos institucionais que comportem a articulação entre a ação desses atores coletivos na esfera pública informal e a participação direta dos cidadãos na resolução de questões ligadas ao serviço público, às ações do Estado, Cohen advoga pelo que ele chama de Poliarquia Diretamente Participativa (PDD), arenas participativas-deliberativas que combinam elementos da deliberação, participação e representação (COHEN, 1997). Os cidadãos, especialmente no âmbito local, sempre estão ligados, muitas vezes através de associações, a questões específicas, e podem enriquecer o debate público a partir desses espaços de deliberação, contribuindo para o melhor resultado das políticas.

---

81 Há diversas abordagens sobre o conceito de associações e o papel que estas devem desempenhar nas democracias. Cohen, autor a quem daremos mais ênfase nesse capítulo, privilegia em suas análises as associações secundárias (sindicatos, federações, movimentos sociais), que representam setores amplos da sociedade e “mobilizam estruturas e recursos que extrapolam a dimensão local” (LUCHMANN, 2012, p 62). Em “Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações” Luchmann apresenta outras perspectivas associativas a partir da abordagem liberal e de abordagens alternativas como a de Hirst (1994).

82 Alguns teóricos são defensores da chamada “democracia associativa”. Cohen e Rogers (1995), nesse debate, apontam algumas funções a serem preenchidas pelas associações que demonstram a importância dessa abordagem para democracia. Em primeiro lugar, elas ajudariam a melhorar as decisões políticas, pela maior proximidade dos problemas e conhecimento adquirido da realidade em que estes estão inseridos. Em segundo lugar, proporcionam por meio da mobilização, canais que potencializam a voz e tornam visíveis as demandas de indivíduos excluídos da representação política eleitoral de base territorial (LUCHMANN, 2012). Além disso, a exemplo do ideário dos participativos, as associações podem funcionar como escolas da participação, desenvolvendo virtudes cívicas, sentimento de eficácia política e autoconfiança.

De acordo com Cohen, essa estratégia “*typically, such strategies create opportunities for limited numbers of citizens to deliberate with one another or with officials to improve the quality of some public decision, perhaps by injecting local knowledge, new perspectives, excluded interests, or enhancing public accountability*” (COHEN e FUNG, 2004, p 29). Essas arenas de participação direta tratariam de áreas como serviços sociais, ecossistemas, saúde e promoveriam a responsabilização política através da criação de oportunidades para que cidadãos articulem diretamente suas perspectivas, necessidades e julgamentos (COHEN e FUNG, 2004).

Na ideia da Poliarquia Diretamente Deliberativa de Cohen (PDD), os atores sociais, que na perspectiva habermasiana desempenham apenas a função de influência sobre o poder legislativo, tendo assim um papel muito mais defensivo, passam a desempenhar um papel ofensivo, na medida em que tal modelo busca outras formas de participação que possam realizar a promessa de uma democracia ampliada, revigorada e mais radical. Trata-se de oferecer ocasiões mais institucionalizadas para a participação na tomada coletiva de decisões. A ideia fundamental da PDD, sendo assim, é, entre outras coisas, viabilizar a participação direta, institucionalizando “soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e não simplesmente a discussão informal com promessas de influências possíveis na arena política formal” (COHEN, 1998, p 38: apud FARIA, 2000).

Segundo Faria, na PDD, “as decisões coletivas são tomadas através de deliberação pública em arenas abertas aos cidadãos que utilizam serviços públicos ou que são regulados pelas decisões públicas” (FARIA, 2000, p 55). Faria (2000) também afirma que a concepção da PDD se estrutura a partir de alguns elementos. O primeiro é a solução de problemas locais através da participação direta, que seria importante por acrescentar valores e conhecimentos locais relevantes na tomada de decisão local. Concorre para essa ideia a visão de que os participantes, atores sociais locais, possuem informações relevantes sobre o contorno dos problemas a serem tratados. Além disso, concorre também estimular o diálogo, a argumentação livre e reforçar o compromisso público dos cidadãos. Nesse sentido, Faria afirma que “a existência da esfera pública na PDD se vincula ao fato de que os cidadãos participam, de fato, das soluções de problemas e em função dos termos deliberativos dessa participação” (FARIA, 2000, p 57).

Outro elemento importante na concepção da Poliarquia Diretamente Deliberativa de Cohen é a mudança na operação de instituições básicas como o legislativo. A ideia na PDD é que o legislativo

publicite áreas de políticas (educação, segurança, saúde, ambiental) abertas à ação poliarquica diretamente deliberativa; estabeleça objetivos gerais para a política na área, assista à organização das arenas deliberativas potenciais para realizar aqueles objetivos; torne os recursos disponíveis para os corpos solucionadores de problemas deliberativos e reveja, em intervalos regulares, as atribuições de recursos e responsabilidades (FARIA, 2000, p 57).

Isso imporia ao legislativo uma maior responsabilidade para justificar seus esforços diretos (FARIA, 2000). Essa concepção de democracia deliberativa participativa prevê, dessa maneira, segundo Luchmann (2002):

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 (...) 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 (LUCHMANN, 2002, p 7).

Assim, é possível observar a aproximação destes teóricos deliberativos com ideais de participação e soberania popular da teoria participativa. Ligia Luchman afirma que “a ênfase no caráter efetivamente decisório dos cidadãos e na ampliação da esfera da política é um importante sinalizador neste sentido”. Segundo ela, essa concepção democrática deliberativa mais radical 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 ideia 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 (LUCHMANN, 2002, p. 8)

Essa perspectiva aproxima-se das reflexões dos participativos, especialmente na tentativa de valorizar o papel do envolvimento dos cidadãos nas questões públicas e ampliar as possibilidades da participação direta destes nas decisões políticas a partir de novos arranjos institucionais. As formas associativas seriam importantes nesse sentido por mobilizar os indivíduos, sobretudo os mais excluídos, equipando-os com informações e habilidades necessárias ao engajamento junto aos espaços democráticos participativos, assim como às instituições políticas tradicionais. Para Macpherson (1978), entre outras coisas, formas associativas como movimentos e organizações comunitárias, podem contribuir fortemente para o enfraquecimento do círculo vicioso da desigualdade e apatia, na medida em que

exercem pressão por mudanças sociais, atraindo para a participação setores mais pobres da população, mais vulneráveis à apatia política (LUCHMANN, 2012).

Para Cohen e Fung (2004) um dos grandes desafios dos arranjos participativos deliberativos é o estabelecimento, ao qual já nos referimos, de uma relação de complementariedade com as instituições representativas tradicionais. Esses arranjos, apesar de tornarem possível o tratamento de problemas práticos que são abordados de maneira insuficiente pelas instituições tradicionais, não podem ser encarados como substitutos das instituições representativas ora existentes, pois devido às questões próprias das sociedades modernas, os espaços de participação direta tem um alcance limitado.

Os espaços de participação direta teriam grande importância para a justiça das decisões, já que incluiriam os cidadãos organizados politicamente no processo de decisão em âmbitos menores, mas também, ao mobilizarem, informarem e qualificarem os cidadãos, tornando-os mais aptos a participar da vida política nacional, fortaleceriam a representação a partir de uma relação requalificada entre representantes e representado. Essa ideia se aproxima daquela defendida por autores da teoria participativa, que defendem o papel educativo e formador que a participação direta nas decisões mais localizadas poderia ter sobre os indivíduos participantes, e as consequências desse processo para a sociedade política como um todo.

A discussão em torno desses arranjos, ainda assim, partindo do viés deliberativo, repousa no apelo ao consenso, capaz de ser acessado em espaços democraticamente representativos e inclusivos. Além disso, estimula muito mais a resolução de questões localizadas sem enfatizar com a mesma abrangência de que forma os arranjos participativos-deliberativos podem estar ligados a uma estratégia mais geral e consistente de enfrentamento de questões ligadas às desigualdades estruturais. Sendo assim, esses arranjos, embora estejam mais próximos dos participacionistas que as estratégias procedimentalistas, podendo estabelecer mais aproximações e diálogos, possuem limitações nesse sentido.

A inserção dos cidadãos no cenário institucional, fortalecendo procedimentos deliberativos pautados na participação inclusiva, para Iris Young, embora seja importante, não é suficiente e apresenta também alguns riscos, caso não seja combinado com outros espaços e práticas. Young, além de sugerir a ampliação do leque de formas comunicativas através da inclusão de vários tipos de discursos, como vimos no capítulo anterior, e tentar rediscutir a representação política, tornando-a mais apta a dialogar com a complexidade social<sup>83</sup>, aponta

---

83 Young propõe o deslocamento da ênfase dada à representação de interesses para a representação por perspectiva social, sugerindo uma accountability que se realizaria entre semelhantes. Segundo Miguel, na análise

também as limitações de um projeto calcado na institucionalização de processos deliberativos ao realçar, de maneira semelhante aos questionamentos da teoria participativa, “as dimensões conflitivas da democracia mediante a valorização das lutas dos grupos ativistas que denunciam as injustiças sociais” (LUCHMANN, 2012, p 74).

Para Young, canalizar o caráter inclusivo da participação, traço marcante da perspectiva participacionista, para arenas deliberativas institucionalizadas pode ter como efeito a cooptação dos “cidadãos comprometidos com a justiça” que atuam nas formas de organização associativa no âmbito da sociedade civil, o que comprometeria a capacidade de atuação mais crítica dos movimentos ativistas que questionam “a partir de fora as restrições institucionais e o processo de tomada de decisões” (YOUNG, 2014, p 202). Young atenta às limitações dos espaços deliberativos institucionalizados quanto ao enfrentamento das desigualdades estruturais e busca fortalecer o papel do processo de “discussão, organização e participação das associações da sociedade civil na esfera pública”, entendendo essas ferramentas como fundamentais para a “oposição, publicitação e controle público pelos cidadãos” (LUCHMANN, 2012, p 73).

Nessa perspectiva, a busca pela institucionalidade das formas participativas não seria uma resposta suficiente para o projeto democrático mais radical de ampliação da democracia e enfrentamento das desigualdades estruturais<sup>84</sup>. Nesse sentido, segundo Luchmann (2012), para Young:

A ação política e as práticas comunicativas que sustentam os processos de decisão democráticos ocorrem em diferentes fluxos e espaços e entre diferentes setores e atores sociais. Pensar a dimensão da inclusão enquanto critério central para a ampliação e o aprofundamento democrático significa, portanto, pensar e reconhecer a importância de diferentes espaços, atores e instituições políticas sejam processos deliberativos, práticas autônomas do ativismo político, e instituições da democracia representativa (LUCHMANN, 2012, p 75).

A autora busca então uma estratégia que pretende articular a institucionalização dos espaços participativo-deliberativos com a atuação, no âmbito da esfera pública informal, do ativismo político, que comporta variadas formas de ação e organização necessárias ao

---

de Young, “o acesso de integrantes de grupos marginalizados às deliberações públicas é necessário não porque eles compartilhem das mesmas opiniões ou interesses, mas porque partem de uma mesma perspectiva social, ou seja, um local onde se vê o mundo vinculado a certos padrões, socialmente estruturados, de experiências de vida” (MIGUEL, 2004, p 14). Tal abordagem da representação poderia contribuir para a presença das diferentes perspectivas sociais nos locais de discussão e decisão política (MIGUEL, 2004).

<sup>84</sup> Em “Desafios ativistas à democracia deliberativa” (2014), Young chama a atenção para importância das duas formas de participação e engajamento político que são a deliberação e o ativismo, evidenciando as críticas dos ativistas que buscam pressionar a prática deliberativa no sentido de fazer prevalecer, nos espaços deliberativos, a discussão de questões que tocam a fundo nas desigualdades sociais e econômicas estruturais.

fortalecimento da democracia. Nesse entendimento, os processos de comunicação engajada incluiriam não só os espaços deliberativos, mas também

manifestações de rua e ocupações, obras musicais e desenhos animados (...) neste entendimento mais amplo, os participantes formulam apelos razoáveis à justiça e também expõem as origens e consequências das desigualdades estruturais na lei, os termos hegemônicos do discurso e o ambiente da prática cotidiana. (YOUNG, 2014, p 210).

Aqui, nos parece ressaltado o caráter conflitivo da democracia, que pode ser mais adequado no tratamento de questões relacionadas a tensões entre interesses irreconciliáveis que buscam uma resolução mais no enfrentamento de posições do que na busca pelo consenso, à semelhança do que enfatiza a teoria da participação.

As preocupações de Young quanto à insuficiência da estratégia de institucionalização de arranjos participativos-deliberativos nos remete à divergência fundamental entre essas duas correntes sobre o enfrentamento das tensões sociais e as limitações dos espaços deliberativos, especialmente os institucionalizados, a partir da busca pelo consenso, do entendimento entre interesses antagônicos muitas vezes irreconciliáveis. Mesmo que seja possível se chegar a consensos nas instituições a partir da apresentação de demandas pontuais, poderosas tensões sobre agendas fundamentais e conflitivas podem ainda existir na dimensão do “Político”, que se estende para além do sistema político tradicional. Sem aliar os arranjos participativo-deliberativos à estratégia do ativismo defendido por Young, a aproximação entre essas teorias tem sua consolidação prejudicada.

Sendo assim, enquanto Cohen desenha a possibilidade de uma forma distinta de democracia ao promover o diálogo entre uma esfera informal inclusiva e participativa e o sistema de representação competitivo que é transformado pelas conexões estabelecidas com arranjos participativo-deliberativos visando ampliar as perspectivas de atuação do cidadão comum no interior das esferas públicas formais, Young atenta para a necessidade de, para além desse processo, em busca do enfrentamento mais firme às questões ligadas às desigualdades políticas e materiais pela democracia e reconhecendo caráter assimétrico e conflitivo da democracia nas sociedades modernas, se articular a estratégia institucional com a ampliação do escopo da ação política para diversos âmbitos, a partir de diversas formas de expressão e manifestação.

Entendemos que combinadas essas abordagens dialogam mais consideravelmente com os pressupostos da abordagem participacionista. Ainda assim, parece-nos mais adequado afirmar que representam muito mais uma tentativa de aproximação do que de síntese e forte

continuidade entre os projetos participacionista e deliberacionista, dado que não nos parece suficientemente claro aqui o papel de centralidade de questões ligadas à relação entre capitalismo e democracia e a abrangência do processo de ampliação da democracia como instrumento de radicalização da mudança social entre esses autores, se comparado ao projeto de busca por uma democracia substancial que questiona mais radicalmente as consequências da dinâmica capitalista sobre o sistema democrático, levantado pelos teóricos da participação.

Ainda que permaneçam distanciamentos e também reconhecendo a solidez institucional da democracia contemporânea, que se aproxima muito mais dos pressupostos do modelo hegemônico “liberal pluralista”, além de reconhecer os limites das propostas apresentadas pelas teorias alternativas, sobretudo na dimensão institucional, pode-se considerar a tentativa de aproximação entre os vetores das principais teorias não hegemônicas, a participação e a deliberação, como um importante exercício na busca pelo fortalecimento da democracia que essas duas teorias vêm propondo.

O projeto de ampliação do sistema democrático poderá tornar-se mais provável se deliberação e participação se complementarem, fortalecendo o papel do cidadão comum, tanto na formação da opinião pública, quanto no processo de decisões coletivas. Tal perspectiva pode alargar as possibilidades da democracia a partir da articulação, não isenta de tensões, entre os pressupostos da participação, da representação e da deliberação, em diferentes contextos e espaços.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Nesta dissertação nos propusemos a analisar duas teorias alternativas da tradição democrática: a democracia participativa e a democracia deliberativa. Partindo das críticas feitas por ambas ao modelo hegemônico cujos pressupostos teóricos se assentam na perspectiva caracterizada no primeiro capítulo como “liberal pluralista”, especialmente quanto a seu caráter limitador da participação e redutor da política, buscamos clarear os fundamentos teóricos dessas duas correntes alternativas, explicitando seus principais conceitos, suas propostas de realização institucional e suas limitações. Com este trabalho procurou-se também, para além de apresentar as perspectivas da participação e da deliberação isoladamente, realizar um estudo comparativo, a partir da explicação e comparação dos diferentes argumentos levantados por cada uma dessas que são as duas principais teorias alternativas da democracia, explicitando suas diferenças e salientando possíveis áreas de interseção.

Quanto à teoria hegemônica, a apresentamos como o conjunto de teorias que dialogam mais fortemente com os pressupostos da corrente elitista competitiva e da corrente pluralista, cujas bases se alicerçaram ainda na metade do século XX, e que para fins metodológicos foram aqui incluídas num campo mais amplo intitulado “liberal pluralismo”. Há nesta perspectiva, como mostramos durante o trabalho, alguns elementos fundamentais. Entre eles, destaca-se a defesa de um modelo institucional que restringe o conceito de soberania popular ao momento eleitoral, a aceitação positiva da apatia, do desinteresse do cidadão pela política e a restrição da dimensão do “político”, limitando a participação do cidadão médio na política e as deliberações públicas aos espaços tradicionais do sistema político representativo. Embora boa parte dos teóricos dessa perspectiva apresentem seus trabalhos como sendo tão somente descritivos e realistas estes possuem significativo caráter justificador do status quo, o que motivará os estudiosos das correntes alternativas a contrapor a esse modelo novos conceitos e abordagens que deem conta do desafio de reorganizar o debate sobre a democracia em torno de ideias mais próximas dos princípios fundadores do sistema democrático (MIGUEL, 2002).

A fim de discutir as possibilidades de ampliação do debate teórico sobre os significados da democracia, buscamos apresentar num primeiro momento a corrente participativa. No que se refere aos participativos, pudemos destacar ao menos três elementos centrais a partir dos quais essa corrente apresenta suas propostas. O primeiro é o alargamento daquilo que comumente se define como “questão política”. Para a teoria da participação é de

fundamental importância alargar o alcance da política levando-a para fora dos muros que delimitam o espaço do sistema representativo tradicional, politizando âmbitos sociais cujas relações de poder mantêm-se intocadas pelo não alinhamento aos princípios democráticos, aproximando a política do cotidiano das pessoas e abrindo a possibilidade de maior envolvimento do cidadão médio na dinâmica dos sistemas democráticos. Em segundo lugar, os participativos advogam pela ampliação das possibilidades de participação direta dos cidadãos no processo de decisão política como elemento central para a rearticulação que propõem entre as ideias de cidadania e soberania popular. Mecanismos de democracia direta devem ser combinados com os procedimentos representativos na busca pela ampliação do sistema democrático. Por fim, mas não menos importante, a teoria da democracia participativa enfatiza a relação entre o projeto de ampliação da democracia e o necessário enfrentamento da desigualdade de recursos materiais que incidem negativamente na busca pela igualdade política. Nesse sentido, a democracia participativa é entendida, ao mesmo tempo, como fim e como um instrumento para mudança social.

A teoria participativa enfatiza também os efeitos trazidos pela participação no desenvolvimento das capacidades pessoais dos indivíduos envolvidos no processo participativo. O cidadão médio, encarado na teoria elitista schumpeteriana como ser incapaz de se apropriar da política, de refletir razoavelmente sobre as questões públicas sem descambar para atitudes irracionais, vê-se como ator limitado com pouca capacidade de interferência. Para a teoria participativa, esse círculo vicioso que relaciona apatia e distanciamento ao sentimento de incapacidade no cidadão comum pode ser rompido caso haja maior possibilidade dele participar da política, especialmente dos processos de tomada de decisão. Isso porque a participação teria uma capacidade pedagógica formidável. Os indivíduos, na participação, teriam mais acesso a informações e a possibilidade de discutir e decidir as questões que lhes dizem respeito. Tal fato qualifica sua interferência no processo político, potencializando sua auto confiança e o sentimento de eficácia política. A participação, portanto, seria por si mesma positiva, possuiria um valor intrínseco fundamental e se constituiria como principal elemento a ser considerado por qualquer projeto que vise ampliar o debate democrático.

A outra corrente teórica, a teoria deliberativa, por sua parte, como mostramos, busca se diferenciar do modelo hegemônico resgatando o valor da argumentação e enfatizando a necessidade do diálogo entre diferentes atores sociais nas arenas públicas, que incidem diretamente no processo de formação da opinião pública num contexto democrático. Nesta teoria, o cidadão apático que mantém-se distante, sem possibilidades mais efetivas de

participar dos debates sobre questões públicas fundamentais, descrito pela teoria hegemônica, encontra espaços para debater, trocar razões, aprofundar seu conhecimento sobre os temas públicos e participar efetivamente da política, influenciando o sistema político. Aqui, os elementos fundamentais são a reocupação da esfera pública pelos atores da sociedade civil na tentativa de fortalecer o papel do cidadão no processo de formação da opinião pública, recuperando a ideia do fórum público frente ao mercado como lócus primordial da democracia, resgatando a definição de um processo participativo qualificado pela deliberação, capaz de dar conta dos desafios apresentados pela complexidade social e pluralismo cultural característico das sociedades modernas, e a busca por uma redefinição institucional voltada para o protagonismo de métodos deliberativos orientados pelo intercâmbio de razões.

Na teoria deliberativa a fonte de legitimidade da política democrática é deslocada da formação mecânica da maioria para o próprio processo de formação política: a deliberação. A deliberação é, portanto, o valor fundamental para esta corrente, capaz de qualificar o processo participativo e o processo decisório na medida em que estimula as diferentes forças sociais que disputam interesses distintos a chegarem a denominadores comuns negociados a partir de um processo inclusivo, público e democrático de troca de razões, posições, opiniões e preferências. A deliberação, entendida como uma modalidade da participação, também traria efeitos psicológicos aos participantes, fazendo-os acessar mais informações e ampliando suas capacidades reflexivas e argumentativas. Além disso, incidiria positivamente também sobre a qualidade das próprias decisões, a serem tomadas num ambiente mais democrático e capaz de perceber várias diferentes perspectivas sobre as questões a serem decididas. A deliberação é para os deliberativos o principal elemento a ser defendido com o objetivo de ampliar a democracia, seja no âmbito da teoria democrática, seja nas possibilidades abertas pelos sistemas democráticos existentes.

Ambas as perspectivas possuem limitações e recebem justas críticas, especialmente quanto às alternativas institucionais que apresentam. O modelo institucional participativo mais consistente foi apresentado por Macpherson e buscava articular um sistema de participação piramidal, com participação direta na base, a um sistema representativo de competição entre partidos democratizados. Pelo lado dos deliberativos, as propostas vão desde a criação de parlamentos eleitos a partir de diferentes critérios de representação, como a representação de minorias excluídas, responsáveis por democratizar o debate e a agenda pública, até propostas para a democratização das eleições a partir de diferentes critérios de financiamento que permitam um debate público mais equilibrado entre as diferentes forças sociais. Todas essas propostas podem ser encaradas como relevantes para a discussão da

ampliação do sistema representativo ora existente na democracia liberal a partir de uma perspectiva de complementariedade. Nenhuma, no entanto, para boa parte dos estudiosos da teoria democrática, tem consistência suficiente para apresentar-se como alternativa definitiva a ele.

Para além da apresentação das teorias deliberativas e participativas isoladamente, buscamos também confrontá-las, evidenciando elementos de distanciamento e aproximação. Entre as duas há divergências quanto ao valor da participação direta dos cidadãos no processo decisório. Enquanto para os teóricos participativos a participação direta é fundamental para o fortalecimento da ideia de soberania popular, reduzida na abordagem hegemônica basicamente à participação eleitoral, para a maioria dos deliberativos a ampliação do modelo liberal deve centrar-se, sobretudo, na participação dos cidadãos comuns no processo de formação da opinião e na nova relação que pode ser estabelecida entre representantes e representados a partir daí. Para os teóricos da deliberação, a complexidade das sociedades modernas não permite uma relativização tão radical da autoridade da representação como aquela proposta pelos participacionistas.

O grande desafio da nova teoria democrática deve ser encontrar respostas, não para o processo de ampliação da participação direta de tantos cidadãos quanto for possível nas decisões políticas, mas para a maior responsabilização dos representantes pelo aumento da deliberação pública, a partir do fortalecimento da influência da sociedade civil e da esfera pública sobre o sistema representativo tradicional. Essa divergência marca propostas institucionais distintas entre as duas correntes.

Apontamos também divergências que dizem respeito ao projeto de radicalização das mudanças sociais pela ampliação da democracia. Para os participativos, a democratização da democracia tem como objetivo uma profunda mudança social. Essa corrente aponta a centralidade das questões econômicas, não as isolando do campo de discussão da política. Aqui, se busca alcançar uma democracia substancial que não apenas tente reformar as instituições liberais, conferindo a elas mais legitimidade. A reforma das instituições liberais, ampliadas e complementadas por mecanismos de participação direta, não é suficiente se não se coaduna a uma reforma na estrutura econômica orientada pela justiça social a partir do fortalecimento da política sobre o mercado.

Já os deliberativos estariam muito mais preocupados em buscar legitimar e justificar decisões vinculantes a partir de alterações institucionais que busquem qualificar e ampliar o alcance do liberalismo político. Em outras palavras, enquanto o projeto participacionista está centrado na transformação mais profunda da sociedade e suas instituições por meio da

participação ativa e direta dos cidadãos em diversos locais, os deliberativos buscam uma abordagem mais abrandada, que não coloca como centro do projeto de ampliação democrática a transformação da estrutura social. Para os deliberativos há certo romantismo no apelo igualitarista radical dos teóricos da participação que decorre de um enfrentamento inadequado de questões ligadas ao pluralismo e a complexidade social.

Outra diferença fundamental diz respeito à questão da busca pelo consenso e sua implicação em sociedades marcadas por assimetrias. Enquanto os deliberativos apostam no consenso, os participativos, mais próximos da abordagem agonística, apostam na tensão e no conflito como caminho para contestação das assimetrias existentes na democracia liberal. O consenso pode matizar relações de dominação que seriam mais adequadamente enfrentadas se a participação assimilasse a dimensão de conflito realmente existente nas sociedades democráticas. O conflito e o antagonismo geram incentivos ao enfrentamento da ordem estabelecida e representariam, na visão dos teóricos da participação mais radicalizada, um meio mais apropriado para possibilitar à democracia comportar as agendas e as demandas de grupos tradicionalmente excluídos.

A abordagem deliberativa mais radical e próxima da participação que apresentamos no último capítulo, partindo dos ideais deliberativos tenta encontrar pontos de interseção entre as duas teorias, objetivando fortalecer o projeto de ampliação da democracia a partir de um diálogo mais relevante entre os pressupostos da participação e da deliberação, especialmente se aproximando de ideias caras aos teóricos da participação, como a ampliação das possibilidades de participação direta nas decisões e o fortalecimento do ativismo social contestador capaz de mobilizar grupos excluídos e colocar questões estruturais na ordem do dia das discussões democráticas.

Nesse sentido, esses autores empreendem críticas ao modelo deliberativo procedimentalista, especialmente quanto à postura defensiva que assume em relação a uma maior interferência dos cidadãos, isoladamente ou organizados politicamente, nas decisões políticas legitimadas pelas instituições democráticas. Tais autores advogam por uma estratégia que articula o fortalecimento da participação ativa dos cidadãos na esfera pública informal a partir, especialmente, de associações, com a ampliação das possibilidades de participação cidadã direta no processo de formulação e decisão das políticas a serem implementadas pelo Estado. Seria possível, sendo assim, alargar o alcance da democracia a partir da articulação, não isenta de tensões, entre os pressupostos da participação, da representação e da deliberação, em diferentes contextos e espaços.

O caráter de complementariedade estabelecido por esse diálogo entre a defesa de uma participação cada vez mais ampla e inclusiva que se manifeste nos variados âmbitos da sociedade civil, mas também encontre espaço no interior do sistema político tradicional para tomar parte nas decisões políticas, e a necessidade do processo participativo ocorrer de maneira qualificada a partir da troca pública de razões, do convite à reflexão e da busca por resultados justos advogados pela deliberação proposto pelos deliberativos-participativos ou deliberativos radicais pode enriquecer sobremaneira as estratégias institucionais do projeto que visa ampliar o sistema democrático a partir da participação e da deliberação pública, constituindo-se como um importante canal de diálogo e aproximação entre as principais teorias alternativas.

No entanto, entendemos esse processo mais como uma tentativa de aproximação do que de síntese entre as teorias da participação e da deliberação, na medida em que ainda não se resolvem nessas propostas de maneira satisfatória, assim como pudemos enxergar, tensões fundamentais que delimitam o espaço de cada uma dessas teorias. Os dois elementos fundamentais que mencionamos aqui são a ênfase no consenso e a forma como essa estratégia seria a menos adequada para realizar o valor mais fundamental para os participacionistas: a mudança social pela participação, além, claro, da própria ênfase conferida com diferente intensidade no projeto de ampliação das duas teorias quanto à relação entre economia e política, capitalismo e democracia.

Consideramos, diante daquilo que expusemos neste trabalho, que embora sejam importantes para a ampliação do debate teórico sobre o significado da democracia, assim como para algum projeto de fortalecimento real dos sistemas democráticos, e apresentem críticas consistentes e fundamentais ao modelo teórico hegemônico e à democracia realmente existente, as alternativas apresentadas pelas teorias da participação e da deliberação possuem ainda imensos desafios a enfrentar diante da inegável solidez institucional do sistema democrático contemporâneo ancorado nos pressupostos da teoria “liberal pluralista”.

Entendemos que a proposta de articulação entre os pressupostos das teorias alternativas deve buscar exatamente, preservando os avanços institucionais democráticos conseguidos pela democracia liberal, ampliar suas possibilidades, estabelecendo uma relação de complementariedade entre participação, deliberação e representação que seja capaz de recuperar de maneira mais consistente a centralidade do debate sobre as mudanças sociais e estruturais necessárias ao aprofundamento da democracia.

Tal proposta, diante do hercúleo desafio posto à ampliação real da democracia, longe de se acomodar na resignação e no pessimismo, limitando de forma desencantada as

possibilidades abertas à política, deve encará-lo com renovada inquietação intelectual, buscando sempre trilhar um caminho realista, sem, entretanto, jamais abandonar a esperança.

## REFERÊNCIAS

---

- ALMOND, G. e S. VERBA. **The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations.** Boston, Litle/Brown, 1965.
- ANDERSON, Perry. **Espectro: da direita à esquerda no mundo das ideias.** São Paulo: Boitempo, 2012.
- AVRITZER, L. **Teoria Democrática e Deliberação Pública.** Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 50, São Paulo, pp. 25-46. 2000.
- BACHRACH, Peter. **Crítica de la teoría elitista de la democracia.** Buenos Aires: Amorrortu [1967], 1973.
- BACHRACH, Peter; BOTWINICK, Aryeh. **Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy.** Philadelphia: Temple University Press, 1992
- BENHABIB, Seyla. **Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática.** In: WERLE, Denílson Luiz, MELO, Rúrion Soares (orgs). *Democracia Deliberativa.* São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo? Discussão de uma alternativa.** 2ª ed. Trad. Iza de Salles Freaza. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOTTOMORE, Thomas B. **As elites e a sociedade.** Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- BRANDAO, Assis. **Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman.** Recife: Serviço Social e Sociedade ano XVIII, 1997.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980.** Tese de Doutorado: UFMG, 2011.
- BUDGE, Ian. “**Direct democracy: setting appropriate terms for debate.**” *Prospects for Democracy*, ed. David Held. Cambridge: Polity Press. 1993.
- CHRISTIANO, Thomas. **A Importância da Deliberação Pública.** in WERLE, Denílson Luiz. E MELO, Rúrion Soares (Org.). *Democracia Deliberativa.* São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007 p.81-11
- COHEN, J. & SABEL, C. **Directly-Deliberative Poyarchy.** *European Law Journal*, 3:313-342, 1997.
- COHEN, Joshua. **Procedimento e substância na democracia deliberativa.** In: WERLE, Denilson Luiz; MELO, Rúrion Soares (orgs). *Democracia deliberativa.* São Paulo: Esfera Pública, 2007.

COHEN, Joshua & FUNG, Archon. (2004). **Radical democracy**. Swiss Journal of Political Science, pp. 23-46

DAHL, R.A. **Análise Política Moderna. Brasília**. Ed. Universidade de Brasília, 1981.

\_\_\_\_\_. **Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control**. New Haven: Yale University Press, 1982.

\_\_\_\_\_. **Prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

\_\_\_\_\_. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

\_\_\_\_\_. **La democracia y sus críticos**. Barcelona: Paidós [1989], 1993.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

ELSTER, John. **O mercado e o fórum: três variações na teoria política**. . In: WERLE, Denílson Luiz; MELO, Rúrion Soares (orgs). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. Lua Nova – Revista de Cultura e Política n° 50 2000 p. 47-68.

\_\_\_\_\_. **O que há de Radical na Teoria Democrática Contemporânea. Análise do Debate entre ativistas e deliberativos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.25, n.73. São Paulo, 2010.

FINEY, Moses - **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GARCIA, J. M. G. (1988). **Crítica de la Teoría Económica de la Democracia**, in GARCIA, José M. González; CASTRO, Fernando Quesada. *Teorías de la democracia*. Barcelona: Anthropos.

GOULD, Carol C. Rethinking. **Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. **Why deliberative democracy?** Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2004. p. 1-63

GUTMANN, Amy. **A desarmonia da democracia**. In: Lua nova, n 36, 1995, p. 05-47.

HABERMAS, J. **Popular Sovereignty as Procedure**. In: *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, eds. James Bohman e William Rehg, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, pp. 35-65, 1997.

HADDAD, Fernando. **O mercado no fórum (uma teoria econômica da demagogia)**. In: Lua Nova, nº 50. São Paulo, 2000.

HAUPTMANN, Emily. **Can less be more? Leftist deliberative democrats critique of participatory democracy**. Polity. Vol.XXXIII, N.3; Spring 2001, 397-421.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Tradução: Maria Luiz X. De A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

KNIGHT, Jack e JOHNSON, James. **Agregação e deliberação**. In: WERLE, Denílson Luiz; MELO, Rúrion Soares (orgs). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

LUCHMANN, LIGIA H.H. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. Cadernos de Pesquisa, PPGSP/UFSC, n.32, nov.2002.

\_\_\_\_\_. **Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa**. Katalysis, vol. 6, no 2, julho/dezembro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações**. Rev. Sociol. Polít, Curitiba, v.20, n.44, p. 111-119, out. 2012.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal: origens e evoluções**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAGALHÃES, Bruno Dias. **A evolução dos Modelos Democráticos**. Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 36º, 2012, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro.

MANIN, Bernard. **Legitimidade e Deliberação Política**. In WERLE, Denílson Luiz. E MELO, Rúrion Soares (Org.). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007 p.15-45.

MIGUEL, Luis Felipe. **A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo**. Dados, v.45, n.3, 2002.

\_\_\_\_\_. **A democracia e a crise de representação política: a accountability e seus impasses**. In: Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 8º, 2004, Coimbra. Anais. Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia de Coimbra, 2004.

\_\_\_\_\_. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, nº 59, p. 5-42, 2005.

\_\_\_\_\_. **Representação e interesses: uma crítica a Young e Urbinati**. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 7º, 2010, Recife. Anais. Recife, Associação Brasileira de Ciência Política, 2010. (Paper).

\_\_\_\_\_. **Consenso e conflito na teoria democrática: para além do agonismo.** Paper apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado, 1º a 4 de agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. **Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta.** Opinião Pública, vol. 20, p. 118-131, abril de 2014.

MOSCA, G. e BOUTHOU, G. **História das Doutrinas Políticas.** Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1980.

MOUFFE, Chantal. **Por um modelo Agonístico de Democracia.** Revista de Sociologia e Política, Vol.25, pg 11-23, novembro de 2005.

MUTZ, D. C. 2006. **Hearing the Other Side. Deliberative versus Participatory Democracy.** New York: Cambridge University.

OLSON, Mancur. 1999. **A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** São Paulo: EDUSP.

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

PRZEWORSKI, Adam. **Deliberação e dominação ideológica.** In WERLE, Denilson Luiz. E MELO, Rurion Soares (Org). *Democracia Deliberativa.* São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007, p. 277-295.

SANTOS, Boaventura Souza. (ORG.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez, 2010.

SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura: 1965.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada.** São Paulo: Editora Ática, 1994. 2 vols.

SCHUMPETER, Joseph. **A Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura [1942], 1961.

SILVA, Filipe Carreira da; VIEIRA, Monica Brito. **Democracia Deliberativa hoje: desafios e perspectivas.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 10, p 151-194, 2013.

VITALE, D. **Between deliberative and participatory democracy: a contribution on Habermas.** Philosophy and social criticism, v 32, nº 6, London, 2006a, p. 739-766.

VITALE, D. **Jürgen Habermas, modernidade e democracia deliberativa.** Caderno CRH, v. 19, n. 48, Salvador: Centro de Recursos Humanos/UFBA, set./dez. 2006b, p. 551-561.

VITULLO, G. O. **Teorias Alternativas de democracia: uma análise comparada.** Dissertação de mestrado, PPGCP/UFRGS. Rio Grande do Sul, 1999.

WEBER, Max. **A Política como Vocação**. In: WEBER, Max. *Ciência e Política, Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

WERLE, Denilson L.; MELO, Rúrion S. (org. e trad.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular/Esfera Pública, 2007.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, I. M. **Desafio ativista à democracia deliberativa**. Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, nº 13, 2014, p. 187-212.