2

Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa?*

Thales Torres Quintão
Mestrando em Ciência Política pela UFMG

Resumo: O presente artigo tem como finalidade discutir a teoria democrática participativa e a deliberativa, demonstrando os pontos de convergência, as diferenças principais entre elas, e as próprias críticas feitas a uma e a outra. Ambas contestam o envolvimento político atribuído ao cidadão por parte da democracia liberal representativa. Porém, enquanto a democracia participativa evoca mais espaços de incidência direta e reconhece a importância do confronto e do ativismo para a diminuição das desigualdades, a deliberativa volta sua atenção para os pressupostos do debate público, que deve ser livre e sem coerção, respeitada a justificação pública. Assim, compreendemos que a interligação desses dois modelos teóricos é vital para o incremento da inclusão social e política, e de tomada de decisões mais equânimes, o que geraria alargamento e aprofundamento da democracia.

Palavras-chave: Participação política. Deliberação pública. Democracia participativa e deliberativa.

Abstract: *This article aims to discuss the participatory democratic the theory and deliberative, showing the points of convergence, the main differences between them, and their own criticisms of each other. Both will contest the political involvement attributed to the citizen on the representative liberal democracy. However, participatory democracy evokes more spaces of direct impact, and recognizes*

* Esse *paper* é originário do trabalho final para uma disciplina da pós-graduação em Ciência Política da UFMG, ministrada pela professora dra. Cláudia Feres, a quem agradeço pelo aprendizado durante os momentos de sala de aula. Agradeço também ao parecerista anônimo, pela leitura crítica e cuidadosa e pelas modificações sugeridas. Por fim, sou grato a Thaísa Rodrigues, pela revisão da escrita e da estruturação deste texto. Equívocos e omissões aqui presentes são de minha inteira responsabilidade.

the importance of confrontation and activism for reducing inequalities. Already, the deliberative turns his attention to the conditions of public debate, in which it must be free and without coercion, and respected the public justification. Thus we understand that the interconnection of these two theoretical models is vital to increase the social and political inclusion, making more equitable decisions, which would generate a broadening and deepening of democracy.

***Keywords**: Political participation. Public deliberation. Participatory and deliberative democracy.*

1 – Introdução

A teoria democrática envolve vários princípios, correntes, configurações e modelos; porém, um modelo democrático designado como liberal representativo associado à ordem econômica capitalista adquiriu tons hegemônicos e ganhou maior notoriedade, principalmente com a obra *Capitalism, socialism and democracy* (1943), de Joseph Schumpeter. De maneira geral, essa corrente se baseia na representação e agregação dos interesses decorrentes do processo eleitoral, em que a democracia perderia o seu caráter valorativo e seria considerada mais como um método (democracia minimalista). Seria combinada uma restrição à participação política dos cidadãos, restrita à escolha dos candidatos durante as eleições periódicas, juntamente com uma engenharia institucional dentro das instituições políticas formais capazes de gerar decisões mais racionais e técnicas.

Todavia, duas teorias democráticas principais contestam o tal modelo democrático representativo e elitista: a participativa e a deliberativa. Essas duas correntes buscam ampliar os espaços de envolvimento do cidadão na arena política, consolidando a noção de cidadania. No entanto, cada uma "atua" de forma diferente e foca em construções democráticas variadas. Nesse sentido, o presente artigo busca justamente mostrar as diferenças e similitudes entre essas duas correntes democráticas, bem como as críticas a cada uma delas. Partimos do pressuposto de que participação e deliberação democráticas não são conceitos sinônimos, e que a prevalência de uma dessas esferas pode com-

prometer a outra (HILLER, 2008; MENDONÇA e CUNHA, 2014; MUTZ, 2006; PATEMAN, 2012).

A primeira seção deste artigo procura analisar a democracia participativa, fazendo uma revisão da literatura sobre as suas principais preocupações por uma democracia mais maximalista. Na segunda seção, foi feita uma caracterização da democracia deliberativa, demonstrando o seu campo conceitual e seus pressupostos. Na terceira seção, procurou-se apontar as principais críticas a essas duas correntes e estabelecer incongruências e congruências entre elas. Por fim, procurou-se tecer algumas propostas alternativas que estão sendo desenvolvidas e que procuram estabelecer uma espécie de integração e complementaridade entre os polos teóricos participacionistas e deliberacionistas.

2 – Democracia participativa: origens e conceituações

O maior inspirador da vertente teórica da democracia participativa é Jean-Jacques Rousseau, com o seu clássico livro O *Contrato Social*, publicado em 1762. Para Rousseau, o poder político é proveniente da soberania popular, advindo da instituição de um contrato social. "O contrato social, considerado como um ato de associação, produz um corpo moral e coletivo. E se dá pela vontade geral dos cidadãos[1]" (ROUSSEAU, 1968, p. 30). Por meio do contrato social, estabelece-se uma condição de igualdade (condição igual para todos), e concretiza-se a sociedade como um único corpo político.

1 De acordo com Rousseau, a configuração do termo povo é destrinchada de duas formas: cidadãos, que são aqueles que atuam como partícipes da autoridade soberana; e súditos, meramente sujeitos às leis do Estado. "Os súditos elogiam a tranquilidade pública, os cidadãos, a liberdade dos privados; um prefere a segurança das posses, e o outro, a das pessoas; um pretende que o melhor governo é o mais severo, outro sustenta que é o mais brando; este quer que os crimes sejam punidos e aquele que sejam prevenidos; um é de opinião que se deva ser temido pelos vizinhos, outro prefere ser ignorado por eles; um fica contente quando o dinheiro circula, outro exige que o povo tenha pão" (ROUSSEAU, 1968, p. 97).

O conceito de "vontade geral" se refere ao interesse público, e seu fim último é o alcance do bem comum. A vontade geral possui como valor intrínseco à soberania popular, ou seja, ela somente é instituída com o exercício desse tipo de soberania oriunda da autogestão, que, para Rousseau, é o valor essencial da democracia[2]. A vontade geral é alcançada quando se tem a subtração das vontades particulares, as quais em maior ou menor grau se destroem reciprocamente. Desse resultado, se teria a vontade geral, que seria o interesse comum entre os cidadãos, ou seja, se teria o ponto de convergência (ROUSSEAU, 1968, p. 41)[3].

Rousseau identifica o processo de formação da vontade geral como um processo da vontade da maioria, que é alcançado durante atividade deliberativa na assembleia popular, e, dessa forma, se tem uma proposta de concepção de democracia baseada nos seguintes elementos: a decisão como elemento central do processo deliberativo; a ideia de que, uma vez aferida à vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa um erro. Aquele que não acompanhou o voto da maioria não estava acompanhando a vontade geral, sendo que Rousseau considera que é possível enganá-la, mas nunca extingui-la. Portanto, tem-se que a deliberação nesse contexto está associada a uma característica decisionística (AVRTIZER, 2000, p. 26).

O modelo participativo de democracia surge como herdeiro dos movimentos populares contestatórios, principalmente os estu-

2 Para Rousseau (1968, p. 80), um governo democrático requer quatro requisitos básicos: 1) Estado muito pequeno, para que o povo possa conhecer uns aos outros; 2) simplicidade de costumes; 3) igualdade material; 4) pouco ou nenhum luxo, como forma de evitar o corromper político. Porém, Rousseau acredita que esses requisitos são altamente dificultosos e, por isso, para ele nunca tinha existido uma verdadeira democracia, e nunca existirá. Nota-se que a democracia é compreendida como sinônimo de participação ampliada e do envolvimento dos cidadãos na coisa pública (um grande número governa e que poucos sejam governados), e para isso ocorrer, ela deve se dar em um âmbito local, em territórios pequenos, e com maior proximidade à população.

3 (Vontade Geral = $\sum$ (Vontades Particulares (interesse privado) – Vontades reciprocamente destrutivas).

dantis, ocorridos na década de 1960 nos países europeus desenvolvidos (HELD, 1987; NOBRE, 2004). Esse movimento, conhecido como a Nova Esquerda, possuidora de inspiração marxista, procurava recolocar a posição dos indivíduos dentro dos conceitos de liberdade, igualdade e democracia. Nesse contexto, essa corrente voltou suas atenções para as desigualdades sociais e econômicas cristalizadas pelo mercado (relação entre os detentores dos meios de produção e os que são obrigados a vender a sua força de trabalho). Assim, a democracia participativa deveria se atentar para as desigualdades materiais, que poderiam atuar como um empecilho para ampliar a participação da sociedade nos processos decisórios (HELD, 1987). A Nova Esquerda aparece como forma de contrapor ao modelo "legal" (constitucionalista) de democracia, denominado como movimento da Nova Direita[4].

Todavia, foi com Carole Pateman, ao publicar a obra seminal *Participation and democratic theory,* em 1970, que a democracia participativa ganhou mais contornos e notoriedade dentro da teoria política contemporânea. Pateman (1992) contesta a ideia schumpeteriana de que a prática democrática deveria restringir a participação política ao voto, uma vez que, para ele, a participação ampliada geraria instabilidade e riscos políticos ao regime democrático[5]. Segundo a autora, a apatia política ocorrida

4 A Democracia Legal defende as liberdades negativas perante os indivíduos, com a mínima intervenção do Estado na sociedade civil e na vida privada, e entende o livre mercado como um valor essencial da vida social (NOBRE, 2004). "Para que a vida política, como a vida econômica, seja uma questão de liberdade e iniciativas individuais, o governo da maioria, para funcionar justa e sabidamente, deve ser circunscrito pelo governo da lei" (HELD, 1987, p. 227). Para essa corrente teórica a democracia não é fim em si mesmo, e sim um meio para salvaguardar a liberdade pessoal, que no caso seria o seu fim último. O governo democrático deve ser regido e restringido pelo império da lei, ou seja, dentro dos marcos constitucional e legal da política (*rule of law*). A Nova Direita é representada por pensadores como Hayek (*O Caminhão da Servidão*, 1944; *The Constitution of Liberty*, 1960) e Robert Nozik (*Anarquia, Estado e Utopia*, 1974).

5 Pateman (1992) ironiza a ideia "paradoxal" difundida por Schumpeter de que os cidadãos seriam aptos e suficientemente inteligentes para escolher os governantes mais "tecnicamente qualificados", mas sem capacidades cognitivas para poder participar no processo decisório e na construção de políticas públicas.

na "democracia real" era consequência da falta de oportunidade de participação efetiva das pessoas nas decisões relativas às suas vidas diárias.

Para construir uma teoria democrática participativa, a autora utiliza e reconstrói a leitura dos seguintes teóricos clássicos: Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole. De Rousseau, Pateman (1992) se apropria da ideia de que a participação política acontece como um processo direto na tomada de decisões, e que atua como um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo, sendo associada à ideia do controle político. A participação é compreendida também como possuidora de um efeito educativo e de aprendizado para com o indivíduo, em que se há o caráter de integração e do senso de pertencimento à comunidade, e da garantia de sua liberdade. Todavia, para que esta se realize, seria necessário certo nível de igualdade econômica, uma vez que a teoria de Rousseau não exige uma igualdade absoluta, mas destaca que as diferenças existentes não deveriam configurar em desigualdade política. Já em Mill, a autora se apodera da sua defesa na democratização dos espaços laborais, mais especificamente das indústrias. Nesse sentido, a participação somente gerará o seu efeito educativo nos indivíduos quando o sistema democrático se estabelecer, a partir de todas as estruturas de autoridade político-econômicas da sociedade, e não somente a do sistema político. A participação política se iniciaria no âmbito mais próximo do indivíduo, ou seja, no nível local: "(...) de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local; é neste nível que aprende a se autogovernar" (PATEMAN, 1992, p. 46). Por fim, em Cole, Pateman revisita a sua "teoria associativa". Cole argumenta que os homens precisam cooperar em associações para satisfazer as suas necessidades, e que essas associações deveriam possuir um poder político equiparado. O princípio democrático deveria ser expandido e aplicado a todas as esferas da sociedade, incluindo a esfera econômica e o espaço industrial, pois as desigualdades sociais e de *status* entre os indivíduos atuariam como empecilhos para as pessoas "aprenderem a democracia" de cunho mais participativa.

A teoria participacionista democrática de Pateman (1992, p. 61-62) refere-se à "participação" como um processo igual de tomada de decisões, e "igualdade política" se dá na igualdade de poder na determinação das consequências e resultados das decisões. Dessa maneira, a participação não se limita a estar presente numa atividade política e nem de mera influência.

O surgimento de uma democracia participativa necessita, antes de tudo, da emergência de uma sociedade participativa. Para isso, Pateman (1992) foca suas análises no âmbito local dos cidadãos, mais especificamente no âmbito do trabalho (leia-se as indústrias), devido à centralidade que tal esfera representa na vida dos indivíduos quanto às estruturas de autoridade e de poder de decisão envolvidos[6]. De acordo com a autora, existem três tipos de "participação" que podem ocorrer dentro do labor: a pseudoparticipação, quando a "participação" é utilizada como uma técnica de persuasão para os empregados somente ratificarem decisões já tomadas por seus superiores; a participação parcial, que se dá por um processo no qual duas ou mais partes (o que já indica uma situação de oposição de lados) influenciam-se mutuamente na tomada de decisões, mas a decisão final pertence somente a uma delas[7]; e a participação plena, conceituada como

6 A participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas. O homem comum poderia ainda se interessar por coisas que estejam próximas de onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significaria que ele estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar os impactos das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca. No contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modifica: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público" (PATEMAN, 1992, p. 146). Somente com a participação direta no processo decisório e na escolha dos representantes nos momentos circunscritos a isso, é que o cidadão pode ter o controle real da sua vida ou do ambiente em que ele está inserido. Nesse trecho, fica evidente a inspiração rousseauniana de Pateman, pois esse autor dizia que a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo: ele "ser o seu próprio senhor" (ROUSSEAU, 1968, p. 40).

7 Para Pateman (1992), a maior parte das experiências da participação dos

um processo no qual cada indivíduo tem igual poder para determinar o resultado final das decisões (PATEMAN, 1992, p. 96-98).

A concepção de Estado para Pateman (1985) é aquela contrária ao liberalismo político, cuja crença é na clara separação entre "sociedade civil" e o "ente estatal". Devido à sua inspiração marxista, em sua avaliação o Estado está inevitavelmente preso para a manutenção e para reprodução das desigualdades da vida diária, o que pressupõe a conservação dos interesses da elite dominante dentro do aparato político. Diante da não separação desses espaços, há um grave problema no que tange na operacionalização do poder público, nas suas relações entre o público e o privado e na efetiva realização de um governo democrático, que poderia garantir que os cidadãos fossem "livres e iguais". Diante disso, as instituições representativas e o próprio governo devem ser compreendidos como meios de incidência direta para a realização da vontade dos cidadãos, com uma combinação entre o sistema representativo e os espaços de participação direta, que resultaria na chamada democracia participativa[8].

A teoria de Pateman sustenta que as qualidades morais e cognitivas dos cidadãos podem ser desenvolvidas caso eles se envolvam em experiências participativas no âmbito local (efeito psicológico e educativo), e assim se teria a criação de uma sociedade participativa – pessoas que levam em conta o interesse público e a justiça, com a busca pelo senso de eficá-

trabalhadores na gestão das fábricas se dá por esse tipo de configuração denominada de participação parcial.

8 Cabe salientar que Pateman (2012) atualiza a sua teoria, e tece quatro elementos que são os mais importantes dentro da democracia participativa: 1) a participação se torna possível quando há inter-relação das capacidades, habilidades e características dos indivíduos com as estruturas autoritárias (aspecto educativo da participação); 2) democratização da democracia (os cidadãos participam do processo decisório e do sistema político de maneira mais ampla); 3) a emergência de uma sociedade participativa que ainda precisa ser criada; 4) as mudanças são estruturais, o que significa a reforma das estruturas não democráticas e autoritárias (PATEMAN, 2012, p. 10).

cia política[9] – condição necessária para o funcionamento da democracia participativa. Entretanto, há um problema de causalidade que adentra nesse meio, uma vez que as pessoas que se envolvem nessas experiências participativas podem ser justamente aquelas que já demonstram uma predisposição prévia a se caracterizar como um animal político. Há uma dificuldade de se demonstrar empiricamente que exista uma clara relação causal entre tomar parte em processos participativos e desenvolver atributos morais e cognitivos na teoria da democracia participativa, em que o desenvolvimento da cognição política se dá justamente em pessoas que não tinham um interesse anterior no campo do *publicus*.

Também na década de 1970, Macpherson (1978) desenvolve um modelo de democracia participativa na qual haveria uma combinação mútua entre os partidos políticos, que competiam entre si, e mecanismos de democracia direta. Mas tais partidos deveriam ser operados com base em um *status* de menor hierarquia, e que atuassem de maneira democratizada e de acordo com pressupostos da democracia direta, com a incidência genuína da participação entre os seus atores. De forma semelhante às ideias de Pateman (1992), teria uma combinação de princípios de representação política, com as de participação direta. Para esse autor, a liberdade e o desenvolvimento individual só podem ser plenamente atingidos com o envolvimento direto e contínuo dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado. De maneira geral, Macpherson aponta uma relação estreita entre a incidência da baixa participação e as injustiças sociais existentes. Segundo ele, haveria uma espécie de ciclo vicioso na relação existente entre a diminuição das desigualdades sociais e uma democracia mais participativa, em que cada uma dessas duas variáveis estabeleceria uma relação causal direta com consequências para ambas as esferas:

9 A ideia de eficácia política "corresponde ao sentimento que o indivíduo tem de que sua ação tem impacto sobre o processo político, sentimento que geralmente corresponde à sua sensação de eficiência no próprio cotidiano, aspecto psicológico da participação" (ALMOND e VERBA *apud* PATEMAN, 1992, p. 66-67).

> (...) não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática (MACPHERSON, 1978, p. 103).

Macpherson (1978) considera que o aumento da consciência política por parte dos cidadãos se daria no âmbito local: com a participação em movimentos comunitários e nos processos decisórios do trabalho. Ele sugere, assim, a implementação de um sistema de conselhos em formato de pirâmide, em que esses conselhos democráticos perpassariam em diversos níveis políticos, compostos de delegados, que tomariam as decisões sucessivamente. Seria basicamente: "um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base" (MACPHERSON, 1978, p. 110). A escolha dos delegados se daria "(...) sequenciado para cima, com organização de conselhos de cidades, de região, até o topo da pirâmide, com a organização de um conselho nacional" (MACPHERSON, 1978, p. 110).

De maneira geral, durante essa década de 1970, a democracia participativa era compreendida como uma teoria que "prevê a máxima participação dos cidadãos na sua autogovernança, especialmente em esferas da sociedade, para além daquelas que são tradicionalmente conhecidas como política (por exemplo, o local de trabalho e a família)" (HILLER, 2008, p. 3; tradução livre).

Outro autor da corrente participacionista a ser mencionado é Benjamim Barber (1984), com a sua formulação de Democracia Forte (*Strong Democracy*). Em sua obra, o autor considera que, de maneira geral, o campo da política é constituído pelas seguintes dimensões: ação; publicidade; necessidade; escolha; razoabilidade; conflito; e ausência de uma base independente. Nesse sentido, Barber desenvolve uma teoria democrática capaz de responder diretamente a essas sete dimensões citadas acima. Essa teoria democrática seria denominada como *Strong Democracy*:

> A "Democracia Forte" no modo participativo soluciona o conflito, quando na ausência de uma base independente, por meio de um processo participativo de autolegislação contínua, e aproxima a criação de uma comunidade política capaz de transformar indivíduos particulares dependentes em cidadãos livres, e interesses parciais e privados em bens públicos (BARBER, 1984, p. 151; tradução livre).

De acordo com esse autor, o seu modelo participativo permite com que o conflito seja transformado, através de um método epistêmico, em que o pensamento deva ser publicizado e com pressupostos de razoabilidade[10]. O princípio de publicização e de razoabilidade dos conflitos de interesses envolvidos na arena política prevê uma deliberação pública. Esse tipo de deliberação ocorre por meio de uma participação pública dos cidadãos, que se dá através de deliberações e ações comuns. A partir dessas deliberações, é possível estabelecer alguns efeitos que permitam que os interesses previamente constituídos mudem de posição e de forma ao longo desses processos participativos.

O princípio de troca argumentativa pode transformar as preferências, e possui papel fundamental no alcance do bem comum. A deliberação nesse arranjo participativo possibilita que seja estabelecido o axioma do "nós", em contraposição à configuração das demandas do "eu" ou do "outro", o que em si já pressupõe uma situação de dicotomia e oposição de difícil transposição. Em outras palavras, esse modelo participativo procura estabelecer um agir comunicativo de maneira conjunta, o pensamento e a ação em comum.

A Democracia Forte demonstra a intensa interligação entre a participação e o senso de comunidade, que é fortalecida nessa relação. A participação e a comunidade para serem concretizadas dependem, segundo o autor, de outro modo de vida social, que é a ideia de cidadania. Nesse sentido, a *Strong Democracy* é edificada em três pilares principais: participação, comunidade e cidadania. Deste modo, o autor propõe que esse tipo de atividade

10 Nesse momento já se percebe uma dimensão deliberativa na teoria de Barber.

deliberativa ocorra em pequenas assembleias locais, que complementariam as instituições formais de representação política.

> Comunidade se desenvolve a partir da participação, e ao mesmo tempo, torna a participação possível; atividade cívica educa os indivíduos a como pensar publicamente como cidadãos, assim como a cidadania informa a atividade cívica com o requerido senso de caráter público e de justiça. Política se torna a sua própria universidade, a cidadania a sua base de treinamento, e a participação, o seu tutor. A liberdade é o que sai deste processo, não o que se insere nele. (...) "Democracia Forte" é a política dos amadores, onde cada homem é compelido a encontrar todos os outros homens sem a intermediação de especialistas (*expertises*) (BARBER, 1984, p. 152; tradução livre).

A corrente democrática participativa, a partir dos anos 1990, começou a entrar em declínio, principalmente na ciência política norte-americana (HILLER, 2008). Mansbridge (1995) argumenta que o declínio da teoria da democracia participativa se dá por três motivos: 1) o próprio desaparecimento de práticas participativas, após ter ocorrido o seu *boom* durante as décadas de 1960 e 1970; 2) a falta de evidência empírica que pudesse comprovar o possível efeito educativo que a participação política pode gerar nos indivíduos; 3) a questão política que impera nesse meio, uma vez que seriam necessários financiamentos em experiências participativas, o que dificilmente um órgão desse tipo faria.

A democracia participativa passa, assim, a ganhar maior propulsão em países de transição e que passavam pelo processo de redemocratização, principalmente nos países da América Latina. Nesse contexto, destacam-se as ideias de Boaventura de Souza Santos (2003), pesquisador português, mas que em muitos de seus trabalhos se volta para o processo democrático dos países latino-americanos. Esse autor defende a radicalização da democracia participativa e a politização das esferas sociais da vida[11]. Por meio da radicalização democrática, seria

11 Esse tipo de visão contraria toda uma tradição liberal que, de forma crítica, quer que as relações sociais sejam cultivadas por questões políticas. Milbrath (1965), que foi um dos primeiros teóricos a tratar do fenômeno

possível pensar um projeto de emancipação social, construído com base em princípios de comunidade, que se dá pelas categorias da participação política e da solidariedade. Tal princípio se encontraria em um relacionamento contínuo junto ao Estado e ao mercado, em que este se sobrepõe ao Estado e às categorias da participação política e da solidariedade, sendo, de certa forma, a base do processo de modernidade globalizada referente ao modelo neoliberal, que acentua as exclusões sociais já existentes.

Para Santos (2003), existem seis modos de produção de poder, que ocorrem em espaços sociais diferenciados e que podem ser contestados tomando como base o princípio de comunidade, são eles: o doméstico, que estrutura o poder patriarcal; o da produção, que é constituído como um espaço de exploração; o do mercado, que cabe o fetichismo dos produtos; o da comunidade, que corresponde às diferenças desiguais; o da cidadania, cuja forma de poder é a de dominação; e o mundial, que se dá pelas trocas marcadas pela desigualdade. Desse modo, movimentos contestatórios visando à radicalização da democracia participativa iriam atuar diante desses seis espaços estruturais de poder.

A ideia de democracia passa a ser vista como um conceito em aberto e em constante desenvolvimento, o que implica "ruptura com as tradições estabelecidas e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis" (SANTOS; AVRITZER, 2002). Nesse sentido, são dois os elementos constitutivos necessários para pensarmos um modelo democrático participativo: o procedimentalismo e as dimensões societárias. O elemento procedimental desenvolvido rompe com aquele da tradição liberal da democracia, que era compreendido como as regras do jogo, e as eleições para a formação e autorização do governo representativo, ao acentuar a relação de complementaridade entre o procedimentalismo e a participação, reconhecendo a pluralidade social existente na vida contemporânea.

da participação política, defende que a participação se realize em seu nível moderado, e critica o processo de politização das esferas sociais. Para ele, uma alta participação não significa uma melhor democracia.

O procedimentalismo passa a ter uma dimensão social, cultural e participativa; e não se constitui apenas como um método para constituição de governos. As dimensões societárias se caracterizam no reconhecimento do papel dos movimentos societários na institucionalização da diversidade cultural. Os movimentos sociais permitem que o espaço político se amplie, tendo uma transformação da relação presente entre Estado e sociedade, com o advento do reconhecimento de direitos e deveres dos cidadãos ("direito a ter direitos"), por atores até então excluídos da política. A democracia passa a ser entendida como "uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade" (SANTOS; AVRITZER, 2002). O processo de democratização, por sua vez, se pauta pela inclusão de novas temáticas dentro do sistema político, pela redefinição de identidades e pelo aumento da participação, principalmente dentro do nível local. Portanto, a democracia é "um projeto de inclusão social e de inovação cultural que se coloca como tentativa de instituição de uma nova soberania democrática" (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Os teóricos participacionistas examinados, Pateman, Macpherson, Barber e Santos, procuram debater as situações de participação política para além do momento eleitoral, ampliando os espaços de participação e focando em situações principalmente dentro do âmbito local. Além disso, demonstram que, para que fosse possível uma democracia participativa, seria necessário que as desigualdades socioeconômicas fossem diminuídas; apontam para o seu caráter educativo; trabalham a ideia de interligação entre democracia direta e representativa; e ressaltam a integração entre os atores inseridos, entendida como a construção do sentimento de comunidade. Ou seja, a emancipação social se daria pela emancipação política. Além disso, Santos faz um "acréscimo" ao dizer que a participação se relaciona com o processo de reconhecimento da identidade social e cultural de grupos societários, em um mundo repleto de pluralismos nas formas de vida e de diversidades identitárias, que se processa na a construção de novos direitos, baseados em lutas políticas.

Entretanto, Pateman, Macpherson e Santos concentram suas análises no aumento quantitativo da participação nos meca-

nismos de incidência direta, com a preocupação do fenômeno de inclusão social no processo decisório e no aumento de espaços de participação. Esses autores pecam em não investigar como se dá a construção das preferências em relação a disputas ocorridas dentro do campo político. Não há uma tentativa de se entender como ocorre o processo de formação, construção e transformação das preferências e motivações individuais, as considerando como previamente dadas. Diferentemente de Barber, que acentua a importância da deliberação para a construção das preferências dos atores envolvidos, ou seja, demonstra a importância da discussão e da deliberação[12] para a tomada de decisões coletivas. Ressalta-se que Santos e, mais tardiamente, Pateman[13] reconhecem, em seus estudos, a importância da institucionalização comunicativa e das demandas provenientes dos arranjos participativos, o que geraria uma relação mais próxima e direta com o Estado (procedimentalismo participativo).

3 – Democracia deliberativa: emergência e conceituações

A ideia de democracia deliberativa parte do paradigma da linguagem e das trocas comunicativas presentes entre os atores envolvidos na deliberação pública. Essa teoria centra sua análise no processo comunicativo de formação da opinião e das preferências que vêm antes do pleito eleitoral. A grande influência para a constituição dessa vertente democrática é advinda dos estudos de Habermas[14].

12 Entendida inicialmente no seu caráter decisório, mas também como uma troca discursiva e de argumentação pública, cuja percepção é mais presente na democracia deliberativa (AVRITZER, 2000).

13 Pateman (2012) utiliza como exemplo de democracia participativa o Orçamento Participativo, ao dizer que essa instância democratiza e muda a estrutura de poder, em que fundamentalmente todos os cidadãos têm a oportunidade e o direito de participar em uma área vital do governo municipal: o orçamento público. Tem-se que a autora também admite a importância de espaços participativos institucionalizados para o desenvolvimento da democracia participativa, não se limitando ao âmbito do trabalho e da família.

14 Segundo Marques (2009), os estudos de Habermas ganharam grande acei-

A democracia deliberativa habermasiana se baseia na razão da comunicação entre os cidadãos, permeada por uma conexão interna entre as "considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autoentendimento e discursos de justiça" (HABERMAS, 1997, p. 19) que visam alcançar resultados racionais e equitativos. Portanto, Habermas assimila tanto elementos da perspectiva da democracia liberal quanto da republicana, ao centrar na questão do discurso e na necessidade da institucionalização da comunicação e da deliberação, e das opiniões públicas que são formadas de maneira informal. Nesse contexto, se tem o modelo procedimental da democracia (HABERMAS, 1995) baseado na argumentação racional entre os cidadãos, em que a racionalidade política se dá por meio do discurso.

As trocas discursivas entre os cidadãos aconteceriam na esfera pública, e tal debate visaria como objetivo final à produção de consensos, parciais ou não, em que somente operaria nessas trocas discursivas a "força do melhor argumento". A esfera pública deve ser compreendida como: "uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos" (HABERMAS, 1997, p. 92). Seria basicamente o *locus* da comunicação, os espaços onde as pessoas discutem questões de interesse comum e formam opiniões e/ou planejam ações. Nesse aspecto, a esfera pública engendra a formação da opinião pública, que, transformada em poder comunicativo, direciona o poder administrativo em sua ação e, assim, estabelece relações de processos de *inputs* e *outputs* com o Estado. Para Habermas, a esfera pública autônoma é constituída pela sociedade civil, sendo que esta se estabelece como uma terceira arena, ao largo do sistema econômico (mercado) e do Estado – a sociedade civil seria a responsável por transmitir tais fluxos

tação dentro da corrente deliberativa por enxergar dois processos, anteriormente vistos como opostos, como algo articulado: o discurso institucional e a conversa cívica entre os cidadãos, estabelecendo articulações discursivas entre esses dois âmbitos.

comunicativos com o poder administrativo[15]. A esfera pública é uma arena de percepção, identificação e discussão dos problemas da sociedade[16], além de atuar como uma forma de controle democrático sobre as instituições complexas e formais.

No entanto, Cohen (2007) irá estender a atuação da esfera pública de Habermas, deixando de se referir a determinadas ocasiões dentro da rotina do poder político oficial[17], para uma socialmente dispersa e heterogênea. A esfera pública passa a ser mais radicalmente extensa e profunda. Para isso, ele aponta três condições necessárias para a sua realização: 1) permitir e encorajar *inputs* que reflitam experiências e preocupações que podem não ocupar a agenda normal; 2) oferecer avaliações disciplinadas das propostas oriundas das deliberações; 3) oferecer ocasiões mais contínuas e institucionalizadas para os cidadãos participarem da decisão coletiva (FARIA, 2000, p. 55).

A democracia deliberativa para Cohen (2007) não se limita às pessoas refletirem sobre suas preferências, mas também decidir, à luz das razões, o que fazer. Além disso, a construção de uma democracia mais deliberativa não se restringe em ser um projeto

15 De acordo com "a densidade da comunicação, da complexidade organizacional e do alcance" (p. 107), podemos diferenciar a esfera pública de três maneiras: a primeira dita episódica (bares, cafés, encontros de rua); a outra chamada de presença organizada (encontro de pais, público que frequenta o teatro, concertos de *rock*, reuniões de partido ou congressos de igrejas); e por fim a esfera pública abstrata, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente). Percebe-se que somente este último tipo de esfera pública abrange uma nova dinâmica das relações sociais, indo além das relações face a face e do mesmo espaço-tempo.

16 Fraser (1996) critica essa visão de esfera pública unitária, uma vez que, para a autora, seria necessário reconhecer outros espaços públicos que seriam preenchidos principalmente por minorias étnicas, raciais, de gênero, dentre outros, marcados por assimetrias e desigualdades de poder. Nesse sentido, deveriam existir esferas públicas (multiplicidade), e não somente uma esfera pública, devido à pluralidade existente no "mundo da vida". Esses espaços públicos podem ser distinguidos em fortes (possibilitam a formação de tomada de decisões), e os fracos (não resultam em decisões vinculantes).

17 Habermas (1997) também limita a prática discursiva da esfera pública para os Poderes Legislativo e Judiciário do sistema político.

político, uma vez que, para ele, a democracia deliberativa requer a atenção para encorajar capacidades deliberativas, que estão inseridas no campo da educação, da informação e da organização. Como o termo democracia deliberativa já acentua, tem-se a ideia de que a deliberação, entendida como trocas argumentativas para a tomada de uma decisão, deve ser democrática e os atores envolvidos nessa decisão devem ser tratados como iguais e, desse modo, não é somente uma conversa entre cidadãos, mas sim envolve o respeito a princípios e pressupostos para que ela ocorra.

Em Bohman (2009, p. 36), a definição de deliberação pública é a de "um processo dialógico de troca de razões com o propósito de solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais". Há uma mudança de análise do discurso para o diálogo, o que, por si só, já mostra as diferenças teóricas entre ele e Habermas.

> (...) a análise do discurso diz respeito a quais argumentos ou tipos de justificação podem ser publicamente convincentes; ao contrário, a análise do diálogo diz respeito a como a interação pública produz esses efeitos práticos nos participantes que tornam as razões convincentes (BOHMAN, 2009, p. 43).

O diálogo é a mera troca de razões. Diferentemente do discurso, o diálogo não se fundamenta em procurar alcançar e produzir argumentos e demandas de validade com pretensões altamente justificadas, e sim produzir "demandas que são amplas o suficiente em escopo e suficientemente justificadas para serem *accountable* diante de um público indefinido de concidadãos" (BOHMAN, 2009, p. 69). Além disso, esse autor pontua que no diálogo há movimento, em que há interpretações e reinterpretações por parte dos participantes sobre as contribuições dos mesmos. Faria (2010) aponta que esse deslocamento do discurso em Habermas para o diálogo em Bohman visa dar uma dimensão mais inclusiva dentro da deliberação pública, ao ampliar as condições e as chances de participação dos cidadãos. Essa maior inclusão social se dá justamente ao diminuir as "exigências epistêmicas" dentro da prática da deliberação democrática.

Outro aspecto de diferenciação entre Habermas e Bohman diz respeito ao objetivo final da deliberação pública. Em Bohman, a deliberação pública não visa sobretudo a produzir consensos, como era acentuado na teoria habermasiana, mas sim restaurar a cooperação e coordenar os seus resultados. A deliberação alcança sucesso quando os participantes dessa atividade reconhecem que contribuíram para ela e influenciaram os seus resultados, mesmo não estando de acordo com eles. Portanto, a finalidade da deliberação é tanto solucionar um problema entre os agentes que possuem perspectivas distintas quanto o seu compartilhamento para mais de um indivíduo.

Bohman (2009) destaca dois elementos como essenciais para que a deliberação de fato ocorra de forma democrática: a igualdade política e a publicidade. A igualdade política pressupõe que o processo de deliberação dialógico esteja sempre aberto e com a expansão de oportunidades, para que as vozes dos interlocutores sejam levadas em conta durante a troca argumentativa. A publicidade é necessária tanto no espaço social onde ocorre a deliberação quanto nas razões oferecidas pelos participantes que estão inseridos nesse espaço. Além disso, por meio dela, é possível formatar padrões para julgar os acordos, quanto de justificação. A publicidade pode ser distinguida em dois sentidos: forte e fraca. A publicidade forte procura assegurar que todos os participantes possam participar efetivamente na arena do debate e diz respeito às decisões e respostas alcançadas nesse espaço. Já a publicidade fraca se refere a tornar conhecido as intenções e as suas tentativas de cooperação por todos os "deliberadores", ou seja, seria algo que contribua para a deliberação, em que os participantes teriam "informações completas" (condições procedimentais mínimas).

Por fim, Guttman e Thompson (2007) ressaltam a provisoriedade da democracia deliberativa, visto que seu processo tem por objetivo a produção de uma decisão circunscrita a certo período de tempo. O processo da democracia deliberativa é dinâmico, ou seja, a sua decisão deve ser provisória no sentido de permitir questionamentos em algum momento no futuro, o que propicia corrigir erros em decisões anteriores e expandir o conhecimento sobre determinada

temática. Ao reconhecer que os resultados são provisórios, têm-se duas situações intrínsecas: o processo de tomada de decisão é imperfeito e a maioria das decisões não é consensual. Neste último aspecto, os dois autores também não consideram que o objetivo da deliberação democrática seja o consenso, o que contraria as proposições habermasianas, e sim que possui vistas a atingir acordos. Segundo eles, a ideia do consenso pode promover situações tirânicas e até mesmo exercer situações de "ditadura da maioria". Dryzek (2004) chega a dizer que o fundamento final da deliberação é o de atingir os chamados "acordos exequíveis". Para Guttman e Thompson, a democracia deliberativa é uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais, bem como seus representantes, raciocinem juntos e justifiquem publicamente as suas decisões, em um processo em que há a apresentação para uns e outros os motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis.

A ênfase dada na justificativa pública das decisões expressa o aspecto moral na política, uma vez que operam dentro da razão e indica o valor do respeito mútuo nesse processo, e o mérito moral das preferências dos outros atores envolvidos. Desse modo, o conceito deliberativo se apoia em princípios explicitamente morais, em vez dos tradicionais métodos da democracia agregativa, que pregam a neutralidade como sua exigência. Todavia, esses dois métodos não são incompatíveis entre si. Os autores reconhecem que, devido a recursos escassos envolvidos no processo político (principalmente o tempo), a democracia deliberativa pode utilizar a lógica de agregação das preferências (voto) por meio da regra da maioria, desde que anteriormente seja respeitado o princípio da justificação pública.

De maneira geral, a deliberação democrática parte do pressuposto de valores fundamentais e princípios necessários para a sua operacionalização (moralidade da democracia). Tais princípios podem ser tanto do tipo procedimental – se referem aos processos e às condições necessárias para que as decisões tomadas sejam justas – quanto substantivos – reiteram a ideia dos direitos e princípios que devam vir antes do procedimento a ser tomado no processo deliberativo e que irão gerar consequências junto as decisões tomadas (CUNHA, 2009; GUTMAN e THOMPSON, 2007).

Independentemente de a democracia deliberativa ser procedimental ou substantiva, Cunha (2009, p. 96-97), ao fazer uma vasta revisão da literatura democrática deliberativa, identificou 11 princípios que dizem respeito a ela: 1) igualdade de participação: se assegura a igual oportunidade de todos os cidadãos de uma comunidade política de influenciar o poder político; 2) inclusão deliberativa: todos aqueles que sofraram consequências ao poder político e às decisões tomadas devem ter seus interesses e razões considerados no processo deliberativo; 3) igualdade deliberativa: todos os participantes da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões; 4) publicidade: o espaço social onde deve ocorrer a deliberação, bem como os seus procedimentos, o formato do debate e da decisão e o conteúdo das razões oferecidas nessas arenas, devem ser públicos; 5) reciprocidade/razoabilidade: se tem ideia do respeito mútuo entre os participantes, sendo que as razões oferecidas durante o debate necessitam ser compartilhadas, potencialmente aceitas e justificadas; 6) liberdade: diz respeito a assegurar as liberdades fundamentais (de opinião, de consciência, de expressão) aos sujeitos envolvidos, e que eles não sofram constrangimentos advindos por normas e requerimentos; 7) provisoriedade: as regras da deliberação e os seus resultados são provisórios e podem ser contestados; 8) conclusividade: a deliberação deve decorrer de aspectos racionais que irão incidir nas decisões e na persuasão; 9) não tirania: cuja decisão não deva ser influenciada por questões extrapolíticas, como assimetrias de poder, riqueza, situações de coerção, dentre outras desigualdades sociais, e sim decorrente das razões apresentadas e discutidas no espaço coletivo; 10) autonomia: sejam estabelecidas condições que permitam a participação igualitária e estimulem a troca deliberativa, ou seja, as opiniões dos cidadãos sejam determinadas por eles mesmos, e não por circunstâncias externas que tragam relações assimétricas, hierárquicas e de subordinação; 11) *accountability*: os argumentos utilizados devem conter razões morais de publicidade, para assim serem julgados a sua validade por todos e que também possam ser revisados (provisoriedade).

Diante de todos esses princípios necessários e exigidos para que ocorra a deliberação democrática, alguns autores a consideram

como uma atividade com problemas de consistência teórica e de validação empírica (MUTZ, 2006, 2008). É apontado que a democracia deliberativa não lida bem com o conflito que pode ser gerado entre as partes opostas nesse processo discursivo; dá um peso muito forte ao discurso racional, ignorando outras formas de comunicação; não procura desenvolver mudanças estruturais políticas, mantendo intactas no seu processo deliberativo as desigualdades de poder previamente existentes; e não busca sobremaneira em propiciar um aumento da inclusão política (DRYZEK, 2000, 2004; MIGUEL, 2013; MOUFFE, 2000, 2005; PATEMAN, 2012; SHAPIRO, 1999; SUSTEIN, 2003; YOUNG, 2014). Esses pontos serão mais bem explorados na seção seguinte do artigo. Além disso, será estabelecida uma discussão acerca da possibilidade de complementaridade e das incongruências entre as democracias deliberativas e participativas.

4 – Participação e deliberação: tensões entre esses dois campos

O número de pesquisas a respeito da democracia deliberativa adquiriu uma alta expansão na Ciência Política. Dryzek (2007) chega a dizer que a democracia deliberativa hoje constitui a mais ativa área da teoria política como um todo e não somente da teoria democrática. Ocorreu não somente um crescimento rápido da literatura sobre a área, mas também novas experiências empíricas de fóruns deliberativos para além dos muros das universidades. Pateman (2012) critica o fato de a democracia deliberativa passar a ser enxergada como uma renovação da própria democracia participativa. Desse modo, há uma confusão conceitual envolvida nesse contexto, em que exemplos de democracia participativa são tratados como se fossem exemplos da deliberativa.

A confusão semântica se dá muito também pela polissemia adquirida pela expressão "participação" ao longo dos anos. A ideia da participação dentro do processo político decisório, iniciado nos anos 1960, defendido pelos movimentos populares, é totalmente diferente da que é atualmente proferida, com a sua constante defesa feita por ONGs, governos e instituições internacionais (BANCO MUNDIAL; ONU, etc.).

Paoli (2002) faz um estudo de caso ao analisar as fundações de filantropia empresarial no Brasil e demonstra a tentativa de se apropriar uma linguagem de cidadania e de participação camufladas por uma ideologia mercantil. O discurso de "responsabilidade e de *marketing* social" pode esvaziar o conceito de democracia participativa ao inseri-la dentro dos interesses do capital. A sociedade civil pode ser cooptada, silenciando a respeito do processo de políticas públicas, o que pode aumentar a exclusão social, ocasionando o que Dagnino (2004) denomina como confluência perversa. A autora demonstra a existência, no Brasil, de disputas acerca das noções de sociedade civil, participação e cidadania, em dois projetos distintos: o democratizante participatório, fomentado pela Constituição de 1988; e o neoliberal, cuja emergência se deu nas eleições de Collor em 1989. No primeiro, a participação se dá na criação de espaços públicos e na democratização das decisões. No segundo, a participação é associada com o encolhimento do Estado na garantia dos direitos, transferindo para a sociedade civil (ideia do terceiro setor) a prestação de serviços e ocasionando um esvaziamento da dimensão política da cidadania e reforçando a supremacia do mercado ao tratar o cidadão como consumidor ou usuário dos serviços públicos. Nesse sentido, há um paradoxo, em que ambos requerem um papel ativo da sociedade civil, porém com conceitos políticos totalmente diferentes. Dessa forma, no modelo neoliberal, o elemento contestatório da participação seria minimizado, não atuando de maneira contrária diante das desigualdades socioeconômicas existentes. Seria basicamente o que Pateman (1992) denominaria pseudoparticipação.

A mudança do conceito de participação foi algo observado no Brasil ao longo dos anos, se considerarmos o nosso país como uma estrutura integrante (e por que não precursora?), que se inter-relaciona com as transformações globais dentro do campo teórico da participação política. Segundo Teixeira (2013), essa mudança se deu em três estágios: a participação como uma forma de emancipação social (1975-1990), que se baseia na educação popular e cidadã com vistas à transformação social, representada pelos conselhos populares e pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); a participação como deliberação

(1991-2002), que se configura na discussão para a definição de uma agenda de política pública (gestão compartilhada), o que demonstra um novo formato relacional entre Estado e sociedade, que se traduz nos conselhos de políticas públicas e no orçamento participativo; e a participação como escuta (2003-2010), de caráter mais consultivo, que implica o pluralismo da representação de interesses e demandas da sociedade civil.

A grande questão é qual a dimensão participativa que se insere na perspectiva deliberativa. A emergência da democracia deliberativa está associada à Teoria Crítica, oriunda do legado da Escola de Frankfurt, cuja emancipação do sujeito e a autodeterminação humana eram as aspirações precípuas da escola. Porém, acreditamos que a guinada empírica de parte dos deliberacionistas no *deliberative turn* enfraqueceu o tom crítico dessa corrente (YOUNG, 2014; MOUFFE, 2000, 2005) e, assim, o envolvimento dos cidadãos nos espaços de deliberação se conformou a episódios pontuais e não vistos como direitos e, desse modo, não fazem parte do ciclo regular da política pública (PATEMAN, 2012)[18]. Pois, a preocupação empírica marcada pela preocupação científica positivista se concentra em descrever as realidades dos minipúblicos, o que acaba alterando alguns dos próprios propósitos da democracia deliberativa[19].

Outros autores irão apontar o problema da inclusão política como limitações da democracia deliberativa. Essa inclusão deve ser compreendida como a capacidade efetiva de apresentação de demandas e exigência de atenção às suas necessidades (MIGUEL, 2013, p. 71). Sustein (2003) salienta que, diante do pluralismo e das heterogeneidades existentes, indivíduos com *status*

18 Alguns autores chegam a dizer que a democracia deliberativa não estaria interessada em readequar as características estruturais da sociedade. As estruturas das instituições políticas se mantêm intactas, o mesmo acontecendo com o significado político da democracia: "a democracia deliberativa se curvou para o Estado Liberal".

19 Para saber mais sobre a dimensão crítica da democracia deliberativa e sua relação com a Escola de Frankfurt, ver: Mendonça, R. *Teoria Crítica e Democracia Deliberativa: diálogos instáveis*. Revista Opinião Pública, Campinas, v. 19, n. 1, p. 49-64, 2013.

social mais elevado, com maior capital educacional e financeiro e até mesmo motivação política tendem a ser mais ouvidos na deliberação pública. Suas opiniões seriam mais levadas em conta durante esse processo, enquanto aqueles com baixo *status* social teriam mais dificuldades em se manifestar e apresentar as suas demandas, sendo possível inclusive receber algum tipo de represália pelos outros participantes. Shapiro (1999) aponta que o debate e a discussão poderiam acentuar a divisão de grupos, revelando as diferenças ocultas entre eles. Ter-se-ia uma polarização dos grupos, e os atores tenderiam a manter suas posições antagônicas como forma de reputação pessoal. Esses dois autores chamam a atenção para o conflito político, que pode emergir quando se tem uma democracia discursiva com graves diferenças sociais inseridas nesse contexto.

Mouffe (2000) considera que a teoria deliberativa não foi capaz de superar o modelo agregativo e elitista da democracia, por focar sua atenção para os mecanismos que produzam outro tipo de racionalidade que não a instrumental: a racionalidade na ação comunicativa ou a razão pública e livre. Para ela, a mera substituição de uma racionalidade de meios e fins para uma racionalidade de cunho mais deliberativa não é capaz de resolver os problemas referentes ao conflito político, do pluralismo e da lealdade política. A questão central para a teoria democrática não é a de como tentar alcançar um consenso sem exclusão, pois isso acarretaria a exclusão da categoria do político[20]. A ideia é de superar essa dicotomia entre o nós e os eles, na forma de não pensar o outro como inimigo, mas como adversário, ou seja, alguém cujas ideias são combatidas, mas cujo direito de defender

20 Com político, a autora refere-se à "dimensão do antagonismo que é inerente às relações humanas, um antagonismo que pode tomar muitas formas e emergir em diferentes tipos de relações sociais" (MOUFFE, 2000, p. 25; tradução livre). Já por política, Mouffe conceitua como o "conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabilizar certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre conflituosas porque são afetadas pela dimensão do político" (idem). Para ela, somente quando entendermos que a política consiste em dominar a hostilidade e tentar conter o potencial antagonismo nas relações humanas, e reconhecermos a dimensão do político, é que se teria uma formulação de uma teoria democrática mais "completa".

tais ideias não é colocado em questão. Assim, faz-se necessário reconhecer as paixões na esfera do público e, assim, esta não deve ser eliminada, mas, ao contrário, mobilizar tais paixões para os desígnios da democracia. A autora formula o conceito de consenso conflituoso em oposição à ideia de consenso amplo dos deliberacionistas, uma vez que cada "interpretação de cidadania" está em conflito e em disputa, cada um dos polos tentando alcançar um tipo diferente de hegemonia. Portanto, não seria possível chegar a um consenso sem exclusão.

Como já fora apontado, os deliberacionistas já procuraram responder a essas questões levantadas por Mouffe. Primeiramente, há uma superação do alcance do consenso no processo discursivo, passando para atingir os ditos "acordos exequíveis" (DRYZEK, 2004), ou na tentativa de resolver situações problemáticas ou de conflitos, com a função de restabelecer a cooperação e coordenar os seus resultados (BOHMAN, 2009).

Outro ponto constantemente criticado em relação à democracia deliberativa é a exclusividade do argumento racional no processo discursivo, que poderia gerar potenciais exclusões sociais, e assegurar o tom conservador da teoria (MIGUEL, 2013). Diante disso, tal exclusividade foi flexibilizada, decorrente do giro da democracia deliberativa (*deliberative turn*), reconhecendo como legítimas a introdução de outras formas de comunicação no debate político, como a barganha, o testemunho, a retórica, a contação de estórias e até mesmo a fofoca (DRYZEK, 2000). Mansbridge *et al.* (2009), em um esboço inicial ensaístico, reconhecem o conflito de interesses e o autointeresse como parte do processo de deliberação pública, e assim os tipos de discursos que o representa, como a barganha e a negociação. Para eles, o autointeresse desempenha um importante papel na deliberação se pensado como uma fonte de informação sobre o bem comum ou sobre o conflito. Deve se levar em conta o interesse de todos para a adoção de uma decisão coletiva. Assim, esses autores pontuam que o próprio princípio da deliberação seria tornar o conflito mais claro e evidente, e uniformizá-lo até mesmo para perceber que tal resolução não depende exclusivamente de mecanismos de deliberação, podendo posteriormente se utilizar da

agregação das preferências (voto), desde que nesse momento se tenha firmado a justificação pública e a troca argumentativa. O cidadão perseguir o seu interesse dentro da deliberação deve ser visto como algo autêntico, que auxilia na formação da democracia deliberativa e na sua busca pela equidade, pela cooperação e pelo respeito mútuo. Para esses teóricos, os dois pressupostos principais da deliberação seriam a justificação mútua e a ausência de poder coercitivo. Todavia, Mandsbridge *et al*. (2009) parecem não atentar ao longo do artigo que tais formas de comunicação também podem gerar assimetrias e, consequentemente, a exclusão política, não questionando a interação que poderia ser estabelecida e seus respectivos bloqueios.

Além dessas outras formas de comunicação citadas – a retórica, a narrativa, o testemunho, etc. –, Young (2014) destaca a importância das ações diretas (boicotes, manifestações, passeatas, piquetes, panfletagem, etc.) para a construção democrática. Em um diálogo hipotético entre uma democrata deliberativa e um ativista, a autora estabelece quatro críticas diferentes sobre a teoria deliberativa: 1) a percepção que os procedimentos deliberativos são excludentes, cuja entrada nesse ambiente é bastante limitada; 2) o processo deliberativo apenas reforça uma inclusão formal, privilegiando os atores com maior centralidade de recursos; 3) as decisões tomadas nessas arenas democráticas se restringem a resolução de problemas "micro", ou seja, o escopo de deliberação não se expande para a discussão das políticas públicas de forma mais ampla (alternativas restritas); 4) a não teorização dos denominados "consensos falsos", que podem resultar em discursos hegemônicos.

Convites para que representantes de movimentos sociais engajem em uma discussão racional e respeitosa, com outros que eles discordam frontalmente, podem implicar a legitimação de instituições injustas, e levar a desmobilização do próprio movimento. Enquanto a deliberação do mundo real ocorreria em uma sala no interior de um prédio, entre grupos dominantes, os ativistas, sendo grupos dominados, estariam do lado de fora procurando interromper tal deliberação com a adoção de medidas imediatas. Mais do que estabelecer acordos, que possi-

velmente teriam um valor desigual de poder atribuído, seria necessário confrontá-los. Assim como Pateman (2012) ressalta, a deliberação democrática não rompe com as desigualdades estruturais já existentes na sociedade (YOUNG, 2014). O diálogo hipotético estabelecido por Young concentra a sua análise para o conflito político, e, assim, demonstra que essas duas correntes – ativismo e a democracia deliberativa – são válidas para a compreensão política cujo fim máximo é a justiça social. Portanto, o objetivo dessa dialética não é recomendar um lado em detrimento do outro, e sim buscar fazer uma análise crítica entre essas abordagens, e recomendar ambas e reconhecer a tensão entre elas. Seria o princípio que Fung (2005) denomina como o de ativistas deliberativos. Tal princípio reconhece a deliberação democrática, que, combinada com ação direta, representaria a criticidade a um mundo desigual, uma vez que se deve ter ciência que nem sempre o debate e o discurso com vistas ao melhor argumento pode nos levar a situações mais equitativas.

O objetivo comum dos democratas deliberativos e participativos é a tentativa de expandir os espaços de participação e envolvimento político, em contraposição a tradição liberal, que se restringe ao momento eleitoral. Além disso, essas duas correntes visam à melhoria da qualidade de vida e à justiça social. Porém, elas fazem por métodos diferentes. Os participativos voltam sua atenção para o confronto político e a contestação, e criticam o modelo liberal ao levantar questões sobre o seu caráter instrumental, individualista e competitivo. Sua preocupação é mais inclusiva e comunitarista, defendendo a participação e envolvimento direto pelos cidadãos nos assuntos públicos. Já os deliberativos demonstram as fragilidades do modelo elitista quanto à redução da legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral e, por isso, centram o seu prisma para a qualidade das razões apresentadas, tomando como base a fala e o discurso que irão gerar as decisões finais.

De acordo com Cohen e Fung (2004), a combinação de elementos participativos e deliberativos pode contestar o modelo de representação competitiva em três aspectos: responsabilidade e controle público; igualdade política; e autonomia. A igualdade política,

por exemplo, é desenvolvida por mecanismos distintos pelos deliberativos e participativos. Para os deliberativos, porque a força se centra no melhor argumento, diminuindo os outros recursos de poder envolvidos. Já para os participativos, se deve ao fato da contestação se deslocar do dinheiro para a organização das pessoas, sendo um antídoto para a influência da riqueza nesse processo. Por outro lado, esses autores reconhecem três tensões presentes entre participação e deliberação: 1) desenvolver a qualidade da deliberação produz um custo para a participação pública (menor número de pessoas, por exemplo); 2) e inversamente, expandir a participação quantitativamente (número de assuntos ou de pessoas) irá diminuir a qualidade da deliberação; 3) a complexidade social e as escalas sociais limitam a extensão de práticas deliberativas e participativas. Diante disso, deve-se ter ciência do objetivo central do espaço público de tomada de decisão e que, para que tal objetivo seja alcançado, o desenho institucional passa a ter um papel relevante nesse contexto. De acordo com Fung (2003), a participação e deliberação dos cidadãos nesses espaços públicos são importantes para a obtenção de três valores democráticos: legitimidade, justiça e efetividade da ação pública. E a escolha do *design* irá demonstrar qual o objetivo principal nesses fóruns, pois esses três objetivos, muitas vezes, não se convergem entre si, assim, ao privilegiar um desses, consequentemente, se tem o sacrifício dos outros dois.

O problema de escala e do escopo participativo-deliberativo é algo que atualmente vem sendo muito discutido na teoria democrática. Dryzek (2004) desenvolve a sua proposta de democracia discursiva, como forma da representação dos interesses e para qiue as demandas dos sujeitos não seja feita de forma pessoal, e sim por meio de discursos. A representação seria discursiva (Câmara dos Discursos). O importante é menos a capacidade numérica de apoio que determinada proposta pode arregimentar, e mais a reflexão entre aqueles envolvidos gere uma competição em uma constelação discursiva ampla. Esse tipo de formato configuraria um novo tipo de *accountability*: a *accountability* discursiva.

Os conceitos participação e deliberação devem ser vistos de maneira complementar para a extensão da democracia. A deliberação deve ser compreendida como mais uma forma de participa-

ção política, como já fora salientado por Hiller (2008) e Teixeira (2013). Esse tipo de pressuposto demonstra uma maior integração entre democracia participativa e deliberativa. Por outro lado, como ressaltam Mendonça e Cunha (2014), muitas vezes, a participação depende da atividade deliberativa a ser desenvolvida nos espaços públicos, para jogar luz no surgimento de novos problemas e soluções, visando atingir decisões mais equânimes. Dessa forma, nossa perspectiva vai contra o trabalho de Mutz (2006), no qual existiria uma espécie de *trade off* entre participação e deliberação, em que a deliberação resultaria em menor participação[21]. Deste modo, tem a necessidade de reconhecer as polaridades de ambas correntes, para não confundir e misturar conceitualmente esses dois termos ao utilizá-los como se fossem sinônimos, como foi feito nos estudos de Fung (2004) [22]; mas, ao mesmo tempo, de ter ciência que ambos os modelos democráticos são vitais para que demandas, principalmente de grupos historicamente esquecidos, possam ser refletidas em políticas públicas, e assim se ter maior garantia dos direitos humanos.

21 Para Mutz (2006), a participação política ocorre somente em grupos homogêneos e, por isso, potencializa as divergências políticas e os extremismos. Porém, há uma limitação do conceito de participação dentro da teoria da democracia participativa utilizado pela autora, uma vez que os espaços participativos dentro da democracia participativa são mais extensos do que aqueles citados por ela (referendo no âmbito nacional e instituições de comunidades locais), atingindo as esferas familiares, educacionais e de trabalho. Para os participacionistas, a participação não se restringe à esfera pública tradicional, mas também alcança as esferas econômicas e sociais. Além disso, a autora não reconhece a importância das ações contestatórias, de mobilização e de confronto para o aprofundamento democrático.

22 Fung (2004) analisa um minipúblico a respeito do policiamento comunitário no município de Chicago, sob a ótica do desenho institucional. Todavia, em seu texto, implicitamente, ele assume a deliberação como equivalente à participação, usando esses termos em uma mesma frase como se fossem iguais, sem distinção dos repertórios de ação, o que, de certa forma, restringe o fenômeno da participação política somente para as instituições participativas locais.

5 – Considerações finais

O presente texto procurou debater duas teorias democráticas constantemente confundidas e, muitas vezes, utilizadas como sinônimos: a participativa e a deliberativa. Buscou-se discutir os principais pressupostos e princípios de cada uma delas, bem como as principais críticas e limitações apontadas pelos autores. Ambas procuram questionar o modelo liberal representativo, visando ampliar o envolvimento dos cidadãos no campo político para além das eleições periódicas, e tem como fim máximo a busca da justiça social. Essas correntes procuram dar maior autonomia ao cidadão, ao questionar o processo político e dar o poder de se envolver nas tomadas de decisões (maior liberdade de ação).

A teoria participativa se apropria da concepção de soberania popular (plebiscito, referendo, assembleia popular) e da vontade geral, iniciada em Rousseau, e se preocupa em ampliar a inclusão social e política (quantitativo) por parte dos cidadãos, tomando como referência inicial o domínio do poder local. Seu objetivo é transformar o domínio do poder e as desigualdades sociais estruturantes. Entretanto, as principais críticas feitas à corrente participacionista é que se limita a ser um processo agregativo (regra da maioria), sendo que os cidadãos são considerados como seres isolados. Não há uma discussão de como se dá a preferências dos cidadãos: estas são consideradas como já existentes e dadas. Os deliberacionistas criticam essa corrente por tratar a participação como algo agregativo, não tendo uma preocupação com o aspecto reflexivo da decisão. O que não ocorre em Barber, que insere nos seus estudos, para a construção da Democracia Forte, o formato de deliberação pública, no qual os cidadãos estariam presentes dentro dos conselhos populares.

Por outro lado, de forma geral, a democracia deliberativa se preocupa com a qualidade da decisão, sendo esta coordenada com base na fala e no discurso. A tomada de decisões deve ser um intercâmbio de argumentos entre os participantes, que durante esse momento discursivo devem respeitar os pressupostos da imparcialidade, da ausência de coerção e do respeito mú-

tuo. Digamos que o grande "êxito" da corrente deliberativa é a preocupação de incorporar novas vozes no processo político, ou seja, dar maior visibilidade às demandas de grupos marginalizados e excluídos do processo político, refletindo-as para dentro da comunicação institucional. Essa preocupação não se limita a uma ideia de envolvimento político "numérico e agregativo", e sim de elucidar pontos de vistas anteriormente negligenciados. Procurou-se mostrar as próprias divergências dentro dessa corrente democrática; além das principais críticas feitas à deliberação democrática. As principais críticas se referem ao tom conservador e ao baixo teor crítico que essa teoria adquiriu, não possuindo um caráter reformista da política tradicionalmente injusta. Por centrar na prática discursiva, essa corrente falha ao lidar com as assimetrias e desigualdades envolvidas, pois o discurso está inserido nessa lógica desigual e, muitas vezes, reforça aqueles com maior centralidade de recursos. A democracia deliberativa passou a se apresentar mais como elemento procedimental, para a legitimação das decisões coletivas, olvidando muito a sua característica substantiva e, por isso, põe de lado todo o mundo material e a contestação da ordem econômica e política, quer queira ou não, está mais presente na democracia participativa. Além disso, autores apontam que a deliberação democrática demonstra deficiências ao lidar com o conflito político e com a distribuição do poder.

Por fim, procurou-se debater novas configurações democráticas que buscam readequar e dar um tom de complementariedade entre os princípios participativos e deliberativos, como fora iniciado na democracia desenvolvida por Barber (1984). Interessa reafirmar que os julgamentos estabelecidos por cada um dos campos teóricos entre eles próprios (democracia participativa e deliberativa) têm a função de desenvolver mais a democracia tanto no sentido mais quantitativo quanto qualitativo, visando reformar os sistemas democráticos, apontando para uma maior criticidade para o modelo democrático liberal elitista. Este, por se localizar em uma ponte muita estreita com a autocracia, pode terminar sendo confundindo com o "governo por si próprio".

6 – Referências

AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Revista Lua Nova**, n. 49, p. 25-47, 2000.

BARBER, B. **Strong Democracy**: participatory politics for new age. University of California Press, Berkeley, 1984.

BOHMAN, J. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas _ **textos fundamentais** _. MARQUES, A. C. S. (orgs.). Editora Autêntica, Belo Horizonte, p. 31-84, 2009.

COHEN, J. e FUNG, A. Radical democracy. **Swiss Journal of Political Science**, p. 23-46, 2004.

COHEN, J. **Deliberative Democracy**. In: Deliberation, Participation and Democracy. Can the people govern? ROSENBERG, S. W. (Ed). Palgrave Macmillan, p. 219-236, 2007.

CUNHA, E. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. **Tese (Doutorado em Ciência Política)** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DAGNINO, E. Construção Democrática, neoliberalismo e participação. **Revista Política e Sociedade**, n. 5, p. 139-164, 2004.

DRYZEK, J. S. **Theory, Evidence and the Tasks of Deliberation.** In: Deliberation, Participation and Democracy. Can the people govern? ROSENBERG, S. W. (Ed). Palgrave Macmillan, p. 237-250, 2007.

DRYZEK, J. S. **Legitimidade e economia na democracia brasileira.** In: Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. COELHO, V. S.; NOBRE. M (orgs). Editora 34, São Paulo – Cebrap; p. 41-62, 2004.

DRYZEK, J. S. **Deliberative Democracy and Beyound: liberals, critics, contestations**. New York: Oxford University Press, 2000.

FARIA, C. F. O que há de radical na Teoria Democrática Contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 73, p. 101-101, 2010.

FARIA, C. F. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Revista Lua Nova**, n. 49, p. 47-68, 2000.

FRASER, N. **Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy**. In: Habermas and the public sphere. CALHOUN, C. (Ed.) Cambridge: MIT Press, 1996, p. 109-142.

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

FUNG, A*. **Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy***. Princenton University Press, 2004.

FUNG, A. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. **The Journal of Political Philosophy**: v. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

GUTMAN, A, THOMPSON, D. O que significa democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, v. 1, n. 1, p. 17-78, 2007.

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

HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. **Revista Lua Nova**, n. 36, p. 39-53, 1995.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Editora Paidéia; Belo Horizonte, 1987.

HILLER, J. **The State of Participatory Democratic Theory**. Paper presented at 66th annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, abr. 3-6, 2008.

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

MANSBRIDGE, J. *et al*. The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. **The Journal of Political Philosophy**, 2009.

MANSBRIDGE, J. **Does Participation Makes Better Citizens?** Civic Renewal Movement. Contemporary Theory, 1995.

MARQUES, A. C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública: In: A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas _ **textos fundamentais** _. MARQUES, A. C. S. (orgs.). Editora Autêntica, Belo Horizonte, p. 11-28, 2009.

MENDONÇA, R.; CUNHA, E. Can the claim to foster the broad participation hinder deliberation? **Critical Policy Studies**, 2014.

MIGUEL, L. F. **Democracia e Representação**: territórios em disputa. Editora Unesp, São Paulo, 2013.

MILTRAITH, L. W. **Political Participation**: how and why do people get involved in politics? Chicago: Rand Mc. Nally & Company, 1965.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 11-23, 2005.

MOUFFE, C. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism. **Institute for Advanced Studies**, Vienna, 2000.

MUTZ, D. Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory? **Annual Review of Political Science**, n. 11, p. 521-538, 2008.

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

NOBRE, M. **Participação e deliberação na teoria democrática**: uma introdução. In: Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. COELHO, V. S.; NOBRE. M (orgs). Editora 34, São Paulo – Cebrap; p. 21-40, 2004.

PATEMAN, C. **Participatory Democracy Revisited**. Perspectives on Politics: APSA Presidential Address, p. 7-19, 2012.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PATEMAN, C. **The Problem of Political Obligation:** a Critique of Liberal Theory. Cambridge: Polity Press, 1985.

PAOLI, M. C. **Empresas e responsabilidade social**: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. SANTOS, B. de S. (orgs.). Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, p. 373-418.

ROUSSEAU, J. J. O Contrato Social. **Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal**. Editora Escala, São Paulo, 1968.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. **Introdução: Para ampliar o cânone democrático**. In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. SANTOS, B. de S. (orgs.). Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, p. 39-82, 2002.

SHAPIRO, I. **Enough of Deliberation**: Politics is about Interests and Power. In: Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement. MACEDO, S. (Ed.). New York: Oxford University, 1999, p. 28-38.

SUSTEIN, C. R. **The law of group polarization**. In: Debating deliberative democracy. FISHKIN, J. LASLETT, P. Oxford: Blackwell Publishing, p. 80-101, 2003.

TEIXEIRA, A. C. C. Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). **Tese (Doutorado em Ciências Sociais)**. Universidade Estadual de Campinas – Campinas, 2013.

YOUNG, I. M. Desafios ativistas à democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 13. Brasília, p. 187-212, 2014.