

# CAPITAL SOCIAL, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA DELIBERATIVA\*

*Lígia Helena Hahn Lüchmann\*\**

## Resumo

O artigo tem como objetivo discutir e apresentar a democracia deliberativa como um modelo ou ideal democrático que, pautado na efetiva partilha de poder entre Estado e sociedade, aprofunda e supera o modelo da democracia liberal. A tradição associativa, ou o grau de organização e pluralização do associativismo civil tem sido um fator de destaque nas análises sobre a democracia deliberativa. Os conceitos de capital social e de sociedade civil têm se constituído em ferramentas importantes no estabelecimento de um estatuto teórico para o tema do associativismo, apresentando vínculos com diferentes modelos de democracia

Palavras-chave: democracia deliberativa, capital social, sociedade civil, desenho institucional

## Abstract

The article intends to argue and present the deliberative democracy as a model, or democratic ideal that, based on the effective sharing of power between State and society, deepens and surpasses the model of the liberal democracy. The associative tradition or the degree of organization and amplification of the civil associativism has been a factor of eminence in the analyses on the deliberative democracy. The concepts of Social Capital and civil society have been constituted as important tools in the

---

\* Este artigo recupera parte da análise do capítulo teórico de minha tese de doutorado intitulada: "Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre". Campinas, Unicamp, Doutorado em Ciências Sociais, 2001.

\*\* Profª. Dra. do Departamento de Sociologia e Ciência Política da UFSC.

establishment of a theoretical statute for the subject of the associativism, presenting ties with different models of democracy.

Keywords: deliberative democracy, social capital, civil society, institutional design

## INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização da sociedade brasileira vem se caracterizando, no plano político, não apenas pela consolidação do sistema democrático-representativo, como também pela implementação de um conjunto de instrumentos legais que, em grande parte incorporados na Constituição de 1988, possibilitam a implementação de mecanismos participativos na gestão das políticas públicas.

É neste contexto que uma série de experiências de gestão de políticas públicas de caráter participativo vêm sendo implementadas no Brasil, principalmente no âmbito do governo local ou municipal. Destaco aqui os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, e outros) e as experiências de Orçamento Participativo (OP). No caso dos Conselhos Gestores, apesar de bastante recentes na trajetória política do país, vêm apresentando uma importante capacidade de generalização, seja nas diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal), seja nas diferentes áreas de intervenção governamental (Trabalho, Meio Ambiente, Educação, Saúde, etc...). No caso do Orçamento Participativo, embora seja uma prática marcante das administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), também vem crescentemente sendo adotada, com diferentes versões, por outras agremiações partidárias<sup>1</sup>.

Se no plano prático estas experiências participativas têm procurado<sup>2</sup>, embora com muitas dificuldades, fazer frente à lógica hegemônica de redução do caráter universal dos direitos e das políticas públicas, no plano teórico constituem-se em um campo fértil para as análises acerca das possibilidades e dos limites de concretização ou efetivação dos ideais da democracia deliberativa, caracterizada como um modelo ou processo de deliberação política pautada na efetiva participação dos sujeitos sociais nas discussões e definições relativas a assuntos de interesse das coletividades. Há aqui uma aposta na possibilidade de uma efetiva partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil na formulação e decisão do interesse público. Trata-se de um processo de cooperação que, seguindo análise do GECD (1999, p. 88) “não cabe à sociedade civil ser mera executora das ações políticas

<sup>1</sup> De acordo com o Instituto Polis, o Brasil conta com mais de 100 (cem) municípios que estão adotando, de formas variadas, o OP. O exemplo paradigmático tem sido a experiência de Porto Alegre que, implementada a partir de 1989, vem se complexificando e consolidando no tempo. Na esfera estadual ressalta-se o caso do Rio Grande do Sul que implementou o OP na gestão do PT (1998-2002).

<sup>2</sup> Ênfase aqui aquelas que foram implementadas pela reivindicação de várias organizações e atores da sociedade civil, cuja intencionalidade esteve marcada pela idéia de democratização do Estado.

do Estado, pois há o pressuposto de partilha de poder e responsabilidades entre eles, através de um processo onde seja possível a construção coletiva de regras em todos os níveis: elaboração, implementação e controle das ações”.

De acordo com Velásquez (1999), os fatores centrais para a implementação de um controle social de gestão pública pautado na ação coletiva de caráter cooperativo são: a estrutura de oportunidades políticas, ou o grau de abertura, vontade e comprometimento do sistema político às demandas de participação; a tradição associativa, ou a densidade da rede de relações e organizações no campo social; e a combinação de motivações que atuam contra ou a favor da participação. O autor sugere que as macromotivações, por não levarem em conta os cálculos de custos e benefícios e portanto, não se caracterizarem por uma racionalidade instrumental (micromotivações), são ingredientes importantes no estabelecimento de acordos cooperativos entre o Estado e a sociedade para a gestão democrática das políticas públicas.

A tradição associativa, ou o grau de organização e pluralização do associativismo civil tem sido um fator de destaque nas análises que tratam de avaliar experiências participativas. Os conceitos de capital social e de sociedade civil têm se constituído em ferramentas importantes no estabelecimento de um estatuto teórico para o tema do associativismo e de sua relação com a democracia. Melhor dizendo, sua relação com um determinado modelo de democracia.

Assim, se o conceito de capital social está vinculado ao modelo da democracia liberal, o conceito de sociedade civil desenvolve-se, na contemporaneidade, em íntima articulação com o modelo de democracia deliberativa ou participativa. Na vertente teórica que centraliza o conceito de capital social, a dimensão ou densidade histórica das práticas associativas constitui-se em variável de destaque para o desempenho do “bom governo”. Partindo do pressuposto de que “um bom governo democrático não só considera as demandas dos seus cidadãos (ou seja, é sensível), mas também age com eficácia em relação a tais demandas (ou seja, é eficaz)” (PUTNAM, 1996), esta concepção está preocupada em avaliar as condições para um bom desempenho institucional de um governo assentado nas premissas da democracia representativa. No trabalho em que analisa o processo de descentralização político-administrativa na Itália, Putnam (1996) enfatiza a virtude cívica, ou a comunidade cívica, caracterizada por uma rica vida associativa e por um maior comprometimento da população com as questões públicas, como fator determinante para o melhor desempenho do governo. O conceito de capital social adquire um status explicativo central.

Já a abordagem da sociedade civil está assentada em um modelo de democracia que, crítico e alternativo à perspectiva liberal, caracteriza-se pela idéia de que, muito mais do que ser sensível às demandas sociais, um bom governo é aquele que incorpora efetivamente os atores sociais nos espaços de discussão e definição das políticas públicas. Aqui a idéia de democracia deliberativa constitui-se como referência central, recheada com os conceitos de sociedade civil e de esfera pública.

Ou seja, por apresentar certas características, o conceito de sociedade civil vincula-se a uma concepção de democracia deliberativa que procura aprofundar a democracia representativa, na medida em que prevê uma participação ativa da população na discussão e definição das políticas públicas.

Centrando, portanto, o olhar para a democracia deliberativa, este trabalho objetiva apresentar, à luz de um conjunto de críticas ao conceito de democracia liberal e de capital social, as articulações entre os conceitos de sociedade civil e democracia deliberativa, salientando a necessidade de se resgatar outros fatores igualmente importantes para a implementação virtuosa de um modelo efetivamente participativo, a exemplo da vontade política e do desenho institucional.

## 1 O CONCEITO DE CAPITAL SOCIAL

Embora há um bom tempo faça parte da literatura sociológica, o conceito de capital social passa a adquirir uma importância significativa na teoria social contemporânea a partir do estudo de Putnam sobre a democracia na Itália (1996). Este autor realiza uma operação dupla no resgate do conceito de capital social que, na concepção desenvolvida inicialmente por Coleman<sup>3</sup>, diz respeito ao “conjunto de recursos que provém de relações familiares e de organizações comunitárias que são utilizados no desenvolvimento do indivíduo” (HARRISS and RENZIO, 1997). No seu sentido original, portanto, este termo diz respeito aos recursos que facilitam as ações dos indivíduos constituindo-se como capital produtivo, na medida em que torna possível a conquista de certos fins que seriam inatingíveis sem o capital social<sup>4</sup>.

Dentre as alterações promovidas por Putnam ressalta-se, por um lado, uma guinada normativa, na medida em que o capital social passa a ser considerado como um recurso essencial para a construção da democracia e do bem público; e por outro lado, um deslocamento do plano individual para o coletivo, através da ênfase no aspecto associativo em detrimento da ação individual.

De acordo com Putnam, o capital social constitui-se como o conjunto de organizações e associações pautadas em laços de confiança e reciprocidade: “em analogia com as noções de capital físico e humano mais referentes à produtividade individual, o capital social se refere às características de organização social como redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação para o benefício mútuo” (PUTNAM, 1995, p. 02). Uma sociedade rica de capital social apresenta maior potencial de engajamento cívico, ou de constituição da comunidade cívica, caracterizada pelo espírito público, pela reciprocidade e pela cooperação. De acordo com o autor, “o

<sup>3</sup> James Coleman e Pierre Bourdieu são apontados como os principais formuladores do conceito de capital social.

<sup>4</sup> Harriss and Renzio (1997).

principal fator que explica o bom desempenho de um governo é certamente até que ponto a vida social e política de uma região se aproxima do ideal de uma comunidade cívica” (1996, p. 132).

Voltado a um tipo de sociabilidade pautado em critérios de confiança e reciprocidade, o capital social diz respeito a um contexto rico e vibrante de vida associativa que é condicionante para a construção de uma institucionalidade política responsável e eficaz no tratamento dos assuntos da coletividade. A vibração da vida associativa (clubes, grêmios esportivos, grupos, sociedades, associações de maneira geral) é um dos principais indicadores do civismo.

Resgatando análise de Durston (1998), dentre as principais características do conceito de capital social de Putnam encontra-se o fato de ser historicamente determinado e gerador de ciclos virtuosos, ou seja, parte do pressuposto de que o comportamento cívico, as identidades compartilhadas e a confiança facilitam a constituição dos atores sociais e a emergência de governos honestos e eficazes (“strong society, strong government”). Característica central do capital social é a sua constituição através de normas culturais pautadas na identidade, confiança e reciprocidade que geram cooperação e engajamento cívico. Seguindo ainda análise de Durston, “outras formas de reciprocidade, como o clientelismo autoritário, a exploração da máfia ou as organizações criminosas não se constituem como capital social, pois não beneficiam a maioria e impedem o crescimento econômico e democrático da sociedade. Nesta perspectiva, o capital social diz respeito a um ‘bem público’, na medida em que se refere a regras e organizações – formais e informais – que beneficiam a todos” (1998, p. 03).

Várias críticas têm sido feitas, reclamando-se, entre outros, da necessidade de se qualificar o caráter associativo e participativo que está embutido neste conceito, bem como reavaliar a tendência reducionista deste referencial, na medida em que estabelece o capital social como categoria central para a avaliação de processos de natureza complexa, e que envolvem outros fatores e determinantes político-institucionais. Dois conjuntos de críticas parecem centrais.

Em primeiro lugar, a relação imediata – apresentada na análise de Putnam – entre capital social, comunidade cívica e democracia. Esta crítica está ancorada na avaliação de que as redes horizontais e associações da sociedade civil são desiguais, apresentando diferenças no acesso aos recursos e estruturas de poder. Putnam é acusado de não fazer distinção entre os diferentes tipos de associação (clubes, ligas esportivas, sindicatos, etc...) que, no seu conjunto, são apresentadas como sendo de interesse e importância para a sociedade como um todo. A relação direta entre capital social e comunidade cívica supõe uma homogeneidade da sociedade civil que negligencia relações de poder e de conflitos no interior desse campo (BRYCESON, 2000; BEALL, 1997).

E ainda, a relação entre capital social e civismo é questionada, na medida em que a idealização (tocquevilliana) de associação civil negligencia a própria definição de comunidade cívica. De acordo com Putzel (1997), não existe uma relação direta entre

capital social e democracia, na medida em que não há relação direta entre a existência de mecanismos de confiança e reciprocidade (operação de redes, normas, etc...) e o conteúdo das idéias políticas transmitidas através dessas redes. As redes e normas de confiança podem facilitar a troca, reduzir os riscos e tornar o comportamento mais previsível, mas sua contribuição para a democracia depende mais dos projetos e ideais políticos. Ainda de acordo com o autor, a comunidade cívica requer um engajamento ou uma participação ativa nas questões públicas e uma noção de igualdade política ou de cidadania enquanto direitos e obrigações iguais para todos. Os indicadores da comunidade cívica utilizados por Putnam deixam muito a desejar (PUTZEL, 1997), na medida em que não qualificam o conteúdo das orientações e ações do associativismo.

Em segundo lugar, o caráter reducionista e determinista do conceito. Reducionista, na medida em que elege o capital social como variável independente na implementação de processos que, por apresentarem uma natureza complexa, sofrem influências de um conjunto mais amplo de elementos. Determinista, na medida em que vincula a idéia de capital social a uma perspectiva de dependência histórica e cultural que acaba ignorando o papel da ação e da organização política (entre outros).

Harriss e Renzio (1997), por exemplo, acusam a negligência de Putnam no que diz respeito à variável política. Ancorados em vários estudos de caso, os autores salientam que não existe uma relação imediata entre a existência de alto índice de capital social com níveis mais elevados de democracia e de eficácia governamental. De acordo com os autores encontramos, lado a lado, ambientes ricos de capital social que apresentam altos níveis de desigualdade e pobreza, com ambientes de baixo grau de capital social que são potencializados pela ação de instituições políticas. Em uníssono, Durston (1998) ressalta diversas experiências concretas que reforçam a fraqueza do argumento da dependência histórica (e cultural), reforçando que esta variável não é suficiente para explicar realidades (por exemplo, várias comunidades da América latina) onde o capital social é freqüentemente repreendido, desarticulado e cooptado por sistemas autoritários e clientelistas, impedidas, portanto, de se desenvolverem.

Ou seja, mudanças sociais e políticas (para o "bem" ou para o "mal") podem reverter tendências culturais de longo tempo, uma vez que as culturas não são rígidas ou não se constituem em um conjunto funcionalmente coerente e imutável de crenças e normas ancestrais (DURSTON, 1998). Ou ainda, padrões culturais sofrem impactos da ação político-institucional. A confiança, por exemplo, pode ser advinda não apenas de valores sociais compartilhados, mas de normas, sanções ou incentivos gerados por instituições estatais<sup>5</sup>.

Este conjunto de características e questionamentos acerca do conceito de capital social (de Putnam) instiga uma comparação com o conceito de sociedade civil que, ancorado nas práticas dos movimentos sociais, tem se constituído como importante

<sup>5</sup> Levi apud Harriss and Renzio, 1997.

instrumento para um novo modelo democrático. Se por um lado o conceito de capital social está vinculado aos padrões da democracia liberal, privilegiando as relações de confiança e reciprocidade, por outro lado o conceito contemporâneo de sociedade civil – em uma vertente habermasiana – caracteriza-se, entre outros, pela combatividade e tensionamento das práticas associativas frente às relações sócio-políticas, constituindo-se como elemento central de um modelo alternativo de democracia. Senão vejamos.

## 2 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO ALTERNATIVA AO MODELO LIBERAL

A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizada por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias "realistas"<sup>6</sup> da democracia que, a exemplo do "elitismo democrático", enfatizam o caráter privado e instrumental da política.

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

O caráter - instrumental, individualista e competitivo deste modelo de democracia - tem sido alvo de inúmeras críticas. Além de comparar a democracia ao jogo do mercado, tem se ressaltado o desprezo aos cidadãos, relegados à apatia e à manipulação. Seguindo análise de Macpherson (1978), neste modelo, o equilíbrio é o da desigualdade e a soberania uma ilusão.

É exatamente tendo em vista a recuperação da dimensão normativa da democracia, caracterizada pelo questionamento da redução da política a uma lógica individualista e competitiva e pela retomada da articulação entre o conceito de cidadania e de soberania popular, que se desenvolve, a partir dos anos 60, uma concepção participativa ou republicana de democracia, pautada na idéia da ampla participação dos cidadãos nos

<sup>6</sup> Dentre as teorias "realistas" da democracia sobressai-se a teoria do "elitismo competitivo" de Schumpeter e o modelo pluralista de Dahl. Segundo Held (1987), se o elitismo de Schumpeter enfatiza a concentração de poder nas mãos das elites políticas, a teoria pluralista enfatiza a ação dos grupos de interesses no processo de competição pelo poder. Para Macpherson (1978), estas teorias formam o modelo do "equilíbrio" ou do "elitismo pluralista".

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

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

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

Três questões são aqui assinaladas tendo em vista o desenvolvimento de uma concepção de democracia que, em grande parte ancorada no referencial habermasiano, coloca-se como alternativa ao modelo republicano e participativo. Em primeiro lugar, a democracia participativa é acusada de reverter a prioridade do caráter decisório da política, na medida em que enfatiza a dimensão educativa, cujos benefícios são considerados mais como um “sub-produto” do que um fim último da atividade política (ELSTER, 1997). Em segundo lugar, e de acordo com Habermas (1997, p. 44), a concepção republicana pautada na idéia de que o “processo democrático depende das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum”, apresenta um caráter de homogeneidade e virtuosidade que não condiz com uma realidade complexa e plural. O reconhecimento do pluralismo cultural e social, bem como dos conflitos de interesses sociais estimula o autor a redefinir a democracia, deslocando o foco da cidadania virtuosa para o dos espaços públicos e dos procedimentos comunicativos. E por último, e ainda seguindo Habermas (1995), há que se reconhecer os limites ou fronteiras entre o Estado e a sociedade, na medida em que compete ao primeiro a regulação e a administração dos problemas sociais. Ao comentar a concepção de democracia deliberativa em Habermas, Cohn (apud

Habermas, 1995) ressalta o papel do Estado enquanto “subsistema especializado em decisões coletivas obrigatórias”. Mantém-se aqui, portanto, a centralidade do Estado no processo político decisório que ocorre, todavia, articulado ou “pressionado” pelas demandas sociais que pulsam, dentre outros, de um processo comunicativo exercido por cidadãos na esfera pública. É neste sentido que os conceitos de sociedade civil e esfera pública tornam-se centrais neste referencial da democracia deliberativa como veremos a seguir.

## 2.1 Sociedade civil e esfera pública

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

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

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

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

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

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

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

O segundo elemento, ou característica central do conceito de esfera pública "é a idéia de ampliação do domínio público"<sup>7</sup> ou de ampliação e/ou incorporação de novos temas, problemas e questões que passam a ser objeto de uma discussão pautada na argumentação racional de caráter público. Neste sentido, a esfera pública habermasiana é igualitária não apenas porque requer e permite a livre participação, como também porque incorpora novas questões que antes eram tratadas ou relegadas ao âmbito do espaço privado<sup>8</sup>.

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

A recuperação do conceito de sociedade civil em Habermas está pautada no reconhecimento de que, no atual contexto histórico, seu caráter ou núcleo definidor não está mais centrado na esfera econômica e/ou no "sistema de necessidades" como em Marx

<sup>7</sup> Avritzer, op.cit., p.79.

<sup>8</sup> Avritzer, op.cit.

e Hegel<sup>9</sup>, mas em um conjunto de instituições de caráter não-econômico e não-estatal, que, a exemplo dos movimentos sociais, caracterizam-se por "ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida" (HABERMAS, 1997, p. 99).

Habermas incorpora a análise de Cohen e Arato (1992), centrada na construção, ou na atualização de um conceito de sociedade civil que, articulada com uma noção pública e tripartite, pretende-se alternativa à perspectiva liberal, na medida em que esta reduz a sociedade civil à esfera privada (ação individual, do contrato e das trocas mercantis), seguindo uma ordem ou lógica independente e separada do Estado – locus da política e do espaço público<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Segundo Arato (1994, p. 43), Hegel é o autor mais bem sucedido em apresentar o conceito de sociedade civil, numa formulação teórica que procura dar conta da diferenciação e complexidade da sociedade moderna. Hegel situa a sociedade civil entre as esferas da família e do Estado. Em *Princípios da Filosofia do Direito*, Hegel apresenta o sistema de necessidades e sua satisfação pelo trabalho; o aparato jurídico; a administração pública e as corporações como as esferas constitutivas da sociedade civil (Hegel, 1990), que apresentam uma ambivalência ética, caracterizada pela tensão entre o ser e o dever-ser (ARATO, 1994). Ou seja, a sociedade civil contém uma eticidade e uma anti-eticidade, já que se por um lado representa a busca da satisfação de necessidades próprias de cada indivíduo, configurando a primazia da particularidade sobre a universalidade, por outro lado, caracteriza-se como a raiz ética do Estado, contendo organizações (como as corporações) que permitem a elevação dos indivíduos ao nível da eticidade - estágio de auto-reflexão e liberdade - caracterizada pela solidariedade e identidade na constituição do espírito público - encontrando no Estado, a sua forma mais acabada. Esta ambigüidade ética no conceito de sociedade civil vai receber um tratamento diferenciado em Marx, apesar de sua assimilação à distinção hegeliana entre Estado e sociedade civil. A concepção dualista presente nos escritos de Marx inaugura um conjunto de pressupostos teóricos sob cujo enquadramento político delinea-se um projeto de transformação radical da configuração societal bipartite, caracterizada, no capitalismo ou na sociedade burguesa, pela divisão entre, por um lado, o indivíduo e suas necessidades egoístas a serem satisfeitas no âmbito das relações de produção, a sociedade civil; e por outro, o cidadão, membro de uma comunidade abstrata, o Estado. Em "A Questão Judaica" Marx analisa o processo de "emancipação política" levado a cabo pela constituição do Estado de Direito, enquanto mecanismo de mistificação das reais contradições sociais, através da redução do homem por um lado, ao indivíduo egoísta, membro da sociedade burguesa, e por outro lado, ao cidadão. A emancipação humana distingue-se da emancipação política, uma vez que significa o rompimento com essa dualidade dissimuladora da dominação de classe, que se manifesta através da universalização dos direitos individuais e da neutralização do Estado. Em "A Ideologia Alemã", Marx e Engels colocam que "através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquire uma existência particular, do lado de fora da sociedade civil: mas este Estado não é mais do que a forma de organização que a burguesia necessariamente adota, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses" (MARX; ENGELS, 1989, p. 97-98). Nesta perspectiva, a sociedade civil é a esfera por excelência da dominação e exploração, e portanto, isenta de uma eticidade propulsora da liberdade e igualdade.

<sup>10</sup> Concepções liberais de sociedade civil podem ser encontradas, entre outros, em Dahrendorf (1992) e Gellner (1996). A abordagem da sociedade civil que enfatiza o seu caráter público não-estatal (concepção tripartite) pode ser encontrada também em Taylor (1990); Walzer (1991); Wolfe (1992) dentre outros. Na América Latina, ressalta-se os trabalhos de Avritzer (1993); Vieira (1995); Costa (1997); Peruzzotti (1998) e Olvera (1996, 1998).

A reatualização do conceito de sociedade civil promovida pelos autores de “Civil Society and Political Theory” está fortemente inscrita pela emergência de uma multiplicidade de manifestações coletivas, em diferentes contextos sociais, e que vão ser consideradas sujeitos centrais para os processos de (re) democratização das sociedades. No leste europeu, principalmente na Polônia, o conceito ressurgiu a partir do questionamento da onipresença do Estado socialista, questionamento que se estende às outras sociedades de regimes autoritários, e que vai permitir um olhar especial à esfera da sociedade civil, redesenhado teoricamente frente as novas demandas e relações sociais<sup>11</sup>.

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

No caso da realidade brasileira, a concepção de sociedade civil que se fundamenta no conjunto de práticas associativas ou coletivas autônomas do Estado deita raízes no contexto da ditadura militar, expressando uma nítida demarcação ou oposição entre o Estado e a sociedade. Os movimentos sociais que irromperam, a partir dos anos 70, no cenário público do país preencheram, com tintas fortes, o núcleo normativo do conceito de sociedade civil. Inseridos em um contexto de exclusões, discriminações e sujeições, os movimentos sociais marcaram as duas décadas (70 e 80) com lutas e resistências no combate a um Estado fortemente centralizado, excludente e autoritário. Autonomia, identidade coletiva, solidariedade e poder popular foram os lemas centrais das lutas coletivas, e temas de inúmeros estudos que vislumbravam naqueles atores as potencialidades de transformação social.

Já no contexto de “consolidação” democrática, uma concepção homogeneizadora – tanto da sociedade civil quanto do Estado – é relativizada, na medida em que, por um lado, sob a vigência das regras democráticas do Estado de Direito (liberdades civis, sufrágio universal, organização político-partidária, etc...), as diferenças e clivagens no campo da sociedade civil vêm à tona, desnudando uma esfera extremamente complexa e heterogênea. Por outro lado, novas articulações entre Estado e sociedade – principalmente no âmbito do poder local – mediadas por novos mecanismos de gestão de políticas públicas de caráter participativo são indicativos da complexidade e heterogeneidade do campo próprio de organização estatal. O antagonismo de ontem cede lugar a práticas cooperativas e dialógicas, sendo que em uma fase menos combativa e mais propositiva, diversos setores

<sup>11</sup> De acordo com Avritzer, “o que torna as revoluções de 1989 peculiares é a percepção de que o fim último das revoluções já não é mais a reestruturação do Estado a partir de um novo princípio, mas a redefinição das relações entre Estado e Sociedade sob o ponto de vista desta última” (1993, p. 213).

da sociedade civil passam a estabelecer novas relações – mais duradouras, conciliadoras e desafiadoras da difícil tarefa de construção de instituições efetivamente representativas dos anseios e demandas sociais.

O investimento da sociedade civil na constituição de uma institucionalidade participativa está ancorado na percepção de que o retorno às instituições formais básicas da democracia liberal não tem se mostrado capaz de produzir respostas adequadas aos problemas de exclusão e de desigualdades sociais, que vêm, ao contrário, se acentuando (DAGNINO, 2000), e requerendo a ativação da cidadania, no sentido de romper com uma noção de política enquanto atividade exclusiva de “aparatos partidários oligarquizados e de políticos profissionais com vocação pública discutível” (FONTANA, 2000).

Neste sentido, o caráter público da sociedade civil se amplia, na medida em que, para além dos debates, articulações, encontros que visam discutir, problematizar questões e demandar soluções para os problemas que estão ausentes ou que recebem tratamento precário na agenda pública, produzindo e ampliando, portanto, os espaços públicos, significativos setores da sociedade civil passam também a demandar e/ou investir na implementação de novos espaços públicos institucionais, a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de experiências de Orçamento Participativo. No caso dos Conselhos Gestores, sua institucionalização, resultado de uma trajetória de lutas de diferentes segmentos sociais, apresenta uma natureza jurídica que imprime um caráter legal ao seu status deliberativo na definição, decisão e no controle das principais diretrizes e ações governamentais nas diferentes áreas de políticas sociais. No caso das experiências de OP, sua implementação – e seus diferentes formatos – encontram-se, em grande parte dos casos, dependentes do projeto político-partidário que assume o poder governamental. Enquanto modalidade alternativa de discussão e execução do orçamento público que abre à população a possibilidade de decidir o destino dos recursos (ou parte deles) para o investimento na cidade, o OP tem se configurado como modelo de gestão, cujo sucesso, no caso específico de Porto Alegre, parece aumentado em função da pré-existência de uma sólida e articulada sociedade civil local.

Em que pese este novo contexto marcado pela heterogeneidade e ampliação das desigualdades sociais, o caráter associativo, reflexivo e tensionador da sociedade civil fundamenta a tese de que, quanto mais rica a vida associativa, maiores são as chances de implementação de uma institucionalidade democrática e de generalização da cidadania.

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

Entretanto, se o conceito de esfera pública habermasiano vai além do modelo liberal, na medida em que prevê o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimentos de caráter coletivo, sobressaindo-se o papel e a

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

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

Como corolário desta perspectiva dual de esfera pública, Habermas preconiza uma atuação político-institucional mais “comedida” por parte da sociedade civil, se comparado com a concepção republicana, advertindo quanto ao “limitado âmbito de ação que a sociedade civil e a esfera pública possibilitam para as formas de expressão política e os movimentos políticos não institucionalizados (...) uma ‘autolimitação’ estruturalmente necessária da prática democrática radical” (HABERMAS, 1997, p. 45). Tendo em vista a garantia da articulação entre a integração social e funcional em sociedades altamente complexas e diferenciadas, retem-se, aqui, a importância do Estado de Direito (e suas instituições) para a garantia de uma cultura política liberal no contexto de um mundo da vida

racionalizado, o que vai evitar o florescimento de movimentos antidemocráticos, a exemplo dos populismos e fundamentalismos. À sociedade civil é reservado o papel de influência e canalização de temas e problemas a serem democraticamente encaminhados, regulados e gerenciados pelos outros subsistemas jurídico-políticos (judiciário, político, administrativo...): “a influência pública só se transforma em poder político após passar através dos filtros dos procedimentos institucionalizados de formação de vontade e opinião democráticas, ser transformada em poder comunicativo e adentrar através dos debates parlamentares o processo legislativo legítimo” (HABERMAS, 1997).

Vemos, portanto, que Habermas apresenta uma concepção “mais branda” no que se refere à participação social institucional se comparado ao modelo republicano, na medida em que em sua concepção de democracia deliberativa os cidadãos não se constituem enquanto uma vontade coletiva que define e delibera as questões públicas de forma auto-determinada. Os limites sistêmicos estão colocados, sendo que o sistema político, o judiciário, o sistema econômico, enfim, o processo de diferenciação funcional que caracteriza as sociedades complexas são impeditivos estruturais para uma atuação da sociedade civil enquanto auto-definidora e gerenciadora das deliberações políticas. Mas por outro lado, sem a sua intervenção e participação, a vida pública perde o seu caráter democrático, já que “as estruturas de comunicação da esfera pública são vinculadas às esferas da vida privada de um tal modo que dá à periferia da sociedade civil, em oposição aos centros da política, a vantagem de uma maior sensibilidade para detectar e identificar novas situações problemáticas” (HABERMAS, 1997, p. 55). Os movimentos sociais, utilizando-se de uma série de mecanismos organizacionais de debate, interlocução e influência, podem dramatizar as questões de forma a impactar a agenda da mídia, tornando-as acessíveis ao grande público e ganhando um lugar na agenda pública, sendo que “algumas vezes, requer-se o apoio de ações espetaculares, de protestos de massas e de incessantes campanhas antes que um tema possa avançar, através de votos vitoriosos, de pontos programáticos dos partidos ‘estabelecidos’ cuidadosamente ampliados, dos acordãos, das súmulas, do judiciário, etc... até a área central do sistema político e ali receber consideração formal”<sup>12</sup>

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

A soberania do povo retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implantação jurídica de seus pressupostos comunicativos pretensiosos para fazer-

<sup>12</sup> Habermas, op.cit. p. 56.

se valer como poder produzido comunicativamente. Para sermos mais precisos: esse poder resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia (HABERMAS, 1997, p. 24).

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

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

Entretanto, é exatamente este caráter de “excessiva” informalidade da participação social – entre outros fatores<sup>13</sup> – que induz alguns autores ao questionamento da concepção de democracia deliberativa habermasiana, na medida em que a sua combinação de princípios liberais e republicanos não leva a um projeto de reformulação mais profunda ou radical da institucionalidade, ou das “regras do jogo” da democracia representativa tradicional.

Alguns autores são aqui resgatados, na medida em que apresentam uma concepção de democracia deliberativa que pretende ir além da perspectiva procedimentalista habermasiana (COHEN, 2000), enfatizando, entre outras, a importância de medidas institucionais para a superação das principais dificuldades na implementação da democracia deliberativa, como o pluralismo cultural, as desigualdades sociais e a complexidade social (BOHMAN, 2000).

## 2.2 O resgate do papel deliberativo da sociedade civil

Um conjunto de análises acerca da democracia deliberativa vem se desenvolvendo

<sup>13</sup> Como a construção de consensos à luz de um procedimento deliberativo pautado na força do melhor argumento (De VITA, 2000).

no sentido de apresentar novos elementos para o debate. Dentre as questões levantadas, ressalta-se: a) o resgate da idéia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos não apenas “influenciar”, como decidir acerca das questões de interesse público: “a outorga de autoridade para o exercício do poder do Estado deve emergir das decisões coletivas de seus membros” (COHEN, 2000, p. 24); b) a ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos enquanto formadores da opinião e da vontade. Aqui, diferente da perspectiva agregativa da democracia<sup>14</sup>, as preferências são também endógenas ao modelo; c) o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social (BOHMAN, 2000) reclama para a importância dos impactos dos processos deliberativos no contexto sócio-cultural subjacente; d) o papel do Estado e dos atores políticos – mais notadamente os partidos políticos – para a criação de esferas públicas deliberativas e a implementação das medidas advindas de processos deliberativos; e) e por último, e frente as dificuldades e riscos da democracia deliberativa, ressalta-se a importância do desenho (e da dinâmica) institucional.

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

De acordo com Bohman (2000, p. 57), “a razão pública é exercida não pelo Estado, mas na esfera pública de cidadãos livres e iguais”. A ênfase nas condições de liberdade e igualdade dos sujeitos deliberativos também é encontrada em Cohen (1997, p. 73), que concebe os resultados como sendo democraticamente legítimos apenas quando forem objeto de um acordo argumentativo estabelecido entre indivíduos livres e iguais.

O autor propõe três princípios básicos para o estabelecimento de condições para a livre discussão racional entre cidadãos iguais, tendo em vista a autorização para o exercício do poder político, quais sejam: a) o princípio de inclusão deliberativa, caracterizado pela idéia de que todos são cidadãos com os mesmos direitos, independente de sua inserção social, política, religiosa, econômica e cultural. De acordo com Cohen, as restrições às liberdades (religiosas, de expressão) configuram-se como uma negação da condição igualitária enquanto membros de um povo soberano, o que significaria a exclusão e o

<sup>14</sup> A democracia agregativa caracteriza-se por conceber a política como resultado da agregação das preferências ou dos interesses dos indivíduos, sendo que estes são considerados como exógenos ao modelo (ELSTER, 1997; COHEN, 1997; 2000; BOHMAN, 1996; 2000).

empobrecimento de um ideal de exercício do poder mediante um processo de argumentação entre cidadãos livres e iguais (COHEN, 1997). Estamos aqui, portanto, diante do respeito ao princípio do pluralismo; b) o princípio do bem comum, que diz respeito à possibilidade de um acordo público a respeito das prioridades sociais, tendo em vista a promoção de maior justiça social; e c) o princípio da participação, caracterizado pela garantia de direitos iguais de participação, incluindo os direitos de votar, de associação, de expressão política, de ser eleito para um posto público, de garantias de igualdade de oportunidades para o exercício de uma influência eficaz, sendo que “este último requerimento condena a desigualdade de oportunidades para ser eleito e o exercício da influência política, que resultam do desenho da estrutura das decisões coletivas” (COHEN, 1997, p. 38).

A combinação desses três princípios permite, segundo Cohen, uma concepção de democracia deliberativa que articule processos com resultados, e que faça valer de fato as expressões “pelo povo” e “para o povo” que são próprias do ideal de democracia. Entre o conjunto de sujeitos deliberativos, o autor destaca o papel das associações “secundárias”<sup>15</sup>, na medida em que representam os interesses de uma ampla base social que, de outra forma, encontra-se sub-representada. A atuação desse associativismo é fundamental para corrigir as desigualdades econômicas subjacentes e garantir “a competência regulatória requerida para a promoção do bem comum”<sup>16</sup>. Aqui, a dimensão do associativismo ocupa um lugar de destaque não apenas pela importância da dimensão cooperativa e/ou associativa da sociedade civil, como fundamentalmente pela centralidade da cidadania e das exigências de submissão do interesse privado ao interesse público que caracterizam este modelo de democracia deliberativa.

### 3 AMPLIANDO O DEBATE DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA: VONTADE POLÍTICA, SOCIEDADE CIVIL E DESENHO INSTITUCIONAL

Em que pese a importância da sociedade civil na implementação (virtuosa) da democracia deliberativa, outros fatores são igualmente determinantes neste processo. Destaca-se aqui a importância das variáveis vontade/comprometimento político e desenho institucional. Pelo menos três argumentos justificam – principalmente em se tratando da realidade brasileira – a centralidade dessas variáveis para a implementação e sustentação virtuosa de experiências de democracia deliberativa.

Em primeiro lugar, o associativismo civil, ou o quadro da organização da sociedade civil é complexo, plural e desigual. Compõe-se de um leque variado de interesses, estratégias, recursos que conformam um mosaico de diferentes cores e perspectivas.

<sup>15</sup> Enquanto grupos organizados que são intermediários entre o mercado e o Estado (COHEN, 2000, p. 43).

<sup>16</sup> Cohen, op.cit.

Mesmo em se tratando dos movimentos sociais que procuram melhorar as condições de vida, estudos indicam que os mesmos tendem a ser locais, corporativos e parciais. E ainda, seguindo análise de Kowarick e Singer (1993, p. 196), “por mais amplos e gerais que sejam, são as instâncias propriamente políticas, o poder do Estado e as organizações partidárias, que podem levar à maior universalidade na aglutinação e representação de muitos e variados interesses inerentes a uma sociedade marcada por ampla desigualdade”.

Em segundo lugar, e tendo em vista que a sociedade brasileira apresenta um quadro de carências e desigualdades que forma, como corolário, uma “massa atomizada”<sup>17</sup>, o poder público passa a ter um papel importante no estímulo e no desenvolvimento de mecanismos que permitam ou potencializem a ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso, ao mesmo tempo que evitando a exaltação de determinados grupos e/ou o facciosismo entre eles (COHEN, 1997).

Em terceiro lugar, a participação igual e plural dos cidadãos e coletividades, ou o ideal de pluralismo igualitário não garante ou não sustenta, frente a este quadro de desigualdades e exclusões, uma relação imediata entre a participação, o diálogo pautado no interesse comum e a promoção da justiça social. De acordo com De Vita (2000), uma decisão pode ser injusta, mesmo sendo resultante da aplicação correta de procedimentos deliberativos equitativos. Em nosso entendimento, essa proposição apresenta maior validade na medida em que está relacionada a uma realidade social pautada tanto na exclusão de significativos setores sociais, quanto em uma inclusão permeada por relações de desigualdade (desníveis educacionais, organizacionais, etc...). Daí a importância de uma instância responsável pela promoção de ações tendo em vista a inclusão, a criação de mecanismos de salvaguarda do princípio de igualdade participativa, de promoção de medidas pautadas na efetivação da justiça social.

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

Convém ressaltar que esse caráter endógeno pode representar tanto alterações tendo em vista o bem comum, quanto alterações de interesses e convicções tendo em vista

<sup>17</sup> Trata-se, segundo Santos (1993, p. 98), de uma enorme massa que, sujeita a carências de todo tipo, vem “usando com parcimônia o recurso do voto, indiferente aos políticos e governantes e fugindo às malhas organizacionais de partidos, associações comunitárias, sindicatos e associações profissionais (...) e vítima de múltiplos exemplos de violência pública e privada, vem negando a existência de conflito”.

a implementação de medidas que beneficiem interesses pessoais e/ou corporativos. De acordo com De Vita (2000, p. 13)<sup>18</sup>, em função do quadro de desigualdades (renda, riqueza, tempo, capacidade de organização, informações, educação, etc...), a deliberação pública pode, ao contrário de “fazer com que as pessoas votem com base nas melhores razões, levá-las a constituir crenças falsas sobre a relação entre políticas e resultados ou a substituir crenças verdadeiras por crenças falsas”. Se as preferências exógenas são mais facilmente compartilhadas por diferentes setores e atores sociais<sup>19</sup>, as preferências e crenças endógenas, caracterizadas por definir a melhor forma de resolver os problemas, são as que sofrem mais forte e diretamente as influências dos que detêm maiores recursos (ou capital, não apenas econômico, como social e cultural de acordo com análise de Bourdieu). Neste sentido, organizações sociais fortes e com capacidade de exercer influências e lobbies, grupos econômicos, partidos políticos, entre outros, são os que efetivamente apresentam maiores impactos na formulação de preferências endógenas. Mesmo em se considerando a importância do caráter público e coletivo da democracia deliberativa enquanto antídotos imprescindíveis contra os mecanismos de manipulação, há que se resguardar o papel e os impactos da ação político-institucional que, comprometida com os ideais da participação e da promoção da justiça social, faça valer e garantir a ampliação, a pluralização e a igualdade de participação. Torna-se imprescindível, neste sentido, a institucionalização de mecanismos que garantam a efetivação desses ideais.

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

Já a institucionalização de vínculos ou articulações entre as unidades locais pretende superar a “estreiteza comumente associada com o localismo”<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> O autor ancora-se nas críticas de Przeworski (1998) às teorias da democracia deliberativa que estabelecem uma relação direta entre procedimentos igualitários e resultados justos.

<sup>19</sup> Por motivos também diferentes, exemplos: a redução da pobreza, da violência, etc...

<sup>20</sup> apud FARIA, op.cit.

Um ponto fundamental de diferença da proposta destes autores com relação ao ideal habermasiano diz respeito, portanto, ao caráter deliberativo de fato dos cidadãos na resolução dos problemas sociais. Seguindo análise de Faria, Cohen reclama do limitado poder de transformação da institucionalidade estatal encontrado na teoria habermasiana, uma vez que “se tomarmos como pressuposto de que as principais instituições políticas solucionadoras de problemas (parlamento, administração e partidos) permanecem fixas no seu desenho e concepção, e que os cidadãos devem discutir direções políticas e não resolverem problemas, então, inevitavelmente, a capacidade de contribuição pública para dirigir o Estado permanece como uma questão aberta”<sup>21</sup>.

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

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

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

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

Trata-se, portanto, de um processo que, ao incorporar a idéia de publicidade habermasiana, vai além do conceito de esfera pública deste autor, na medida em que prevê a reformulação da institucionalidade democrática tradicional, através de um diálogo crítico e constante entre as instituições e seus públicos. De acordo com Bohman (2000,

<sup>21</sup> Cohen (apud FARIA, op.cit., 67).

p. 49), este processo deliberativo deve desenvolver-se em um “marco institucional e interpretativo em constante revisão; o contínuo diálogo entre o público deliberante e as instituições que organizam a deliberação mantém esse marco aberto e democrático. Sem este diálogo, a democracia perde a sua capacidade de gerar um poder legítimo”. A não institucionalização da opinião pública limita a sua capacidade de se efetivar como poder político, reduzindo as possibilidades ou condições de um controle público eficaz e tornando estas instituições dependentes de formas de poder não democráticas.

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

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

Vários autores vêm apontando uma série de riscos à democracia deliberativa, que vão desde o populismo, o elitismo, caracterizado pelo predomínio e/ou o favorecimento dos grupos mais organizados e com maior poder e recursos, o risco de coerção da maioria, a força dos interesses privados ou egoístas (ELSTER, 1997), a manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico (PRZEWORSKI, 1998; STOKES, 1998). A importância da dinâmica ou do formato institucional diz respeito, neste sentido, a um conjunto de procedimentos (formais ou informais) que reduzam ou eliminem estes riscos e que permitam o estabelecimento de um processo no qual: “os desiguais se tornem mais iguais, e as individualidades possam se expandir sem efeitos desagregadores e egoístas

(...) uma síntese de novas formas sociais de organização e participação e de novas formas estatais de representação e decisão. Em uma palavra: síntese de democracia direta e democracia representativa” (NOGUEIRA, 1998, p. 20).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou salientar a importância das organizações e movimentos sociais para o desenvolvimento da democracia. Seja através do referencial teórico do capital social, seja pela perspectiva da sociedade civil, a prática associativa vem se constituindo em um ingrediente fundamental para a renovação político-institucional.

Vimos que, para Putnam, o conceito de capital social está diretamente relacionado à eficácia e honestidade que são elementos constitutivos de um bom governo. Em que pese sua ênfase ao associativismo, suas análises apresentam algumas debilidades teóricas devido fundamentalmente ao caráter reducionista e homogeneizador da idéia de capital social. Por outro lado, o conceito de sociedade civil está eminentemente voltado a uma perspectiva de democracia que, pautada na participação ativa dos segmentos organizados da sociedade, pretende superar as debilidades da democracia liberal. Entretanto e embora recheado empiricamente pelos movimentos sociais e procurando dar contornos mais sólidos aos sujeitos coletivos por seu caráter crítico e tensionador das relações sociais, corre-se aqui também o risco de reprodução de uma tendência reducionista, ao não se reconhecer a complexidade e pluralidade social.

Neste sentido, preocupado em articular e contribuir para a construção de um modelo alternativo de democracia, este artigo reclama para a importância de outros fatores ou variáveis, a exemplo da vontade política e do desenho institucional. Porém, convém ressaltar que tratar da questão da institucionalidade significa pensá-la em uma dupla perspectiva, na medida em que, se por um lado, as instituições são resultantes de articulações e forças sócio-políticas, por outro lado, apresentam um caráter (mais ou menos) impositivo no sentido de impactar relações sociais. Em se tratando de uma perspectiva democrática deliberativa, pensar a institucionalidade significa pensar em uma construção institucional pautada em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios da igualdade, pluralismo e liberdade. Diferente, portanto, da tradição democrática liberal que “sustenta que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que mediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o poder” (FARIA, 2000, p. 58), sustenta-se aqui que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente através da discussão pública, mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos, na construção do interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal. Requer-se, neste sentido, um aparato institucional pautado em regras e critérios que, resultantes de processos deliberativos, sejam capazes de desobstruírem os canais que impossibilitam ou

limitam a efetividade decisória dos processos participativos, tais como: as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional.

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

Ora, se o que se pretende é uma participação ativa, igual, qualificada, plural e inclusiva, há que se construir um conjunto de mecanismos organizativos para o alcance destes objetivos. E ainda, se a democracia deliberativa reconhece os conflitos de interesses e propõe, à luz destes, a construção do interesse comum, há que se criar mecanismos institucionais para este fim. Há, portanto, que se analisar os impactos desses mecanismos junto ao processo deliberativo. Articulado com as dimensões da sociedade civil e da vontade política (por parte do Estado), o desenho institucional completa, ao nosso ver, um tripé cuja combinação apresenta maiores possibilidades de endereçar a prática política em direção ao aprofundamento da democracia.

As características de participação ativa, crítica e pública do associativismo civil que estão implicadas no conceito de sociedade civil parecem justificar a escolha deste conceito – frente ao de capital social – na composição do quadro teórico da democracia deliberativa.

## REFERÊNCIAS

- ARATO, A. Uma reconstrução da teoria Hegeliana da sociedade civil. In: AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVRITZER, L. Além da dicotomia estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 36, p. 213-222, jul., 1993.
- \_\_\_\_\_. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 76-78, abr./jun., 2000.
- BEALL, J. Social capital in waste – a solid investment? *Journal of International Development*. vol. 9, n. 7, p. 951-961, 1997.
- BOHMAN, J. *Public deliberation, pluralism, complexity and democracy*. London: Mit Press, 1996.
- \_\_\_\_\_. La democracia deliberativa y sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, abr./jun., 2000.
- BRYCESON, D. F. Disappearing peasantries? Rural labour redundancy in the neo-liberal Era and beyond. In: BRYCESON, D. F., KAY, C and MOOIJ, J. (eds). *Disappearing peasantries? Rural labour in Africa, Asia and Latin America*. London: Intermediate Technology Publications, 2000.

- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: The Mit Press, 1992.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REGH, W. *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Tecnology, 1997.
- \_\_\_\_\_. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 24-47, abr./jun., 2000.
- COSTA, S. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *BIB*, Rio de Janeiro, 43, p. 3-25, jan./jul., 1997.
- DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Campinas: Universidade de Campinas, Relatório de Pesquisa, 2000.
- DAHRENDORF, R. *O Conflito social moderno*. São Paulo: Zahar, 1992.
- De VITA, Á. Democracia e justiça. São Paulo: *Lua Nova*: Cedec, São Paulo, n. 50, p. 5-23, 2000.
- DURSTON, J. Building social capital in rural communities (where it doesn't exist). Theoretical and policy implications of peasant empowerment in Chiquimula, Guatemala. Paper presented at the Latin American Studies Association, Chicago, sept. 1998.
- ELSTER, J. The Market and the forum: three varieties of political theory. In: BOHMAN, J.; REGH, W. *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Tecnology, 1997.
- FARIA, C. F. El Concepto de Democracia Deliberativa. un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 58-75, abr./jun., 2000.
- FONTANA, R. Uma novidade política. In: GRANDO, S. (Org.). *Florianópolis de todos*. Florianópolis: Ed. Insular, 2000.
- GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Os Movimentos sociais e a construção democrática. sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Idéias*, v. 5, n. 2/v. 6, n. 1, p. 7-122, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 1999.
- GELLNER, E. *Condições da liberdade: a sociedade civil e seus rivais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- HABERMAS, J. Direito e democracia: entre facticidade e validade, Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.
- \_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, Cedec, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.
- HARRISS, J. and RENZIO, P. 'Missing link' or analytically missing? The concept of social capital. *Journal of International Development*: vol 9, n. 7, p. 919-937, 1997.
- HEGEL, G. W. F. *Princípios da filosofia do direito*. Lisboa: Guimarães, 1990.
- HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- KOWARICK, L; SINGER, A. A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 35, p. 195-216, mar., 1993.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARX, K.; ENGELS, F. *A Ideologia alemã*. 7.ed., São Paulo: Hucitec, 1989.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLVERA, A. R. *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector*. [s.n.] Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana, 1998.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

PERUZZOTTI, E. *Democratizing democracy: political culture, public sphere and collective learning in post-dictatorial Argentina*. LASA, Chicago, Illinois, Sept., 1998.

PRZEWORSKI, A. *Deliberation and ideological domination*. In: ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge: University Press, 1998.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. *Bowling alone: america's declining social capital*. *Journal of Democracy*, 6:1, p.65-78, jan 1995.

PUTZEL, J. *Accounting for the 'dark side' of social capital: reading Robert Putnam on democracy*. *Journal of International Development*, vol 9, n. 7, p. 939-949, 1997.

SANTOS, W.G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

STOCKES, S.C. *Pathologies of deliberation*. IN: ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge: University Press, 1998.

TAYLOR, C. *Modes of civil society*. *Public Culture*, v.3, n.1, p.15-118, 1990.

VELÁSQUEZ, Fabio. *A Observadoria cidadã na Colômbia - em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil*. In: PEREIRA, B.; CUNILL, N. (Org). *O Público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

VIEIRA, Litz. *Estado, mercado e sociedade civil: um tripé articulado para enfrentar a crise global*. *Proposta*, Rio de Janeiro, n.64, 1995.

VITULLO, G. O. *Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo*. *Rev. Sociologias*. Porto Alegre, ano 2, n.3, p.186-231, jan./jun., 2000.

WALZER, Michael. *The Idea of civil society. path to social reconstruction*. *Dissent*. [s.n.], p.293-304, Apr./June, 1991.

WOLFE, A. *Three paths to development: market, state and civil society*. *Development, International Cooperation and the NGOs: IBASE/PNUD*, p.17-29, 1992.

Recebido para publicação em 25/11/03

Aceito para publicação em 19/12/03