

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 45 • nº 180  
Outubro/dezembro – 2008

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

# Democracia, exigências normativas e possibilidades empíricas

José Pedro Luchi

## Sumário

1. Introdução. 2. O desenvolvimento das teorias da democracia e seu contexto. 3. A dupla revisão da teoria política da escolha racional. 4. Uma revisão da teoria sistêmica. 4.1. O Estado Supervisor e sua crítica. 4.1.1. O controverso ultrapassamento da auto-referência. 4.1.2. Ameaça neocorporativista ao Estado Constitucional de Direito. 4.1.3. Carência de representatividade democrática. 5. A circulação do Poder no Estado de Direito. 5.1. A distinção núcleo-periferia. 5.2. O sistema de Comportas. 5.3. Dois modos de elaboração de problemas: normal e conflitual. 6. Confronto conclusivo: Peters e a mitigação das exigências normativas da deliberação. 6.1. O conceito de legitimidade e seus desdobramentos. 6.2. A efetiva função de discursos públicos. 6.3. Igualdade *versus* estratificação do espaço público.

## 1. Introdução

Este artigo reconstrói, num primeiro momento, na esteira de J. Habermas<sup>1</sup>, a sequência de teorias da democracia surgidas após a Segunda Guerra Mundial, buscando a lógica do desenvolvimento das novas teorias. Da teoria do pluralismo passa-se àquela das elites e, diante da falsificação de suas premissas, ocorre a bifurcação em Teoria Econômica da Democracia e Teoria dos Sistemas. São analisadas revisões de cada uma dessas bifurcações feitas, res-

José Pedro Luchi é Professor do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Doutor em Filosofia pela Pontifícia Università Gregoriana – Vaticano.

<sup>1</sup> (HABERMAS, 1994, 1997). Sobretudo o Cap. VIII.

pectivamente, por J. Elster e H. Willke. A dupla revisão operada por Elster conduz ao resgate do conceito de deliberação política. A releitura da teoria sistêmica, à qual Habermas concede grande espaço, mostra o fracasso da tentativa de manter a terminologia de “Estado de direito” e “democracia” com um conteúdo diverso. O Estado não pode dividir a soberania com organizações corporativas, nem o intercâmbio entre *experts* pode substituir um debate político representativo de todos os cidadãos. Um saber a ser implementado socialmente, isolado de questões éticas e morais, efetivamente não se dá.

Numa segunda etapa, é apresentada a leitura habermasiana de um modelo empírico de circulação do poder, que inclui a subdivisão entre núcleo e periferia do sistema político, a estrutura de comportas do processo político de elaboração de leis e decisões vinculantes e finalmente dois modos de resolução de problemas, o normal e o conflitual. O tipo de resolução depende precisamente da capacidade da Periferia e da opinião pública de se mobilizar e pressionar o sistema político.

Finalmente, é estudado um artigo de B. Peters (2001) sobre o espaço público deliberativo. A partir de dados empíricos em confronto com as altas exigências normativas de uma política deliberativa, esse autor conclui com um convite à suavização de tais exigências, diante da grande estratificação e elitização dos meios de comunicação. Questiona, além disso, que discursos públicos tenham como função primeira conduzir a um consenso explícito, mas os vê como promotores de um aprendizado social. Algumas referências à situação brasileira são esboçadas, numa reflexão que deve continuar a ser aprofundada.

## 2. O desenvolvimento das teorias da democracia e seu contexto

Em seguida à Segunda Guerra Mundial, foi elaborada a teoria pluralista da demo-

cracia, que conservava fraca normatividade, próxima ao modelo liberal da democracia. Isto é, aqui a preocupação não é com a legitimidade do poder político, mas a sua imposição de fato. Entendendo-se poder social como “capacidade de imposição de interesses organizados a outros, mesmo contra sua vontade”, tanto o poder político como o poder administrativo são vistos como formas de poder social.

De baixo para cima, a conquista do poder político se dá por meio de eleições universais, na concorrência entre partidos, e, conforme o resultado, é distribuído entre governo e oposição. O jogo de forças das organizações sociais provoca a elaboração e implementação de leis, no quadro da respectiva distribuição de poder, em decisões vinculantes. De cima para baixo, o poder administrativo intervém tanto sobre a formação da vontade no parlamento como sobre as organizações da sociedade.

Esse processo só poderia gerar alguma legitimidade se o poder social fosse distribuído mais ou menos equilibradamente entre os diferentes grupos e seus interesses; do contrário, parte dos grupos sociais não seriam representados na disputa política. Com efeito, aqui não lidamos mais com atores individuais, mas com associações e interesses organizados.

As seguintes premissas, que se conectam com a visão liberal, são necessárias para a manutenção da teoria pluralista da democracia. Com a falsificação dessas premissas, cai também o modelo: a) todos os atores coletivos têm as mesmas chances de influência sobre processos relevantes; b) os membros das organizações determinam a política das organizações e partidos; c) esses últimos são induzidos à disposição para negociar por múltiplas associações. “A Democracia de concorrência configura então um equilíbrio social de poder no plano da distribuição do poder político de tal forma que a Política estatal considera igualmente um amplo espectro de interesses” (HABERMAS, 1994, p. 402).

As condições sociais mostraram que os membros das associações participam muito diferenciadamente das decisões e que grande parte beira a inatividade. Em segundo lugar, a influência de diversos grupos sociais sobre os detentores do poder político também é muito diversificada e não bem distribuída. Ambas as falsificações do modelo pluralista levaram a uma Teoria das Elites, na linha de J. Schumpeter (1950).

Se a maioria dos membros das associações é pouco ativa, compete então às elites levar adiante de modo eficaz a luta pelo poder. Também os dirigentes políticos se desvincularam crescentemente das massas, estabelecendo objetivos no seio das elites. Democracia se resume, então, à escolha plebiscitária entre elites concorrentes.

Porém, pergunta-se: como o interesse das não-elites pode ser satisfeito? Dever-se-ia admitir uma racionalidade das elites capaz de atender ao bem comum no exercício de funções estatais. Torna-se relevante o papel de uma administração estatal capaz de produzir lealdades das massas pouco politizadas, por meio de uma colocação adequada de objetivos políticos. Agora o sistema político precisa assumir a articulação de “necessidades públicas relevantes, conflitos latentes, problemas removidos, interesses não capazes de organização” (HABERMAS, 1994, p. 403). Pode-se perguntar também: sob quais condições isso é possível?

Uma consideração mais cautelosa dos limites de possibilidades do sistema administrativo evidenciou déficits tanto de condução quanto de legitimidade do modelo anterior e gerou uma bifurcação no desenvolvimento teórico. No lado *out-put*, surge um déficit de direção: o sistema administrativo se vê reduzido na capacidade de ação porque organizações e subsistemas funcionais tais como educação, saúde, tecnologia se subtraem a uma intervenção direta. O sistema administrativo parece mais apto a reagir para evitar crises que a um papel ativo. Do lado *in-put*, governos e partidos têm sua ação limitada pelo risco de retirada de legitimação

em cada nova eleição por meio de voto de protesto, ausência, abstenção, etc.

A teoria dos sistemas se ocupa então da condução do sistema político, agora declarado autônomo. Corta os laços com um modelo normativo de partida. A teoria econômica da democracia se ocupa com a questão da legitimação, a partir de um individualismo metodológico.

Essa última teoria pretende considerar a relação entre eleitores e políticos no quadro de uma escolha racional, isto é, como mera estratégia para asseguarização de respectivos interesses egocêntricos. Os eleitores associam então seu voto a determinadas pretensões de auto-interesses mais ou menos esclarecidos e os políticos, que querem conservar ou conquistar cargos, trocam tais votos pela oferta de políticas.

A experiência abalou essa visão exclusivamente egocêntrica das motivações do voto e mostrou que o eleitor se decide também a partir de valores éticos. Com efeito, por exemplo, a taxa de comparecimento às urnas, nos países onde ele é livre, não aumenta em situações de decisão apertada em questões de interesse.<sup>2</sup>

### 3. A dupla revisão da teoria política da escolha racional

John Elster analisa as dificuldades que surgem na aplicação da teoria da escolha racional aos processos políticos.<sup>3</sup> Ele considera irrealista: a) a admissão de que escolhas e preferências dos eleitores seriam algo fixo. De fato elas mudam com o processo político a partir de mais informações e argumentações; b) que todo agir racional seja apenas estratégico, isto é, um cálculo egocêntrico de vantagens. A civilização como nós a conhecemos pressupõe também o agir por honestidade e senso de dever.

<sup>2</sup> Habermas (1994, p. 404) não detalha essas conclusões das ciências sociais empíricas, mas apenas acena para trabalhos correspondentes.

<sup>3</sup> Cf. J. Elster apud J. Habermas, 1994, notas 15 e ss do Cap. VIII, além da Bibliografia de referência.

Buscando ampliar as bases da formação racional da vontade política para além do agir estratégico, Elster procede a duas revisões no modelo de escolha racional.

Num primeiro momento de revisão, Elster introduz, ao lado do agir estratégico, o agir regulado por normas. Porém, na visão de Habermas, considera-o ainda num quadro demasiado empirista. E responde a duas objeções: a) normas são apenas justificações *a posteriori* para o agir oportunista. Resposta: até mesmo para usar normas estrategicamente, é preciso que elas sejam antes reconhecidas intersubjetivamente. Sua validade social antecede qualquer uso oportunístico; b) normas são seguidas para evitar sanções internas (culpa ou vergonha), então sua observância é estratégica. Resposta: tratar racionalmente as consequências de um procedimento que seria irracional (a observância de normas) não explica como se chega a tal procedimento. Mesmo que alguém agisse no sentido da objeção, a origem das normas mesmas não seria assim explicada.

Habermas (1994, p. 410) observa que Elster continua considerando as normas como uma expectativa recíproca de comportamento sem caráter racional. Sua distinção em relação ao agir estratégico é que este se orienta pelos resultados, enquanto o agir regulado por normas se atém ao “comportamento prescrito” por forças “quase internas”.

Ora, se normas não são racionais, a coordenação das ações entre diversos atores continua somente podendo ocorrer por negociações do tipo “barganha”, em que regras são equiparáveis a fatores que limitam o espaço de ação. Porém, ainda assim não se explica porque os atores podem mudar de opinião durante o processo de formação política da vontade e não apenas a partir de ameaças e promessas críveis, mas também a partir de argumentos válidos, como mostra a análise das ações sociais.<sup>4</sup> É preciso proceder a uma segunda revisão que admita

<sup>4</sup> A partir dessas chaves de interpretação, Elster estuda as revoluções americana e francesa.

a racionalidade de normas, e, portanto, um outro modo de coordenação de ações sociais, não somente a influência estratégica recíproca de atores por ameaças e promessas, mas também a comunicação em vista do entendimento em função das mesmas razões e então um nível de imparcialidade de discurso prático que é precisamente aquele da justiça. “Tarefa da política não é apenas a eliminação de regulações ineficientes e antieconômicas, mas também a produção e garantia de relações vitais que correspondam aos interesses simétricos de todos” (HABERMAS, 1994, p. 412).

Como conclusão parcial, a pesquisa de Elster mostra a relevância empírica do conceito de política deliberativa. Os embates por meio dos quais se forma a vontade política incluem mecanismos que filtram os argumentos capazes de produzir legitimidade e são capazes de desmascarar interesses inconfessados. Racionalidade da decisão não se coloca então apenas no nível individual, mas sobretudo naquele institucional dos procedimentos. A “virtude pessoal” é de certa forma substituída pelo processo deliberativo, cujos resultados produzem um poder comunicativo que concorre com o poder social que pode fazer ameaças e com o poder administrativo em mãos dos funcionários.

#### 4. Uma revisão da teoria sistêmica

A teoria sistêmica não nega que possa surgir algo como poder comunicativo no quadro do espaço público que discute as normas da sociedade. Porém, ela descreve tal processo de modo a manifestar sua impotência. Também a política, ancorada no aparato estatal na visão de Luhmann, autonomiza-se como um sistema funcional entre outros e haure legitimidade a partir de si mesma, isto é, do cumprimento das regras previstas para o funcionamento de seus procedimentos, dada a completa positivação do Direito. As disputas entre governo e oposição, por meio da concor-

rência entre partidos, são linhas pelas quais se legitimam de modo paternalístico procedimentos que dizem respeito tanto a complexas redes organizativas quanto ao público eleitor menos complexo.

Se agora H. Willke pretende repensar a teoria do Estado dentro do quadro da teoria sistêmica de modo a responsabilizar eticamente a sociedade, isso então significa que a concepção *supra* citada de Luhmann experimenta um abalo.

Retorna a problemática da legitimação. Os ganhos com a diferenciação dos subsistemas sociais poderiam ser revertidos em perdas se não se conseguisse manter a integração da sociedade. Os subsistemas como saúde, tecnologia, ciência, por exemplo, são, pensa-se, insensíveis aos custos que seu incremento provoca para o conjunto da sociedade. Está na lógica da teoria que possa ocorrer uma reintegração a nível mais alto.

Porém, não há mais nenhum lugar nem nenhuma linguagem em que os problemas da sociedade possam ser pensados em seu conjunto. Porque cada sistema forma sua própria imagem da sociedade. Nem a linguagem cotidiana, pouco especializada, nem aquela específica de cada sistema, especializada demais, pode tratar de questões do conjunto.

Ameaças à integração social colocam problemas de legitimação para o Direito e a Política, especializados na garantia de integração e na prevenção de desmoronamentos. Porém, tais problemas não são colocados à primeira vista como de legitimação porque essa é uma categoria interna à política e o Estado não representa mais o conjunto da sociedade.

H. Willke diagnostica algo como o retorno da problemática da legitimação diante de sinais de irracionalidade do conjunto do sistema. Qual é a sua proposta? Seria um acordo reflexivo entre os diversos sistemas, acordo obtido pela mediação de um Estado supervisor. A racionalidade deveria vir a partir de um equilíbrio entre sistemas au-

tônomos de uma sociedade que seria então integrada e tutelada pelo Estado.

No contexto do neocorporativismo, Willke (apud HABERMAS, 1994, p. 416) pensa que mesas-redondas, grêmios de discussão e articulações as mais diversas seriam um lugar intermediário de negociação que permitiria “à Política, numa sociedade descentrada, conservar a unidade do conjunto da sociedade, unidade que o Estado mesmo não pode mais representar, no papel de supervisão terapeuticamente instruída”.

#### 4.1. O Estado Supervisor e sua crítica

Habermas estabelece três pontos de análise crítica da proposta de revisão da teoria sistêmica por H. Willke.

##### 4.1.1. O controverso ultrapassamento da auto-referência

Como resposta a sistemas perturbados internamente e que precisam de ajuda ou a prejuízos causados ao ambiente, não se coloca uma intervenção estatal direta, de resultados pouco eficazes, mas negociações não-hierárquicas entre sistemas. Cada sistema só pode mudar de acordo com suas regras internas e então se trata de provocar mudanças apropriadas no ambiente, como é freqüente em planejamentos econômicos. Por meio de um tipo de “aconselhamento empresarial”, sistemas fechados podem ser colocados em vinculação produtiva e retroagente sobre cada sistema. Assim pensa Willke.

A objeção de Habermas diz respeito, aqui, à plausibilidade do intercâmbio de perspectivas entre sistemas, no quadro dos pressupostos dados. Problema crucial da teoria política de Hobbes era a estabilização de uma ordem social a partir de atores egocêntricos, que agem em vista apenas de seu auto-interesse. Mas aqui o problema é ainda mais agudo, porque “a egocentricidade das perspectivas que se encontram não é mais determinada pelas

próprias preferências e valores, mas por meio de uma gramática de interpretação do mundo. Sistemas autopoieticamente fechados não partilham, diferentemente de indivíduos em estado de natureza, mais nenhum mundo comum” (HABERMAS, 1994, p. 420-421).

Para a teoria sistêmica, cada sistema pode, no máximo, observar os outros e observar as observações que os outros fazem de si, nos seus resultados. Porém, tal espiral de observações não conduz ainda para fora do fechamento. Seria preciso compreender o outro sistema e não apenas observá-lo conforme a própria gramática. É necessária, então, uma linguagem ao menos parcialmente comum, que é vetada pelos pressupostos sistêmicos, mas que H. Willke convoca a esperar do choque intra-sistêmico, numa nova etapa de desenvolvimento social. Habermas pensa que a linguagem cotidiana faz precisamente tal papel de “última metalinguagem” e possui “regras de transferência intra-sistêmica”, permitindo comunicação entre eles. A construção de Willke, então, não convence.

#### 4.1.2. Ameaça neocorporativista ao Estado Constitucional de Direito

A revisão da teoria sistêmica que estamos considerando prevê uma outra maneira de atuação do direito, não mais por meio de uma imposição autoritativa de objetivos e leis correspondentes, mas por meio de “programas de relações” que provoquem e capacitem o sistema que está gerando risco à automodificação. O Direito deve então passar da regulação de relações pessoais a relações sistêmicas, de uma concepção individualista a uma concepção sistêmica. Os âmbitos de proteção de bens coletivos na sociedade de risco, por exemplo, proteção diante de ameaças ao ambiente, da poluição atômica, de conseqüências incontrolláveis de produtos farmacêuticos e aparelhos técnicos, provocam automudanças nos subsistemas sociais, eis a nova ação da política por meio do direito.

Essa mudança sugerida no tipo do direito, objeta Habermas, ameaça a Democracia. O mesmo neocorporativismo, que busca resolver problemas de integração social, ameaça a legitimidade. Porque agora ocorre algo como uma “dupla-soberania”: o Estado partilha a função de colocação do Direito com instâncias funcionais da sociedade. A Política perde o controle sobre o direcionamento de contextos promovido por sistemas corporativistas de negociações. “Quanto mais a administração pública se deixa envolver em ‘discursos societais’ de um novo tipo, tanto menos ela pode satisfazer a forma democrática jurídico-estatal do círculo oficial do Poder” (HABERMAS, 1994, p. 423).

Willke pretende não abandonar, mas reestruturar a idéia do Estado Constitucional de direito. Basta que tais sistemas de negociação sejam legalizados para garantir sua legitimidade. Os novos “programas de relações” do direito se impostam sobre a autocondução dos sistemas e não mais sobre a autonomia privada e pública dos cidadãos. Com esse deslocamento da ação para organizações, pensa Habermas, desloca-se a base da importação das ações e se enfraquece também a asseguuração dos bens coletivos. Não há harmonia pré-estabelecida entre aumento de complexidade da administração estatal e inclusão política e econômica. Houve períodos em que ganhos de diferenciação corresponderam a ganhos normativos; porém, hoje se observam também desenvolvimentos contrários. Bem-estar e segurança de uma parte da população vão junto com a segmentação de uma classe prejudicada e impotente, que recebe menos compensações e é mais atingida pela subtração de bens coletivos. Por isso esses sistemas

“dependem de ser instruídos pelos clientes atingidos no seu papel de cidadãos sobre seus custos externos e as conseqüências de seus fracassos internos. Se o discurso dos *experts* não é retroacoplado com a formação

da opinião e da vontade, a percepção de problemas dos *experts* se impõe contra os cidadãos. Cada diferença de interpretação desse tipo vale, porém, do ponto de vista do público dos cidadãos, como mais uma confirmação de um paternalismo sistêmico que ameaça a legitimidade” (HABERMAS, 1994, p. 425-426).

#### 4.1.3. *Carência de representatividade democrática*

Embora Willke fale de consenso e o coloque mesmo como uma idealização necessária para discursos racionais, como tentativa de harmonização segundo procedimentos que promovem comunicação entre unidades descentradas, Habermas considera tal vocabulário uma simulação. Sob premissas sistêmicas, essas palavras, procedentes de outra tradição teórica, poderiam ter sentido apenas metafórico.

“Diálogo” aqui não inclui, como na prática comunicativa, normas, valores e interesses, mas apenas aborda o saber sistêmico. *Experts* se esclarecem mutuamente sobre seu âmbito específico e são convidados a sugerir algo para resolver problemas apresentados em outros âmbitos. Algo como um curso continuado de *Management*. Em segundo lugar, o diálogo se realiza sem um horizonte de universalidade, sem que a terapia dos sistemas funcionais possa reivindicar representatividade. Observa Habermas (1994, p. 426):

“O reducionismo cognitivista-empresarial dos discursos de direção neocorporativista se explica através disso que a harmonização entre sistemas funcionais levanta exclusivamente problemas de coordenação funcional. Aqui o saber relevante para a condução de diferentes grupos de *experts* deve ser trabalhado como políticas e implementado por juristas esclarecidos conforme a teoria sistêmica em programas correspondentes de Direito”.

Essa concepção pressupõe que o saber dos *experts* poderia ser isolado de questões éticas e morais, o que de fato não se dá. Os problemas sistêmicos somente são percebidos e tematizados como tais à luz de um pano de fundo do mundo da vida que supõe interesses feridos e identidades ameaçadas, e, então, mais que o saber reflexivo. Controvérsias entre especialistas emergem também por causa da impregnação ética e moral do saber, na sua implementação política. Daí a necessidade de uma política deliberativa, isto é, de disputas públicas entre *experts*, controladas por meio da opinião pública.

### 5. *A circulação do Poder no Estado de Direito*

Preparando sua elaboração teórica conclusiva dessa temática, e na continuidade das críticas acima exercidas, Habermas se serve do modelo de integração social desenvolvido por B. Peters (1993, p. 344 e ss) para olhar sobre a circulação de poder do Estado de Direito, sob um ponto de vista empírico.

#### 5.1. *A distinção núcleo-periferia*

O primeiro item desenvolvido por Peters é a distinção centro-periferia, quanto aos processos de comunicação, decisão e implementação. O centro poliárquico do sistema político é constituído pela administração, inclusive o governo, pelo Judiciário e pelas instituições de formação democrática da opinião e da vontade (corporações parlamentares, eleições políticas, concorrência entre partidos...). No núcleo, a capacidade de ação aumenta com a densificação da complexidade organizatória. Por exemplo, o legislativo é mais aberto para percepção e tematização de problemas, enquanto o aparato administrativo tem mais capacidade de elaboração de problemas.

Constituem a periferia interna da administração instituições dotadas de direito de auto-administração e que exercem funções



estatais delegadas como universidades, associações beneficentes, fundações, autarquias, etc.

O núcleo do sistema político tem uma periferia externa que se compõe de “receptores” e “fornecedores”. Receptores são os sistemas oficiais de negociação, agências, grupos e organizações que se situam entre o público e o privado, os quais preenchem funções de regulamentação. Influenciam a elaboração de leis e são orientados por medidas *out-put*. Fornecedores são associações e grupos da periferia propriamente dita do núcleo político da sociedade, que influenciam os projetos de lei e políticas na medida em que pressionam os receptores e o núcleo, apresentando as reivindicações de seus representados. Eles dão vez a interesses e exigências. Seu espectro é amplo, desde grupos com interesse político claramente definido, como instituições culturais (ligas de escritores, academias...), conselhos de proteção ao consumidor e ao meio ambiente, igrejas e associações caritativas. Essas instituições são formadoras de opinião e constituem a infra-estrutura, do ponto de vista da sociedade civil, de um espaço público dominado pelos meios de comunicação de massa, com suas correntes de comunicação informal.

Embora a diferenciação entre receptores e fornecedores não seja rígida, os princípios do Estado de Direito excluem uma fusão entre ambos, isto é, entre aqueles que influenciam as decisões políticas e aqueles que as formulam e implementam.

Em seguida a essa descrição, Peters enriquece seu modelo de dois elementos teóricos.

### 5.2. O sistema de comportas

Fluxos de comunicação originados na periferia, pressionando politicamente o centro, somente podem se tornar normas vinculantes para todos se atravessarem procedimentos à entrada dos órgãos parlamentares e dos tribunais (e às vezes, também, na saída, em relação aos complexos administra-

tivos), procedimentos que funcionam como comportas. Tal sistema de comportas impede que o poder administrativo ou o poder social se imponham autonomamente.

### 5.3. Dois modos de elaboração de problemas: normal e conflitual

Entretanto, nem sempre os fluxos de pressão que vêm do poder social, atravessando a corrente “oficial”, representam somente interesses espúrios. Às vezes também contribuem para simplificar os processos no núcleo do sistema político. Com efeito, têm uma rotina de funcionamento segundo certos padrões, que certamente precisam ser avaliados segundo as constelações de poder que refletem e em sua capacidade de mudança. Tribunais emitem sentenças, parlamentos elaboram leis e orçamentos, burocracias dão despachos, partidos conduzem campanhas eleitorais. Para que essas rotinas permaneçam abertas a mudanças, é preciso que se abram a impulsos vindos da periferia do sistema, em casos de conflito. Casos de conflito se caracterizam por uma consciência de crise, uma elevada atenção e busca de solução para aspectos problemáticos. Essa problematização se refere sobretudo a aspectos normativos. Tal situação força uma elaboração extraordinária das questões, que mobiliza a responsabilidade política dos órgãos do Estado. Se já normalmente os parlamentos e tribunais tentam pôr limites normativos a uma administração orientada para fins, somente em tais casos de conflitos eles conseguem determinar faticamente a direção da comunicação, dada sua especialidade em lidar construtiva e reconstrutivamente com razões. Aqui os corpos parlamentares têm a última palavra. Porém, eles não têm por si próprios a força política de transformar casos rotineiros em casos conflituais. O processo legislativo normal não dá espaço, dada também a pressão de tempo e acúmulo de trabalho, para elaborar dramaticamente novos problemas e iniciativas.

Habermas vê finalmente a necessidade de introduzir ainda duas idéias para tornar realista a tradução sociológica da teoria discursiva da democracia, feita por Peters. Somente a periferia do sistema político pode impedir que os poderes administrativo e social se autonomizem diante do poder comunicativo produzido democraticamente. Por isso a periferia deve tanto a) encontrar ocasiões para isso como b) ser capaz de fazê-lo. Ocasões são encontradas, dados os problemas de integração numa sociedade constituída de sistemas parciais que se diferenciam, gerando crises permanentes de integração e necessidade de processos de aprendizado. Quanto à capacidade de perceber e tematizar problemas do conjunto da sociedade, tal tarefa recai sobre as estruturas periféricas de formação da opinião e da vontade. Isso só será possível com a formação mais ou menos espontânea de opinião em redes de comunicação não institucionalizadas. Tais espaços públicos autônomos dependem do ancoramento em associações da sociedade civil e da inserção em uma política liberal numa medida que é pré-dada aos cidadãos. Eles podem estimular a racionalização de estruturas do mundo da vida, mas não podem dispor delas segundo sua vontade. Nas palavras de Habermas (1994, p. 434-435):

“Sentido é um recurso raro, que não pode ser regenerado ou multiplicado a bel-prazer, onde eu entendo ‘sentido’ como uma grandeza-limite da espontaneidade social. Também isso é, como todas as grandezas empíricas, condicionado. Porém as condições estão em contextos de mundos da vida, que limitam a partir de dentro a capacidade de associados jurídicos organizarem eles mesmos sua vida comum. Aquilo que em última instância possibilita o modo de socialização discursivo de uma comunidade jurídica não está simplesmente à disposição da vontade de seus membros”.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> A cultura política com seu enraizamento no mundo da vida, que representa possibilidades e limites

## 6. *Confronto conclusivo: Peters e a mitigação das exigências normativas da deliberação*

Por ocasião dos setenta anos de J. Habermas, em 1999, foi organizado um Simpósio em Frankfurt am Main. O volume “O espaço público da razão e a razão do espaço público”<sup>6</sup> reúne cerca de vinte e cinco artigos apresentados nesse simpósio. Um desses artigos é escrito por B. Peters<sup>7</sup>, autor já citado e comentado por Habermas em “Facticidade e Validade”. Ele reconhece a fecundidade intelectual do pensamento habermasiano, que, desde suas investigações mais juvenis em “Mudanças estruturais no espaço público”, teve como tema, em seguida desenvolvido de muitos modos, o “uso público da Razão”<sup>8</sup>.

Pois bem, na teoria habermasiana, democracia deliberativa é aquela que se constitui por meio do discurso público, então no espaço público e aberto da comunicação. Inclui discursos propriamente, sejam morais, sejam éticos, bem como negociações para alcançar compromissos entre partes, ainda que por razões diversas para cada parte. A deliberação gera legitimação, isto é, aceitabilidade racional da ordenação política e das decisões daí provenientes. Então legitimação, ressalta Peters, diz algo a respeito das lideranças do sistema político, a saber, que estão autorizadas a impor cer-

---

para a construção de uma sociedade democrática, é um campo especialmente relevante para o caso brasileiro, na medida em que pode ajudar a compreender os obstáculos e dificuldades para a democracia no Brasil. Se, como alguns admitem, no campo político e cultural, não demos ainda o passo da modernidade, ficam mais compreensíveis tendências populistas e paternalistas do eleitorado. Isso se liga a tradições culturais brasileiras.

<sup>6</sup> L. Wingert und K. Günther (hrsg), Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2001.

<sup>7</sup> B. Peters, Deliberative Öffentlichkeit in L. Wingert und K. Günther (hrsg), Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2001, ss 655-677.

<sup>8</sup> Como se sabe, essa expressão é empregada por Kant no texto “O que é Iluminismo”, que aí a distingue de “uso privado da razão”.

tas medidas, bem como sobre os membros da associação política que é o Estado, isto é, que estão obrigados a cumpri-las.

Peters considera três aspectos ligados ao conceito de Democracia deliberativa: sua caracterização, sua realização e sua avaliação. Pretende confrontar esses aspectos com recentes resultados de pesquisas empíricas. Em outras palavras, sua reflexão se move naquele âmbito que busca pensar a passagem da teoria filosófica da democracia para uma ciência sociológica correspondente à sociedade atual e vice-versa, retrorrefletir a teoria filosófica a partir da empiria social. Essa impositação já é do próprio Habermas, na última parte do Capítulo VIII de “Facticidade e Validade”, “Sobre o papel da sociedade civil e do espaço público político”.

### 6.1. O Conceito de legitimidade e seus desdobramentos

Quanto à caracterização de “democracia deliberativa”, dois elementos são necessários: a) igualdade de condições de participação e b) caráter argumentativo das posições, que visa o convencimento. Começando pelos conceitos, Peters considera a objeção que impugna a identificação entre “legitimação” e “justificação”. (PETERS, 2001, p. 658 e ss)<sup>9</sup>. Não seria adequada tal equiparação porque legitimação diria respeito aos procedimentos a partir dos quais são tomadas decisões (em tribunais ou corpos legislativos, por exemplo) sem exame das razões substanciais da decisão, enquanto justificação considera precisamente esse último aspecto. Uma decisão ou lei é então qualificada como “legítima” se foi posta segundo os trâmites competentes, mesmo sem se avaliar ainda suas razões substanciais.

A proposta de Peters é ampliar o conceito de justificação de tal modo que abranja razões procedimentais e, assim, a equiparação desse conceito com legiti-

mação possa ser mantida. De outro lado, Peters considera importante precisar qual a base de legitimação de uma norma: se a aceitabilidade universal, no âmbito moral, se o interesse concordante de todos, como em Locke, se a identidade do grupo social, a partir da leitura de suas tradições. Tais desdobramentos conceituais levam a distinguir uma legitimidade normativa, que pode ainda se subdividir em legitimidade liberal e deliberativa, por exemplo, de uma legitimidade empírica, que pode se subdividir em vulgar e qualificada.

### 6.2. A efetiva função de discursos públicos

Uma das teses que Peters defende, a partir da análise de dados de pesquisa empírica, soa como segue: a função primária de discursos públicos<sup>10</sup> não é alcançar de modo direto um consenso produtor de legitimidade, porém de modo indireto e imediato os discursos devem contribuir para um aprendizado coletivo, que sedimenta certos princípios e valores entre o público, contribuindo assim para o processo de legitimação.

A teoria da deliberação pública, almejando consenso, não visa negar os conflitos ou simplesmente homogeneizar as diferenças, mas precisamente dissolver racionalmente dissensos, atravessando-os. Diversidades são aceitas e bem vindas. É claro que uma discussão séria pressupõe que os interlocutores apresentem razões e estejam dispostos a se deixar convencer por bons argumentos.

Negar que sociedades modernas sejam integradas por meio do consenso é ou trivial ou implausível. Trivial porque ninguém afirma que tais sociedades sejam integradas apenas pelo consenso. Implau-

<sup>9</sup> Peters dialoga com A. J. Simmons, “Justification and Legitimacy” in *Ethics* 109 (7) 1999, 739-771, artigo citado por Peters (2001, p. 656).

<sup>10</sup> Peters tende a usar os termos “discurso público” e “deliberação” no mesmo sentido. Em Habermas, deliberação é mais amplo que discurso porque inclui, além da interlocução argumentativa, nos campos epistêmico, moral e jurídico, por exemplo, também negociações e compromissos entre interesses diversos, que não são propriamente “discursos”.

sível caso se quisesse afirmar que deliberações são desimportantes. Debates públicos que preparam tomadas de decisão podem contribuir para a integração social, sendo em todo caso relevantes.

Mais interessantes são as questões: que espaço para deliberação existe em esferas públicas modernas e que realização podemos esperar delas? Recentes estudos empíricos, anota Peters, indicam que a dinâmica social não registra muitos esforços em busca de consenso. As explicações para isso são as seguintes. Atores do espaço público são afeitos à controvérsia. Eles, por ocasião de suas falas, em geral se dirigem ao público buscando adesão e raramente ao seu oponente. Porém, em geral buscam apoio no seio, não do público como um todo, mas de certas correntes políticas e culturais. Há uma concorrência por liderança diante do próprio público e para conquistá-la é preciso mostrar sinceridade, engajamento conforme os respectivos valores, capacidade diagnóstica e de ação. Porém, tal atenção específica não favorece a adesão do público em geral.

Então debates, num primeiro momento, em vez de produzirem consenso, aumentam o dissenso. A variação de opiniões aumenta e também ocorrem polarizações e simplificações. De outro lado, mesmo quando levam a unanimidades, debates podem produzir um efeito esclarecedor: desacreditam argumentos insuficientes, esclarecem aspectos das questões. Podem também levar ao mútuo reconhecimento da seriedade das posições opostas e facilitar a chegada a compromissos. Principalmente, o efeito de discursos públicos não é tanto a produção imediata de um consenso, com redução do espectro de posições, mas o deslocamento do espectro de opiniões. De fato, no processo de debates e discussões públicas, alguns argumentos desaparecem do estoque público, porque perdem credibilidade enquanto outros se afirmam como resistentes e relevantes. Novas idéias surgem. De tal forma que, no frigidar dos ovos,

um consenso tácito mais amplo pode ser alcançado: todas as partes passam a aceitar certos princípios e valores, situações de saber se sedimentam. Exemplos de processos desse tipo são desenvolvimentos sociais recentes, nos países ocidentais, sobre família, meio ambiente e minorias, o esclarecimento do passado nazista na Alemanha, etc.

Tais processos de mudança poderiam ser vistos como processos de aprendizado coletivo, sugere Peters, caso seja possível reconstruí-los internamente como ganho de racionalidade. O modelo agora de aconselhamento para tomada de decisões não se prestaria, então, para grandes espaços públicos, mas apenas para ambientes menores, onde se preparam tomadas de decisão. Trata-se aqui da formação de uma cultura pública, a longo prazo, vista como um processo de aprendizado coletivo. A existência de tal cultura se torna condição promotora de um espaço público político, onde se cultiva o debate e se oferece condições para aceitação de seus resultados. Então tal cultura favorece também a legitimação.

### 6.3. Igualdade versus estratificação do espaço público

As concepções de democracia deliberativa exigem que o espaço público seja inclusivo, aberto e igualitário. Como entender tal igualdade? Podemos compreendê-la como possibilidade de acesso ao espaço público, vista como recursos de informações e discussões, para que cada um possa tomar decisões de modo esclarecido. Isso, entretanto, já pressupõe a distinção entre falantes no pódio e auditório, a qual conduz à constatação, aprofundada por pesquisas, da desigualdade nos meios de comunicação.

Desigualdades podem provir dos utilizadores dos meios de comunicação, dadas as diferenças de formação, recursos, tempo etc., e também da oferta, com programas e debates que visam influenciar o público de diversos modos.

A exigência de igualdade, do ponto de vista normativo, da deliberação pública se manifesta como necessidade de participação ativa potencialmente de todos no espaço público, no sentido de um respeito a todos, individualmente considerados, e também tal igualdade é referida a grupos, contra a dominação por parte de certos estratos, no sentido de se abrir à participação da periferia social. Porém, ressalta Peters, não é claro como tal igualdade pode ser realizada nas condições atuais do espaço público, que não se estrutura de modo nenhum como comunicação entre pessoas privadas ou leigos.

Com efeito, os grandes espaços de comunicação têm mecanismos complexos de regulação, que passam por mercados e outras estruturas em rede etc., de modo que organizadores, editores, redatores, ainda que mantenham influência pessoal sobre o processo, vêm-se também pressionados às suas costas. Além disso, há formas de desigualdade que se referem não tanto ao que ocorre “atrás das cortinas”, mas na própria presença e desempenho diante do público. Organizações de médio e grande porte que atuam no espaço público, bem como instituições governamentais, têm vantagem quanto à oportunidade de aparecer em público. Pela maior facilidade de articular discursos argumentativamente exigentes, certos profissionais ligados ao mundo acadêmico são mais representados na mídia: cientistas, juristas, técnicos, médicos, psicólogos, eclesiásticos, etc.

No interior mesmo da esfera de comunicação, distinguem-se vários tipos, quanto ao peso e ao papel: jornalistas, com amplas funções, além da seleção e elaboração de notícias, elaboram comentários e artigos de fundo; *experts*, representantes de áreas profissionais com reputação reconhecida e por isso influência; advogados, que falam em nome de grupos sem condição de se representar, por questão de saúde ou outras, e podem ser social-pedagogos, terapeutas, juristas; representantes de

grupos determinados, reconhecidos formal ou informalmente; intelectuais que não pretendem representar grupos, mas fazer diagnósticos e críticas do próprio tempo, em nome de *standards* normativos ou culturais, baseando-se na reputação de literatos, artistas, cientistas. Os participantes dessas categorias têm influência e presença diferenciada conforme sua proeminência, isto é, a atenção que lhes é concedida, sua autoridade, ou seja, atribuição de competência e antecipação de confiança, e sua produtividade, segundo as contribuições inovativas e qualificadas que produzem, desenvolvendo a reserva de argumentação em discursos públicos.

Grupos de intelectuais que se agregam conforme interesses culturais ou profissionais podem ter também suas próprias publicações com hierarquia de prestígio. Tais grupos e suas produções em geral não atingem muito grande público, mas podem influenciar lideranças econômicas e políticas. Suas posições podem ter efeito de difusão a longo prazo, com pouco influxo imediato. Ou pode ocorrer que representantes desses grupos sejam ativos e influentes no espaço público, de modo mais permanente.

Peters se pergunta sobre os fatores que provocam mudanças na estrutura da estratificação social e sobre aquelas que determinam lideranças no espaço público. Segundo ele, os conhecimentos sistemáticos sobre isso são poucos. Certamente estratégias de patrocinadores que dispõem de recursos econômicos e organizatórios são capazes de assegurar visibilidade de idéias e pessoas na mídia. Mas isso não é a mesma coisa que autoridade e influência. Peters acredita que a força racional de convencimento desempenhe um papel na conquista de influência por parte de uma idéia, bem como os méritos de personalidades de reconhecida competência ou criatividade lhes granjeia autoridade. Existem também influxos contingentes, relativos à formação de capacidade de articulação. É claro que

se coloca a questão de como se deve considerar a exigência normativa de igualdade de participação no espaço público diante de tão complexa estratificação empírica dos meios de comunicação.

Por duas razões Peters descarta a igualdade simples de participação, em nível empírico: não há tempo para todos, em espaços públicos limitados. Em segundo lugar, é implausível que pessoas falem o mesmo que outros já falaram, sem ter algo de novo e interessante a dizer. Diante da impraticabilidade da igualdade simples, seria a “igualdade representativa” uma alternativa? Embora ressalte a dificuldade de operacionalizar tal igualdade de representação de diversas posições sociais, Peters considera plausível esse modelo representativo. Existem sensibilidades e perspectivas diferentes, de acordo com o lugar social e cultural dos grupos, e todos devem ter espaço. A lei do pluralismo dos meios de comunicação na Alemanha, por ex., tenta assegurar tal princípio. Alguns problemas: posições somente se desenvolvem no interior dos debates e aí mesmo se modificam. O critério de dar mais espaço a posições com maioria momentânea não parece adequado a Peters, porque se trata precisamente de sopesar argumentos, racionalmente, sem que se deva privilegiar aquele que no momento dispõe de maioria. A exigência de Habermas que representantes da periferia devam ocupar espaços em discursos públicos é uma variante do modelo de representação, no quadro do esquema centro-periferia, pensa Peters. Porém, ele objeta que não deve ser dado por descontado que os representantes da periferia agiriam mais comunicativamente e menos estrategicamente, conforme indicaria Habermas, para quem eles teriam automaticamente alta sensibilidade para problemas.

Quando se confronta a estrutura de estratificação competitiva dos discursos públicos acima descrita com o *desideratum* de uma representatividade igualitária, fica

clara a dificuldade de precisar critérios de igualdade de chances. Só se compete por atenção, autoridade e influência.

E a participação de leigos em programas, por meio de chamadas telefônicas e *e-mails*, poderia corrigir o elitismo dos discursos públicos? Peters vê três funções para tal participação: a) sinalizar que parte do público julga problemas de modo diverso que especialistas e falantes nos meios de comunicação; b) racionalizar decisões em campo prático, quando se trata de aconselhamento; c) promover autoconfiança entre os participantes. Porém, conclui que tal tipo de participação não tem capacidade de mover mudanças significativas no espaço público, isto é, de mudar o estoque público de argumentação.

A conclusão final de Peters (2001, p. 676-677) é conseqüente: “Essas reflexões falam a favor de mitigar o ideal enfático de participação e igualdade em relação a discursos públicos”. Na realidade de sociedades com grandes desníveis econômicos e culturais, como é o caso do Brasil, não é tão pacífico que o público tenha acesso à ampla gama de oferta de informações e discursos dos meios de comunicação. Tais desníveis são antes consolidados e aprofundados pelo acesso seletivo do público. A classe social baixa, por exemplo, não pode pagar a televisão e só tem acesso a programas de baixa qualidade formativa. O Estado deveria entrar aqui mais fortemente, garantindo programas gratuitos de boa qualidade cultural e ideologicamente diferenciados.

### Referências

HABERMAS, J. *Faktizität und Geltung: beiträge zur diskurstheorie des rechts und des demokratischen rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

PETERS, B. *Deliberative öffentlichkeit*. In: WINGERT, L. und GÜNTHER, K. (hrsg.). *Die öffentlichkeit der*

*vernunft und die vernunft der öffentlichkeit.* Suhrkamp:  
Frankfurt am Main, 2001.

\_\_\_\_\_. *Die integration moderner gesellschaft.* Frankfurt  
am Main, 1993.

SCHUMPETER, J.A. *Kapitalismus, sozialismus und  
demokratie.* Bern, 1950.