

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FILOSOFIA
NÍVEL DOUTORADO**

JOSÉ CARLOS DE CASTRO DANTAS

O RECURSO POLÍTICO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

SÃO LEOPOLDO

2017

José Carlos de Castro Dantas

O RECURSO POLÍTICO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Filosofia, pelo Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Oliveira de Azevedo

São Leopoldo

2017

Dantas, José Carlos de Castro

O recurso político da democracia deliberativa/José Carlos de Castro
Dantas.____ São Leopoldo, 2017.

216f.

Orientadora: Prof. Dr. Marco Antonio Oliveira de Azevedo

Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Rio Sinos, Programa de Pós-
Graduação em Filosofia, 2017.

1. Democracia 2. Democracia deliberativa 3. Orçamento participativo 4.
Deliberação pública. I. Título

CDU 101.2:32

José Carlos de Castro Dantas

O RECURSO POLÍTICO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Filosofia, pelo Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marco Antônio Oliveira de Azevedo – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. Denis Coitinho da Silveira – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. Inácio Helfer – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Marcelo de Araujo – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

AGRADECIMENTOS

À conclusão dessa pesquisa, manifesto minha gratidão a alguns importantes parceiros diretos ou indiretos, mesmo correndo o risco involuntário de esquecer outros.

Em primeiro lugar, sou eternamente grato a minha esposa Maria Francisca e aos nossos filhos Larissa e Osvaldo Neto. Com paciência, tolerância, apoios e afetividades incondicionais me acompanharam, sobretudo, nos cansaços, angústias e renúncias.

Agradeço o apoio dos irmãos e sobrinhos. Em particular meus pais, Dona Calixta e seu Francisco Sampaio. Sempre me apoiaram em meus projetos de estudos e pesquisas.

Na oportunidade, sou grato à minha sogra Dona Maria Lucas pelo apoio e estima. Assim como também à gente da “Grande Família.” Estendo ainda agradecimentos à amiga Carla Cecília.

Agradeço aos amigos Frank e Fábio pela amizade antiga, desde nossos tempos juvenis em Barra do Corda - MA.

Sou grato ao grupo de amigos “CETEMA”, cuja amizade preservamos em nossos encontros de lazer e saudáveis discussões. Ao bispo Xavier Gilles, amigo de todos nós e que nos frisou sempre: sejam bons, sérios e guardem a amizade. Em especial, ao Janilson Viégas: amigo permanente; e a César Noletto: sereno e sempre companheiro.

Aos amigos/as de turma de Doutorado e aos de convivência na Casa Cardoner (São Leopoldo/RS): Patrícia, Rose, Érika, Malu, Kakozi, Sueli, Ricardo, Stela, Moisés, Ilza, Dona Zilma, Ir. Afonso, entre outros, agradeço também. Agradecimento particular ao Edward Júnior e ao Lincoln, amigos e parceiros de Departamento na UEMA.

Ao orientador Professor Marco Antonio de Azevedo, por haver assumido essa empreitada comigo. Pela amizade, orientações, discussões, propostas, críticas, etc. manifesto minha gratidão pessoal.

Para Francisca. Para Larissa. Para Neto.

A teoria do discurso coloca em jogo outra ideia: para ela os processos e pressupostos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei. (Jürgen Habermas)

RESUMO

A tese básica dessa pesquisa toma a democracia deliberativa pública como paradigma teórico e como recurso político relevante para as democracias moderno-contemporâneas plurais e complexas. É fato histórico que, na heterogênea construção da democracia ocidental estabelecida como regime político mais apropriado, esse modelo deliberativo pode constituir-se atualmente em notável proposição de *ethos* e *práxis* democrática e, conseqüentemente, como objeto de intensos debates. Seus defensores advogam, comumente, que aquilo que é considerado do interesse comum seja resultado dos processos de deliberação coletiva, racional e equitativa entre indivíduos livres e iguais. Além disso, a democracia deliberativa é uma concepção de governo democrático que prioriza a discussão racional na vida política. Princípios associados do liberalismo rawlsiano, tais como o da preservação das liberdades subjetivas, da pluralidade e da razão pública, e do republicanismo pettitiano da liberdade como não dominação positiva fundamentando a democracia, são contributos relevantes considerados à luz racionalidade e dos princípios discursivos habermasianos os quais fundamentam a concepção deliberativo-procedimental no âmbito correlacional do direito e da política. Nesse contexto, o orçamento participativo de Porto Alegre, calcado no histórico associativismo local e na vontade política da Administração Popular entre 1990 e 1996 cujos procedimentos metodológico-discursivos estabeleceram que cidadãos livres e iguais habilitam-se, de cooperações institucionais, a debates, avaliações e decisões em torno dos interesses públicos, foi tomado nessa pesquisa como modelo exemplar de possibilidade deliberação democrática pública.

Palavras-chave: Palavras-chave: Democracia. Democracia Deliberativa. Procedimentalismo. Orçamento Participativo. Deliberação Pública.

ABSTRACT

The basic thesis of this research takes public deliberative democracy as a theoretical paradigm and as a relevant political resource for pluralistic and complex modern-contemporary democracies. It is a historical fact that, in the heterogeneous construction of Western democracy established as the most appropriate political regime, this deliberative model can now constitute a remarkable proposition of ethos and democratic praxis and, consequently, as the object of intense debates. Its defenders commonly advocate that aspects considered of common interest have to be a result of processes of rational, equitable and collective deliberation between free and equal individuals. Moreover, deliberative democracy is a conception of democratic government that prioritizes rational discussions in political life. In the Habermasian theory, in particular, contributions such as the Rawlsian liberalism, concerning preservation of subjective freedoms and public reason, and the Pettitian republicanism, related to freedom as positive non-domination, are considered within the context of rationality and discursive principles, which ground the deliberative-procedural conception on the correlational scope of law and politics. The context of the Porto Alegre participatory budgeting, based in the historical and local associativism and in the political will of the Popular Administration, whose metodological-discursive procedures established that free and equal citizens qualify themselves, within the context of institutional cooperations, to debates, evaluations and decisions of public interests, was taken in this research as an exemplary model of possibility of public democratic deliberation.

Keywords: Democracy. Deliberative Democracy. Proceduralism. Participatory Budgeting. Public deliberation.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O FATO DEMOCRÁTICO: PARADIGMA, ESTILIZAÇÃO E PARADOXOS	22
2.1	NATUREZA E CONTROVÉRSIAS DA DEMOCRACIA MODERNO-CONTEMPORÂNEA.....	22
2.2	TRÊS ELEMENTOS FUNDANTES DA DEMOCRACIA: LIBERDADE, REPRESENTAÇÃO E SOBERANIA	31
2.3	CONSIDERAÇÕES SOBRE O ELITISMO DEMOCRÁTICO.....	56
3	A DELIBERAÇÃO PÚBLICA NO LIBERALISMO DE JOHN RAWLS E NO REPUBLICANISMO DE PHILIP PETTIT	62
3.1	RAWLS: A JUSTIÇA COMO EQUIDADE E A CONCEPÇÃO POLÍTICA DE JUSTIÇA	65
3.1.1	A recusa propositiva ao utilitarismo	68
3.2	IDEIAS FUNDAMENTAIS DA CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA DE RAWLS	73
3.2.1	Justificação pública: equilíbrio reflexivo, consenso sobreposto e razão pública	76
3.3	O REPUBLICANISMO E O NEOREPUBLICANISMO	85
3.3.1	O neorepublicanismo de Philip Pettit	88
3.3.2	Da liberdade dicotômica à liberdade da não dominação	89
3.3.3	Contrastes internos: interferência, dominação, não interferência, não dominação	92
3.3.4	O ideal político da não dominação	93
3.3.5	Democracia bidimensional: eleitoral e contestatória	96
3.3.6	Democracia e constitucionalismo	99
4	AS TEORIAS DELIBERATIVISTAS DE FISHKIN, BOHMAN, COHEN E HABERMAS	103
4.1	CONCEITUALIZAÇÃO E NATUREZA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA	105
4.2	FISHKIN E A <i>DELIBERATIVE OPINION POLL</i>	111
4.3	A DELIBERAÇÃO DIALÓGICA DE BOHMAN	115
4.4	COHEN E O PROCEDIMENTO DELIBERATIVO IDEAL.....	122

4.5	A	DEMOCRACIA	DELIBERATIVO-PROCEDIMENTAL	
		HABERMASIANA		129
4.5.1	Aproximações e críticas aos modelos liberal e republicano			129
4.5.2	Os pressupostos da racionalidade comunicativa e da esfera pública.....			135
4.5.3	Natureza e estrutura do modelo deliberativo-procedimental			142
4.5.3.1	A teoria do discurso/princípio do discurso: condições procedimentais à deliberação			145
4.5.4	O nexó entre direito, política e legitimidade procedimental			148
4.5.5	O problema da neutralidade			152
5	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE E A			
	DEMOCRACIA DELIBERATIVA			155
5.1	PONTO DE PARTIDA: SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E COMBATIVA			159
5.2	CONSIDERAÇÕES SOBRE A CIDADANIA NO BRASIL NO MARCO DA REDEMOCRATIZAÇÃO			170
5.2.1	Avanços e recuos dos direitos políticos, sociais e civis.....			175
5.3	MODELOS DE ORÇAMENTO PÚBLICO			179
5.4	O QUE É ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?.....			184
5.4.1	Fundamentos principais do Orçamento Participativo			187
5.4.2	Estrutura básica do Orçamento Participativo de Porto Alegre			188
5.4.2.1	Nota histórica			189
5.4.2.2	Instâncias de participação			193
5.4.2.3	Metodologia interna			194
5.4.2.4	Aspectos críticos do OP/PA.....			196
5.4.2.5	Perfil socioeconômico dos participantes.....			197
5.4.2.6	Critérios distributivos.....			198
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS			200
	REFERÊNCIAS			204

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata da estrutura democrática contemporânea sob a perspectiva do paradigma da deliberação pública (*public deliberation*), ou, numa palavra, volta-se para a democracia deliberativa. Algumas instigações *animam* esse propósito: que contexto histórico-político condicionou essa estilização democrática? Quem são e o que querem os deliberativistas, isto é, o que é a deliberação pública que eles defendem? Quando ou em qual nível uma prática democrática a exequibiliza? Na atualidade complexa e pluralista, a democracia deliberativa pode ser defensável por teóricos social e politicamente engajados?

Quando o verbo latino “deliberar” associa-se ao substantivo *libra*, isto é, *peso*, *balança* – ou, similarmente, quando o *Aurélio* brasileiro o vincula a outras acepções como *refletir e ponderar escolhas e decisões conflitivas* – já se reflete nessas raízes etimológico-metafóricas o raciocínio político-prático de *ponderar, escolher, decidir*. Há, pois, um vínculo intrínseco entre as decisões do agente, ou agentes, e as razões e argumentos envolvendo a matéria e as consequências das ações. A razão prática pode, então, nesse aspecto, ser admitida como capacidade dos indivíduos de conjuntamente agirem, decidirem e solucionarem questões públicas, inclusive a partir da deliberação recuperada, naturalmente, numa experiência intersubjetiva orientada ao entendimento comum entre sujeitos livres e iguais que se orientam por regras e formas argumentativas no interior da esfera pública (*Öffentlichkeit*). Mas, a história dessa “depuração” conceitual entre o ideal e o empírico no interior da democracia ocidental é longa, porque assim é a longevidade da construção democrática em torno das suas demarcações fundamentais: *o que é o poder? Quem tem o poder? Qual legitimidade e quem legitima o poder? Para que e para quem serve o poder? Qual democracia?* Essas questões correspondem a inquirições internas sobre correlações de forças entre a sociedade civil (soberania popular) e o Estado (soberania institucional). A democracia é, assim, essencialmente histórica e contém o legado dos enfrentamentos dentro e/ou fora das institucionalidades.

O primeiro capítulo retoma o contexto greco-romano e, rapidamente, avança para o contexto histórico da transição à democracia moderno-contemporânea. O propósito não é o resgate genealógico em si do embate entre esferas de poder, mas sim evidenciar, mesmo sob o risco das sinopses, percalços da democracia ocidental até atingir, a partir da sua solidez, as condições hodiernas de aprimorá-la em termos de deliberação pública materializada, por assim dizer, no protagonismo da soberania popular nos espaços livres e autônomos da sociedade civil e de sua esfera pública.

É verdade que essa esfera, enquanto espaço público por excelência, oposto ao privado e como atividade publicizada oposta à secreta, remonta-se à antiga distinção política grega entre o mundo restrito e doméstico da *oikos* e o mundo comum dos cidadãos livres na *polis*, precisamente, no espaço público da *ágora*. Segundo Hannah Arendt (2008), é nesse livre lugar político que o homem político grego atuava. Nesse contexto, convém a seguinte observação de Jaeger (1995, p. 469): “a um dirigente como Péricles a democracia ateniense oferecia infinitas possibilidades de aproveitar as iniciativas dos cidadãos [...] como forças políticas ativas.” Àquela altura, a instituição da *boulé* – que, em Homero, é o Conselho dos Anciãos e, no tempo da “democracia ateniense”, é o Conselho dos Quinhentos – estabelecia prévia “deliberação” sobre proposições às assembleias (*ekklesias*). Assim, para os gregos, a esfera da *polis*, à diferença daquela privada, manifestava a experiência da participação pública do cidadão mediante as conversações e as discussões. No sistema político romano, no que concerne à abertura do poder, denominava-se *res publica* o exercício de participação do *popolo* sobre as “*coisas do povo*” na estrutura do poder local. De modo geral, portanto, entre gregos e romanos, à medida que as questões se tornavam verbalizadas, faziam-se publicamente *democráticas*. Contudo, sabemos do registro de condições restritivas do público naquele “democrático” mundo greco-romano. Por conseguinte, um sistema ideal de ampliação democrática em relação à universalidade dos indivíduos e aos espaços comuns, com influências políticas expressivas ou decisivas entre as instâncias de poder, haveria ainda de ser criado.

Em tempos pré-modernos, poderes feudais, monárquicos e eclesiásticos consistiram no considerável encolhimento do espaço público. Concentrações de poder tratavam das *coisas públicas* nos limites dos segredos ou no domínio controlado das representações políticas, pois os “representantes”, como se sabe, uma vez escolhidos pelas conveniências monárquicas, deveriam portar a incumbência hábil de transitar entre o governo e a sociedade, entre o governante e o povo, sob a coação da lealdade.

Na extensa quadra histórica entre os séculos XVI e XVIII, nos quais transcorreram dinâmicas e cenários “pluriformes”, localizam-se, por um lado, a persistência da absolutização do poder político justificada sob a égide tanto bíblico-espiritual, num contexto de coalizão Estado-Igreja, quanto nas justificações ideológicas de intelectuais como Filmer, Bossuet, Bodin etc. Por outro lado, verifica-se o movimento da “onda” contrária envolvendo ideias, contestações, articulações, movimentos e revoluções estimuladas por notáveis aliados intelectuais e filósofos, de Locke a Tocqueville, passando por Spinoza, Sieyès, Montesquieu, Rousseau, Kant, entre outros. Não obstante distintas profundidades e perspectivas teóricas,

prestígios e influências, eles convergiam e juntavam-se àqueles que enfrentavam o sistêmico poderio autoritário vigente. Com razão, Touraine (1996, p. 21) escreveu que “a democracia seria uma palavra bastante pobre se não tivesse sido definida nos campos de batalha nos quais tantos homens e mulheres combateram por ela.” Assim, à proporção da corrosão despótica provocada por aquela “onda” conjuntural, engendravam-se inéditos parâmetros sócio-políticos: paradigmas axiológicos, políticos e culturais mais sócio-humanitários; inovações institucionais; reconhecimento do Estado de Direito e dos Direitos Humanos estatutários; regulamentações constitucionais etc. Essas transformações favoreceram novas orientações ético-políticas suficientes para se estabelecer o contexto de Estado-Nação favorável à democracia; com efeito, a associação entre liberdades e direitos estimulou as organizações civis, até então inibidas ou obstruídas, a protagonizar atuações políticas nos espaços públicos constituídos.

Entretanto, já em perímetros contemporâneos, as espirais dos processos políticos, incitados pelos reveses circunstanciais do século XX, abalaram os fundamentos democráticos. As crises econômicas (e o *welfare state*), o ascenso do totalitarismo e do fascismo, o paradoxo interno-externo das soberanias estatais, os grandes conflitos mundiais, a sofisticação e enrijecimento burocrático-administrativo estatal, o partidarismo monolítico etc. acarretaram um fenômeno histórico-político paradoxal: se a democracia parecia o caminho político mais seguro e promissor para a civilização humana, sobre ela recaíam fortes suspeitas em relação a seus fundamentos, sua legitimidade e seus resultados. Ora, dessa conjuntura controversa associada, ao mesmo tempo, ao estímulo das ciências sociais emergentes, avalizando seriedade científica aos estudos voltados para a democracia, decorreram intensas polêmicas teóricas às voltas da ideia central desse regime enquanto forma adequada de se organizar a vida política, conforme a expressão de Held.

Contudo, como o objeto de pesquisa deste trabalho subjaz, sem embargo, à democracia encarnada na soberania popular; por esse ângulo, chamar-se-á atenção, em primeiro lugar, ao fato político contemporâneo das delações ou recusas à democracia apoiadas nessa soberania, consoante discursos mais ou menos radicais detectáveis em Weber, Pareto, Mosca, Michels, Schumpeter. Quanto a outros, como *Os Federalistas* (Madison, Hamilton), certamente por suas afinidades republicanas, talvez seja incoerente considerá-los igualmente hostis a ela. Entretanto, mesmo em relação a esses, parece sensato também afirmar que, entre todos eles, traspassa o argumento comum de que a política é um sistema competitivo especializado, de modo particular, na periodicidade disputativa da qual, por imperícia e/ou corruptibilidade, os cidadãos comuns estão excluídos, exceto do próprio evento do voto. Aos

partidários dessa compreensão mais genérica, os cidadãos são, portanto, ineptos para integrar deliberações político-econômicas decisórias e, à vista disso, muito menos para comandá-las em esferas institucionais. Existem além desses, os que chamaríamos democratas moderados: Sartori (1994) reconhece que a democracia é hoje consagrada como o ideal político mais desejável; Dahl (2001) argumenta tanto em favor das vantagens¹ democráticas que impedem governos autocratas cruéis e corruptos como em prol do aprimoramento democrático rumo à *poliarquia*; Bobbio (1986) afirma que, à diferença das autocracias, as regras democráticas são prediletas e, enquanto tais, mais bem legitimam e designam autorizações e procedimentos sobre as decisões coletivas. Levando em conta essas interpretações, desses intelectuais não se pode dizer, da mesma forma, que tenham apostado na esfera pública ou atribuído ao povo poder deliberativo, provavelmente, sob alegações similares àquelas dos elitistas.

O segundo capítulo avança essa discussão enfocando a perspectiva liberal do filósofo estadunidense John Rawls e a republicana do filósofo irlandês Philip Pettit. Em primeiro lugar, esclarece-se que a ideologia e a prática política liberal clássica não rechaça, em geral, a democracia, desde que se preserve, formalmente, o princípio da liberdade privada, cuja tradução talvez mais sintética e pertinente exprima-se na seguinte ideia de *liberdade negativa* dos modernos, advogada por Berlin a partir de Constant: “A coerção implica a interferência deliberada de outros seres humanos na minha área de atuação. Só não temos liberdade política quando outros indivíduos nos impedem de alcançar uma meta.” (BERLIN, 2002, p. 229). Percebe-se, pois, a recusa a qualquer intervenção estorvante por parte do Estado sobre intimidades, patrimônios e empreendimentos individuais. Com efeito, liberdade e vocações subjetivas plenas são o *metron* liberal para exercício e qualidade democrática. Afinal, “um liberal é um homem que acredita na liberdade”, ressaltou Maurice Cranston. Ora, discurso estruturante de Rawls, sistematizado em *Uma teoria da Justiça* e recapitulado no *Liberalismo Político*, focado na proposta de uma teoria de justiça ajustada à sociedade democrática bem-ordenada, é leal a esse paradigma. Por isso, seus dois (ou três) princípios fundamentais interligados hierarquizam-se conforme a seguinte ordem lexical: do princípio da *liberdade igual* ao da *oportunidade igual* e desse ao da *diferença* (desigualdade econômica).

Contudo, considera-se Rawls como dissociado do liberalismo encapsulado no puro individualismo, porque ele postula outros princípios democráticos relevantes. Em primeiro lugar, estipula a concepção, do fato da pluralidade de indivíduos e mundos: as sociedades

¹ Segundo Dahl (2001, p. 59), o regime democrático tem os seguintes benefícios: 1. Evita a tirania 2. Direitos essenciais 3. Liberdade geral 4. Autodeterminação 5. Autonomia moral 6. Desenvolvimento humano 7. Proteção dos interesses pessoais essenciais 8. Igualdade política Além disso, as democracias modernas apresentam: 9. A busca pela paz 10. A prosperidade.

contemporâneas não podem ser compreendidas fora da tessitura de ideologias, axiologias e interesses plurais gerados, sobretudo, em tempos globalizados de entrecruzamentos de povos e culturas². Em decorrência disso, em segundo lugar, Rawls contrapõe-se tanto a qualquer epistemologia fundacionalista quanto a toda doutrina abrangente filosófica, moral ou política que se presuma como diretriz de uma democracia social justa; nesse ponto, por exemplo, a restrição do *útil* dos utilitaristas é, para ele, insustentável. Por consequência, Rawls concebe, em terceiro lugar, que os cidadãos são livres, iguais, racionais, razoáveis e cooperantes no interior das idealizações da posição original, do equilíbrio reflexivo e do consenso sobreposto, capazes de alcançarem, portanto, acordos razoáveis sobre formas democráticas mais justas para o universo social. No encadeamento desse processo, Rawls precisa, em quarto lugar, que uma sociedade democrática constitucional, que requer a ideia de razão pública: “Os cidadãos percebem que não podem chegar a um acordo ou aproximar-se de um entendimento mútuo com base em suas doutrinas abrangentes irreconciliáveis.” (RAWLS, 2007, p. 145). E qual é a especificidade da razão pública? Esta, conforme o autor, constitui-se na justificação publicizada de valores morais e políticos, nas relações entre o governo democrático constitucional e seus cidadãos e entre os próprios cidadãos. Nas palavras Rawls (2007, p. 146): “Ela diz respeito a como a relação política tem de ser entendida. Aqueles que rejeitam a democracia constitucional como seus critérios de reciprocidade rejeitarão, certamente, toda ideia de razão pública.” Portanto, considera-se que a interligação daquelas ideias culminadas e sedimentadas pelas ideias de razão pública articula o contributo mais profícuo de Rawls nessa discussão sobre a democracia deliberativa.

As condições e os princípios democráticos importantes são também localizáveis no neorepublicanismo de Pettit. Como autor que compartilha do fato do pluralismo contemporâneo, exprime essa ideia na seguinte reflexão: “Quem ingresse na vida de uma seita que humilha seus membros diante de um guru controlador, não verá grande coisa num ideal como não dominação; quem ingresse na vida de uma sociedade pluralista contemporânea, verá muito.” (PETTIT, 1999, p. 133). Para ele, a liberdade é também um princípio primordial, porém, isso não quer dizer que Pettit coadune-se ao individualismo expresso naquela *liberdade negativa* liberal. Nesse discernimento, ele é enfático: “O republicanismo concebe a liberdade como não dominação, não como não interferência.” (PETTIT, 1999, p. 55). Ou seja, no Estado democrático de direito, o legislador ou o governante pode, facultativamente,

² Recentemente, um jovem oriental, em protesto público ao decreto “nacionalista seletivo e excludente” do Presidente David Trump, respondeu a um jornalista o seguinte: “Os Estados Unidos são um país de imigrantes...”.

intervir quando necessário sem a força da dominação, no intuito de proteger a não dominação, o que implica também resguardar liberdades e direitos das minorias. Isso assegura o passo para liberdade positiva, isto é, o da participação democrática em defesa dos direitos e das dignidades: “[...] a democratização é a única forma viável de se proteger contra o fato de o Estado ser arbitrário e dominador de uma maneira que ameaça os seus cidadãos”. (PETTIT, 1997, p. 216).

A participação e a deliberação políticas realizam-se no pensamento, segundo Pettit, na forma democrática contestatória. Por um lado, significa dissensos e consensos simultâneos, mediante protestos às decisões políticas arbitrárias, incoerentes, injustas etc. e acordos em situações de políticas razoavelmente satisfatórias; e, por outro, significa a inclusão, porque nenhum segmento social deve ser ignorado de fóruns públicos deliberativos. As democracias sérias, no argumento do autor, estimulam procedimentos discursivos entre o parlamento e a comunidade sobre decisões políticas relevantes e levam em conta as reclamações e os apelos perante políticas nefastas e/ou ações dolosas: injustas ou violentas em quaisquer áreas ou escalas. Ademais, as formas de participação política dependem dos fluxos comunicativos baseados em transparência de informação, escrutínio e liberdade de informação. Exige-se, portanto, a lisura dos procedimentos necessários às atuações políticas no interior das democracias.

O terceiro capítulo trata desses requerimentos procedimentais-discursivos que configurarão, de modo especial, a democracia deliberativa, eixo principal da pesquisa. Parte-se das convergências e dos distanciamentos conceituais entre Rawls e Pettit e, em seguida, aborda-se a diferenciação democrático-deliberativista, em especial, em marcos habermasianos nos quais, a deliberação estabelece formas de comunicação capazes de legitimar as políticas públicas à medida das articulações discursivas entre as esferas institucionais e a conversação cívica dos cidadãos. Essa formulação não diverge daquela de Benhabib (2007, p. 50), a qual estabelece que “o que é considerado do interesse comum de todos resulte dos processos de deliberação coletiva conduzidos de modo racional e equitativo entre indivíduos livres e iguais”.

Imediatamente, percebe-se que o paradigma da democracia deliberativa alicerça-se sobre o princípio geral da argumentação, idealizado como coordenador interno dos procedimentos discursivos e externo das justificações públicas argumentativas às voltas de proposições, preferências e alterações e decisões acerca de políticas públicas. Embora não seja invenção contemporânea, é apenas entre os anos de 1990 e 2000 que a deliberação pública consolida-se, respectivamente, como demarcação conceitual e interesse empírico e,

segundo Avritzer (2009), a publicação de Habermas de *Três modelos de democracia*, em 1996, é que desencadeou intensos debates envolvendo Rawls, Fishkin, Cohen, Bohman, Drizek, Benhabib, Chambers, Michelman, Elster, Walzer, entre outros. Por conta do necessário limite de discussão, serão priorizados, neste trabalho, Fishkin, Bohman e Cohen, além, é claro, de Habermas. Adianta-se que, para Fishkin, quando há igualdade política institucional, equalizam-se as preferências em um âmbito democrático no qual os cidadãos deliberam, de modo particular, através da “sondagem deliberativa.” Para isso, toda democracia deve evitar a tirania, isto é, privações severas que impeçam o intercâmbio comunicativo e a sensibilidade às transparências de razões. Esse fundo dialógico das trocas de razões fishkinnianas, no entendimento Bohman (2009, p. 33), é o que define a democracia deliberativa: “[...] a cidadania democrática confere igualdade política através da qual os cidadãos têm os mesmos direitos civis, o mesmo *status* diante da lei e voz igual ao tomar decisões.” A democracia é, portanto, diálogo interconexo de razão pública, publicidade e deliberação.

Cohen pensa que a democracia deliberativa deva ter um caráter procedimentalista, porque as justificações públicas, no contexto discursivo, carecem da legitimidade promovida por instituições democráticas. A democracia deliberativa é um complexo de condições de participação, associação e expressão dos cidadãos conectados aos processos eleitorais, às publicizações e às atividades parlamentares. Ademais, nessas democracias preservam-se expressões, convicções e preferências entre todos os concernidos. Não há, pois, nem sectarismo nem inibição, e sim prática política apoiada nas razões públicas.

Esse modelo democrático de que se está tratando Habermas, tornou-se, a partir das suas habituais interlocuções, uma referência importante. E, neste sentido, será considerado seu pressuposto da racionalidade comunicativa, à luz da qual os cidadãos regrados pelo princípio discursivo são racionais e têm plena responsabilidade ao pretenderem validade intersubjetiva de seus argumentos. Indo além da virada linguística semanticista, a linguística pragmática supera as restrições formais, porque prioriza o entendimento intersubjetivo. E, assim, sobrepondo o paradigma da comunicabilidade ao da consciência, o filósofo pôde diagnosticar a crise da sociedade moderna, salvaguardando a razão do ceticismo e do relativismo e, ao mesmo tempo, apoiando suas concepções teóricas emancipatórias na ética, na política e no direito. Esse mérito o torna um dos mais notáveis pensadores (e vivo!) da atualidade.

O princípio do discurso habermasiano, à medida que fixa as condições procedimentais argumentativas, torna-se o eixo principal da sua democracia deliberativa. Na *Inclusão do Outro* e em *Direito e Democracia*, após destacar as diferenças entre liberais e republicanos

em relação aos conceitos de cidadãos do Estado, natureza do direito e sentido do processo político, aquele princípio é justamente o parâmetro que referencia suas concordâncias e seus distanciamentos: admite, com os liberais, a necessidade de defender as liberdades privadas, pois a “a tematização e o tratamento público de matéria [pública] não significa uma intromissão em direitos subjetivos” (1997b, p. 40) e separar sociedade civil de Estado; e concilia-se aos republicanos quanto à inserção participativa dos cidadãos na estrutura política estatal. Entretanto, diverge do exagero tanto liberal, da liberdade individualista – apoiada no argumento dos direitos humanos, assim como da prioridade político-econômica em nome da felicidade privada, quanto do republicano, relativo à sobrecarga à rememorável virtude cívico-política dos cidadãos. Portanto, como Habermas mesmo assinalará, sua teoria democrática porta-se mais vigorosa que a liberal e menos sobrecarregada que a republicana; afinal, são os procedimentos discursivos que avaliam e avalizam quaisquer fundamentos democráticos; inclusive, eles mesmos são avaliáveis.

Sob esse arquétipo, desde a base comum do mundo da vida, a sociedade civil interliga-se à esfera pública. À diferença daquela esfera pública burguesa dos séculos XVII e XVIII – composta de pessoas privadas que formavam, nos cafés e salões, por meio dos jornais, um público leitor e debatedor de questões político-econômicas do capitalismo ocidental emergente, ele a concebe mais ofensiva em escritos mais recentes. Isenta de normatividade sistêmica, essa esfera pública associa-se às imagens variadas de espaços reais ou virtuais, formais ou informais, constituindo-se em ampla rede dos fluxos comunicacionais autônomos, flexíveis, compartilhados. Nela, esses fluxos que avaliam posturas, conteúdos, opiniões etc. são “metrificados,” segundo Habermas, pelas “qualidades procedimentais de seu processo de criação”; e a repercussão das questões aí geradas são processadas e articuladas pelos movimentos e organizações institucionalizados da sociedade civil, adquirindo, conseqüentemente, status de questões políticas³ a serem consideradas pelo Estado. Conforme Habermas (1997b, p 101), “o sistema político, que deve continuar sensível à influência da opinião pública, conecta-se com a esfera pública e com a sociedade civil, através dos partidos políticos e através da atividade eleitoral dos cidadãos”. Com efeito, o autor postula uma procedimentalização que interliga o sistema político às redes periféricas da esfera pública, configurando, com efeito, a ideia e a imagem de uma sociedade descentrada. O Estado,

³ Um exemplo, pode ser a violência doméstica contra a mulher na esfera privada, daí atravessada à opinião pública na esfera pública e sociedade civil e, em seguida pela via da institucionalidade, transformar-se em afirmação dos plenos direitos das mulheres e punibilidades devidamente aplicadas aos agressores.

portanto, nessa acepção, perde a força de um agente supremo atrelado exclusivamente a uma determinada política objetiva.

Em se tratando do nexos entre direito e política, Habermas estipulará um circuito recíproco intermediado pelo procedimentalismo, uma vez que o direito atualmente é quem suporta o sistema de direitos que carece, no entanto, do Estado para implementá-los; de volta, ao mesmo tempo, o direito legitima essas atuações políticas do Estado. É nesse contexto, também, que se impõe na teoria habermasiana a tensão entre facticidade e validade, isto é, a verdade ou a realidade dos fatos políticos e as condições discursivas de validade desses mesmos fatos. Todavia, procedimentos linguístico-discursivos superam esse impasse por meio das pretensões de validade que conferem legitimidade e validade ao direito e à política em favor dos interesses públicos, realizando, dessa forma, a idealização democrático-deliberativa.

Mas, na prática, a proposta deliberativa é plausível? Os cidadãos podem, além da participação, efetivamente deliberarem no interior nas práticas democráticas? Um modelo democrático de Orçamento Participativo como o de Porto Alegre, além da própria designação, pode representar a deliberação pública por meio de seus procedimentos?

Pode-se levar em conta a crítica de Walzer (2007, p. 301), por exemplo, ao apontar que as organizações da sociedade civil orientadas pelo ideal de deliberação pública podem, a rigor, não estar imune de doutrinações implícitas ou implícitas, e os processos deliberativos podem ser seccionados quando, então, “os líderes deliberam no interesse de cada um [...] de modo que os membros podem especular sobre o que as deliberações de seus líderes pretendem realizar.” Além disso, os integrantes de uma comunidade deliberativa podem tornar-se militantes de *slogans* de interesse e coesões. Entretanto, essa ideia, argumenta Walzer, é antidemocrática para os deliberativistas, ainda que estes mesmos conclamem “militâncias” em favor de seus princípios: igualdade política, imprensa livre, direito de associação, direitos civis de minorias etc. Não obstante, deliberações públicas são exequíveis em experiências político-democráticas como as dos orçamentos participativos.

O quarto capítulo trata, objetivamente, do contexto de constituição do Orçamento Participativo de Porto Alegre⁴. Defender-se-á a ideia de que, apesar das contingências, por suas condições procedimentais internas, trata-se de uma experiência democrática que possibilita uma forma efetiva de deliberação pública. Adverte-se, entretanto, que neste aspecto não se trata de um estudo de caso sociológico. Portanto, restringindo-se ao ideal da

⁴ Reportar-se-á, no texto, a experiências similares antes e depois de Porto Alegre, mas essa iniciativa é reconhecida por boa parte dos autores como a mais exitosa, inclusive fora do Brasil.

deliberação pública nesse processo, não se tem expectativas de entabular quantificações gráfico-estatísticas, análises comparativas ou aprofundar a tessitura pormenorizada histórico-estrutural do engenhoso projeto – aliás, o texto a seguir ater-se-á ao tempo em que foi formalizado e implementado precisamente, na gestão do governo da Frente Popular (1989-1992).

No preâmbulo específico desse capítulo, retomam-se em algumas páginas o solo, isto é, as condições basilares para esse empreendimento. Em primeiro lugar, aborda-se a constituição estrutural de sociedade civil ofensiva, analisada por autores como Gramsci, Cohen, Arato, Habermas, entre outros, materializada no chão da história por muitos homens e mulheres engajados, em especial, na sociedade latino-americana e brasileira. Em segundo lugar, discute-se a concepção de cidadania encarnada nos direitos civis, políticos e sociais reconhecidamente imprescindíveis, desde a conceitualização clássica de Marshall. No caso do Brasil, apoiando-se nos estudos de Murilo de Carvalho, abordam-se os avanços e recuos desses direitos nos marcos da intricada redemocratização (1982-1985) e, por conseguinte, no contexto do paradoxal ordenamento constitucional: uma carta cidadã, como reconhece um liberal como Ackerman, e a realidade da “espoliação urbana”, na expressão denunciante de Lúcio Kowarick.

Na prática, o que é o Orçamento Participativo? No artigo *Gestão Pública e Participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre* (1996), Sônia Laranjeira afirma que ele implica uma forma de ultrapassar os limites da democracia representativa porque, por meio de procedimentos que ampliam a mobilização da sociedade civil, supera o corporativismo e a simples consulta. É sob esse ponto de vista que o Orçamento Participativo de Porto Alegre, como sublinha o sociólogo Fedozzi – assessor e um dos coordenadores do projeto, assenta-se nos princípios da universalização de regras de participação nas instâncias institucionais regulares e nos processos decisórios regulares (neste caso, entre as dezesseis regiões em que se dividiu a cidade); ou, no mesmo sentido, como realça Avritzer, assenta-se na transmutação de soberania das representações às assembleias regional-temáticas caracterizadas pela igualdade e pela deliberação.

Desta forma, o modelo de orçamento participativo porto-alegrense exemplifica um avanço democrático em relação à tradição brasileira do Orçamento Programático, isto é, um esquema de objetivos, metas periódicas sempre definidas e operacionalizadas apenas por especialistas e técnicos. A partir de 1989, na gestão da Frente Popular (Partido dos Trabalhadores e Partido Comunista Brasileiro) do governo de Olívio Dutra (PT), consolidou-se a rotura com essa tradição orçamentária. Há de se reconhecer, entretanto, que o (i) histórico

associativismo popular – FRACAB (1950-1960) e UAMPA (1983)⁵ e, posteriormente, (ii) a administração anterior de Alceu Colares/PDT (1985-1988) – em que as entidades populares alcançavam 67% do Conselho de Plano Diretor –, (iii) o compromisso da Administração Popular (Prefeito Dutra) e, por fim, o (iv) exercício das amplas discussões nos espaços e instâncias pertinentes constituíram quatro importantes precedentes ao implemento do projeto. Conforme Fedozzi, essas articulações e atuações populares passaram por quatro fases básicas que viabilizaram, política e tecnicamente, essa “engenharia”: mobilizações, conflitos internos, avanços (acordos), retificações e avaliações

O coração dessa prática orçamentária foi a operacionalização democrática de dois fundamentos integrados: em primeiro lugar, a inter-relação entre as esferas institucionais: poder Administrativo (Executivo), órgãos vinculados como o GAPLAN (Gabinete de Planejamento), entidades populares como associações de moradores e uniões de vilas, Câmara de Vereadores e instituições intermediárias como o COP (Conselho de Orçamento Participativo); e, em segundo lugar, a complexa engrenagem metodológica de participação, considerando-se os princípios de liberdade e igualdade entre os cidadãos e definindo-se o organograma das triplas etapas e respectivas rodadas distribuídas, igualmente, entre as 16 regiões. Os múltiplos temas, questões, proposições, divergências e acordos perpassados nas assembleias, encontros e reuniões em cada região ou nos conselhos mais restritos conectavam-se ao conteúdo específico de cada etapa: na primeira, a prestação de contas e o planejamento de investimentos; na segunda, discussões e seleção de demandas e prioridades; e, na terceira, ajustes coerentes entre as prioridades regionais e das Assembleias Temáticas (demandas gerais da cidade) e os recursos orçamentários disponíveis. Esses procedimentos discursivo-institucionais internos ao Orçamento Participativo, conforme Lüchmann (2008, p. 93) “são os principais espaços de participação direta da população, constituindo-se em uma arena que reúne cidadãos, grupos organizados e poder público.” Mesmo na visão técnica de Fedozzi (2001, p. 113) o COP, por exemplo, foi indispensável na estrutura e na dinâmica do OP, porque “nele os representantes comunitários tomam contato com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades das regiões e das temáticas.” E, ainda, referindo-se aos conselhos nas destinações orçamentárias, afirma: “não é o Executivo que estabelece previamente na discussão de tipo e nível de recursos”. Afinal, as demandas, as prioridades e os ajustes orçamentários eram deliberados pelos participantes.

⁵ Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias / Associação de Moradores de Porto Alegre.

E que perfis formam o conjunto de homens e mulheres que compunham a figuração de soberania popular, portanto, de demarcação e requisito do Orçamento Participativo de Porto Alegre? Fedozzi (2001) o estipulou (aproximadamente), à época de assessoria e análise, com base nos seguintes dados, que 52% eram homens, 22% estavam na faixa dos 50 anos e 18%, entre 16 e 22 anos. Observe-se que a grande maioria, 75%, afirmou ter experiência associativista: movimentos, sindicatos, associações ou união de moradores.

Princípios como autonomia subjetiva e coletiva, liberdade como não dominação, razão e justificação públicas, não tirania, dialogicidade, procedimentos democrático-discursivos institucionalizados e empoderamento da soberania popular perceptíveis, de maneira geral, em todo transcurso do projeto correlacionam a natureza do orçamento participativo aos fundamentos teóricos da democracia deliberativa.

2 O FATO DEMOCRÁTICO: PARADIGMA, ESTILIZAÇÃO E PARADOXOS

2.1 NATUREZA E CONTROVÉRSIAS DA DEMOCRACIA MODERNO-CONTEMPORÂNEA

Em tempos modernos, incontornavelmente, “democracia” é uma palavra que alcançou esplendor semântico honorífico e até, tal como nas palavras de Sartori (1994), certo vestígio sagrado *nomina numina*.

Desde a matriz etimológica *demokratía*⁶ cunhada pelos gregos no século V a.C. e, até o século XIX, enleada à esfera política, isto é, basicamente definida como democracia política, espalha-se pelos mais diversos segmentos. Pode-se aludir brevemente, seguindo Sartori (1994) que, por exemplo, a *democracia social* representa uma vertente cuja concepção de sociedade baseia-se em um *ethos* que constitui o ideal de equalização social de seus membros e grupos. A *democracia econômica* sintetiza-se como subsistema em que a preocupação política fundamental concentra-se nas condições, oportunidades e riquezas econômicas, de modo que estas sejam razoavelmente equânimes. A *democracia educacional*, sublinhada, por exemplo, por Dewey em *Democracia e Educação* (1916) assinala um *telos* básico que se volta para a função social da educação, na medida em que esta orienta a direção e o desenvolvimento dos indivíduos imaturos por meio da participação na vida comunitária. Isso implica, no dizer do filósofo norte-americano, que há uma variação correlata entre vida qualitativa e estilo (democrático) de vida predominante no grupo. Poder-se-ia ainda acrescentar a feição da *democracia industrial* moderna orientada pelo ideal de “codeterminação” ou “gestão colegiada” mediante conselhos de trabalhadores no interior de muitas indústrias ou empresas contemporâneas. Particularidades democráticas como essas, por um lado, preservam-se da estrutura política central; por outro, com esta correlacionam-se, na dimensão da legitimação institucionalizada.

Entretanto, de acordo com Sartori (1994), à medida que o termo “democracia” se espalha ilimitadamente, impõe-se o risco iminente de manipulações ou adaptações; em outras palavras, corre-se o risco do “artifício dúctil” induzido aos discursos desafinados ou contraditórios sobre as relações de poder; ocorrendo, portanto, uma espécie de

⁶ Uma boa recuperação etimológica pode ser encontrada em Held (2007, p. 16): “Democracia se incorporou ao inglês no século XVI proveniente da palavra francesa *democratie* suas origens são gregas. ‘Democracia’ deriva de *demokratia*, cujas raízes etimológicas são *demos* (povo) e *kratos* (governo). Democracia significa uma forma de governo em que, ao contrário das monarquias e aristocracias o povo governa. Democracia implica um estado em que existe alguma forma de *igualdade política* entre as pessoas.” (grifo da tradução).

“aggiornamento” confuso. Aliás, o autor ainda chama atenção para o tal emaranhado de sentidos de “democracia”, reportando-se ao artigo de George Orwell “*Politics and the English Language*” (1946), em que este se refere aos abusos da língua (sobretudo, em relação ao seu idioma), falando, em determinado trecho, das desmesuras de termos como “socialismo”, “liberdade”, “justiça”. Especificamente sobre democracia, afirma o seguinte: [...] “Os defensores de qualquer tipo de regime afirmam tratar-se de uma democracia, e têm medo de serem obrigados a parar de usar a palavra se esta for vinculada a um significado qualquer, qualquer que seja” (ORWELL, G. apud SARTORI, 1994, p. 18).

No opúsculo *Democracia: liberdade privada e liberdade rebelde* (2013), Paolo d’Arcais disse que a expressão “democracia” aplicada indiscriminadamente corre o risco de não significar nada. “Y sin embargo la democracia sigue siendo hoy imprescindible” es más: sigue siendo lo *imprescindible*,” pondera o autor. Seu prefaciador, Joseph Ramoneda, acrescenta que trivializa-se o conceito democracia à medida que, por exemplo, à queda de um regime político seguida da articulação de processo eleitoral, proclame-se, com isso, a fundação do sistema democrático.

Líderes nitidamente distintos afirmam-se democratas, e regimes políticos diversos e, por vezes, opostos proclamam-se democracias. A democracia assemelha-se, assim, a uma deusa que atrai, converge e acolhe os mais diversos recorrentes: Aung San Suu Kyi, Václav Havel, Stéphane Hessel, Nelson Mandela, os jovens da praça Tahrir, manifestantes do Zuccotti Park, o “Diretas Já” brasileiro; por outro lado, os Le Pen (pai e filha), Vladimir Putin, Bashar al-Assad, Ferdinand Marcos, Gnassingbe Eyadema e o “Moral Majority⁷ americano” também se dizem devotos da democracia, ou pelo menos não se declararam francamente hostis a ela.

Nesse hiato de confusão, instala-se a desconfiança e mesmo a recusa à democracia representada por segmentos como a anarquismo.⁸ Basicamente, para os anarquistas, os

⁷ *O Moral Majority* (Maioria Moral), foi organização norte-americana associada à direita cristã e ao Partido Republicano entre 1979 e final dos anos 1980, fundada pelo ministro Batista Jerry Falwell (1933-2007). A organização aglutinou os cristãos mais conservadores, por conseguinte, defensores implacáveis dos valores familiares, sociais e religiosos mais tradicionais. Afirma-se que Falwell defendia, por exemplo, punições como o apedrejamento para casos como adultério e homossexualidade. Politicamente, o movimento constitui-se em mobilização importante para eleição do republicano Ronald Reagan – aquele que fora, entre 1981 e 1989, um presidente conservador, anticomunista e, sobretudo, articulador decisivo para rearticulação ideológica da direita americana.

⁸ Conforme Robert Dahl, em primeiro lugar, o anarquismo é uma teoria deficitária em termos de consistência filosófica – William Godwin, P.A. Kropotkin, Mikhail Bakunin, Pierre-Joseph Proudhon, Emma Goldman são anarquistas que atuaram com mais paixão e menos precisão teórica. Há também as divergências teóricas: “Enquanto alguns [...] defendem o individualismo completo, uns poucos defendem o anarcocapitalismo, muitos defendem um comunismo abrangente. Enquanto muitos se opõem ao mercado, outros como Proudhon, incorporam os mercados num sistema contratual sem um Estado. [...]. Outros como Robert Nozick, que se

Estados são impositivos, e a democracia não pode redimi-los. Essa tese, geralmente comum entre os anarquistas, baseia em três pressupostos: todos os Estados são essencialmente coercitivos e, por isso, são maus; ninguém deve obrigar-se a apoiar e a obedecer a um Estado mau; e, se os Estados são maus, são inviáveis. Para eles, mesmo um Estado democrático permanece coercitivo e, conseqüentemente, mau. Veja-se a declaração explícita de um anárquico-comunista italiano, Enrico Malatesta:

“Governo do povo”, não, porque isto suporia o que não acontece jamais, a saber, a unanimidade das vontades de todos os indivíduos que compõe o povo [...]. Se se considera o modo como as eleições são feitas, o modo como os partidos políticos e os grupos parlamentares se formam, o modo como as leis são elaboradas e votadas e aplicadas, compreende-se [...] que mesmo na mais democrática das democracias, é sempre uma pequena minoria que domina e que impõe pela força sua vontade e seu interesse. (MALATESTA, 2008, p. 139-140).

Veja-se, ainda, o fragmento de uma carta de Bakunin a um amigo na qual está afirmado o seguinte: “os dias das assembleias nacionais se extinguíram. Quem quer que coloque cruamente a questão deverá confessar que não encontrou nenhuma utilidade nestas fórmulas anacrônicas.” (COSTA, 1980, p. 41-42).

Contudo, nem a mistura “babélica” entre líderes controversos – embora “apreciadores da democracia” –, nem e a suspeita ou a rejeição dos anarquistas descredenciam o ideal democrático. Assim, de acordo com Saphiro ao afirmar que “lideranças políticas progressistas ou conservadoras, nacionalistas ou cosmopolitas, monoculturalistas ou multiculturalistas etc., podem criticar e atacar a democracia sob diversos aspectos, mas no mundo contemporâneo a ideia de democracia é praticamente inegociável.” (SAPHIRO, 2006, p. 245). Assim, movimentos de libertação exigem condições democráticas; constituições em geral exigem garantias democráticas. De acordo com Held (2007, p. 19), “a democracia parece legitimar a vida política moderna: normas, leis, políticas e decisões parecem estar justificadas e apropriadas se são ‘democráticas’”.

A democracia política encarna-se como paradigma no cenário e no enredo político desde o advento do mundo moderno e, como tal, sobrecarrega uma espécie de orientação espiritual constitutiva do poder político, *raison d’être* da sistematização da estrutura do Estado. Enfim, a democracia política tornou-se uma espécie de *anima* sinérgica ideal e desejável em qualquer organização de configuração ou “assemelhamento” político assentido, talvez como o principal tema da ciência política e da filosofia política em nossos tempos. E

aproximam do anarquismo, mas relutam em abolir o mercado completamente e que, portanto, o reteriam numa forma mínima.” (DAHL, 2012, p. 55).

parece que esse sentido da democracia moderna identifica-se com o ideal de plena liberdade. Diga-se de passagem, que para Alain Toraine (1996, p. 25), “o regime democrático é a forma política que dá maior liberdade ao maior número de pessoas, que protege e reconhece a maior diversidade possível.” Mas esse não um ideal indelével ou como uma espécie de teorema situado no sistema, ou ainda como um capítulo formal do suporte jurídico à política significa, principalmente, práxis sócio-política encorpada na atuação do povo no espaço público.

O filósofo americano Richard McKeon em 1951, no anexo do texto do qual é o editor, *Democracia em um Mundo de Tensões* – resultado de um simpósio organizado pela UNESCO em Paris, escreveu o seguinte:

Pela primeira vez na história do mundo, não há doutrinas avançadas como antidemocráticas. A acusação de ação ou atitude antidemocrática é frequentemente dirigida contra outras pessoas, mas os políticos e práticos teóricos políticos concordam em salientar o elemento democrático nas instituições que eles defendem e as teorias que defendem. Essa aceitação da democracia como a mais alta forma de organização política ou social é sinal de acordo de base sobre os objetivos finais das instituições sociais e políticas modernas, um acordo em que a participação do povo e os interesses das pessoas são tomados como elementos essenciais para um bom governo e para as relações sociais que tornam possível um bom governo. (McKEON, 1951, p. 522)

Dessa perspectiva, como marca de regime político e estilo de vida, pode-se dizer que a democracia significa um fundamento indispensável à legitimação. Um sistema político não nutrido pelo poder político verticalista tem, pois, a vantagem encaminhar-se, ou assumir decisões que açambarquem interesses de uma dada coletividade incluindo-a, nesse mesmo processo. Encontra-se, em Bobbio (1986), o claro argumento de que, ao contrário de qualquer autocracia, a democracia é referida a regras básicas acerca de quem deve tomar decisões em nome dos membros da comunidade e por meio de quais procedimentos. Realmente, quando se sublinha o processo de democratização no mundo contemporâneo em qualquer país do mundo, ressalta-se, primordialmente, a ampliação progressiva e diversificada da participação dos indivíduos nos mecanismos ou esferas de decisões. E a dilatação da regra de integração da maioria deve refletir, pelo menos em tese, esse alargamento.

A democracia, por natureza, requer a inclusão dos indivíduos em todas as decisões que lhes concernem. Na conferência *Qual democracia?* Em 1959, em Breschia, na Itália, o mesmo autor destaca justamente que o primeiro princípio indispensável ao regime democrático é o do *consenso popular* eletivo como critério de legitimidade do poder. À diferença de autocracias, diz ele, na democracia, uma classe política não se impõe, mas se propõe, isto é, o poder não é

instituído à revelia de um processo de escolha, como a eleição. Em segundo lugar, esse primeiro princípio precisa repetir-se periodicamente, porque uma eleição é temporariamente restritiva; com efeito, em essência distinta da concessão de definitiva do *translatio imperii*, uma eleição concede um poder circunscrito e revogável, consolidando, dessa forma, o *princípio da responsabilidade política*. Uma escolha política não deve refletir um tipo de resultado aleatório ou inconsequente no jogo político; mas sim, no mínimo, o comprometimento com os interesses coletivos. E, em terceiro lugar, afirma o filósofo italiano, na democracia, em vez da apropriação oligárquica, há concorrência, circulação e alternância do poder político sem o recurso da violência. A *mobilidade* é, portanto, um terceiro princípio democrático indispensável.

Caracteres democráticos como esses hoje emplacados, ou pelo menos referenciais, devem ser remontados ao árduo construto histórico à altura do contexto de transformações políticas decorridas a partir dos fins do século XVII – transformações que, como afirma Dallari (2013, p.145), acabaram “implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a organização e funcionamento do Estado tendo em vista a proteção dos valores”.

Pode-se dizer que as formações democráticas no Ocidente representam revoluções políticas à proporção do processo decadente das monarquias europeias.⁹ Rememore-se de modo conciso que, em todo o ocidente, a monarquia significou uma operação de reconstituição da natureza do poder – na verdade, uma reviravolta na medida em que os laços pessoais organizados em torno da suserania foram progressivamente substituídos por uma hierarquia jurídico-administrativa centrada num princípio que anunciava, doravante, a própria noção de soberania ancorada na ideologia e no governo absoluto. Como afirma Paupério (1967, p. 95), trata-se de um tempo em que “instauram-se governos centralizadores, isto é, os Estados monárquicos nacionais europeus – especialmente na França, na Inglaterra e na Espanha, sustentados pela ideologia vigente de que seria o único regime político habilitado ou apropriado para unificar o Estado.” Com efeito, de Robert Filmer a Hegel, passando por Bossuet, Bodin e Hobbes e resguardando-se, evidentemente, as devidas distinções e pujanças teóricas entre eles, prevalece, em comum, a ideia de sustentar razões básicas sobre a

⁹ Em língua portuguesa, diversas obras tratam dessa transição, entre as quais: AZAMBUJA, Darci. *Teoria Geral do Estado*. (Globo), CHÂNTELET, F.; DUHAMEL, O.; PISIER, E. *História das Ideias Políticas* (Zahar); CHEVALLIER, J.-J. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a nossos dias* (Agir/UnB); CREVELD, M. V. *Ascensão e queda do Estado* (Martins Fontes); DALLARI, D. de A. *Elementos de Teoria Geral do Estado* (Saraiva); PAUPÉRIO, A.M. *Teoria Geral do Estado* (Forense). RANIERI, Nina. *Teoria do Estado; do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito* (Manole). Em espanhol, uma obra clássica referencial é a de JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado* (Fondo de Cultura Económica).

necessidade desse poder centralizador, marca s gnica do Estado moderno. Para Bodin (apud BARROS, 2011, p. 50), “a soberania é o poder perpétuo e absoluto de uma República.” (grifo do autor). E em Hobbes, encorpada no Estado-*Leviatã*, cuja personificação é o monarca, a soberania é, essencialmente, condição de respeito, paz e progresso. Nesse contexto, de maneira geral, a relação entre o cidadão e o soberano   vista sob a perspectiva do soberano, e o bem-estar do Estado prevalece, precede e   concessionário do bem-estar do cidadão.

Contudo, constituiu-se um tempo em que contestações moderadas ou radicais propagadas por pensadores como Siey s, Spinoza, Locke, Rousseau, Montesquieu, entre outros, deram suporte teórico aos movimentos que abalaram a sustentabilidade do regime monárquico absoluto; exigiu-se, conseqüentemente, transição iminente. O panfleto de Siey s *O que é o terceiro estado?*¹⁰ significou, nesse contexto, tanto uma indignação perante as desigualdades sociais quanto um manifesto sobre a necessidade de uma democracia constitucional que incluísse os indivíduos do terceiro estado: “Siey s considera que os *direitos do povos* s  serão ‘verdadeiros’ no dia em que, recolocados na ‘ordem comum’ pela ‘lei comum’ que uma reta razão exige, pertencerem efetivamente a todos: tal ser a a verdade da liberdade democrática do futuro.” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 182-3). Ainda conforme esse autor, é inconteste que as teorias políticas de Locke e Rousseau, sintetizadas e substancializadas na articulação do contrato social, tornaram-se combates mais elaborados e explícitos contra os governos sob a forma absolutista.

Locke, em particular, já no *Primeiro Tratado Sobre o Governo Civil* (1680), preocupa-se principalmente em destruir – e, de fato, destrói – os argumentos de Filmer,¹¹ em especial a tese da origem patriarcal (*ad mica*) da soberania. No *Segundo Tratado* (1690), o filósofo

¹⁰ O sabor ou dissabor do famoso opúsculo Siey s foi temperado com essa sagaz arguição: “O que é o terceiro estado? Tudo. Que tem sido até agora na ordem política? Nada. Que deseja? Vir a ser alguma coisa”. (SIEY S, Emmanuel. *Qu’est-ce que le tiers  tat?* apud Goyard-Fabre, 2003, p. 180). As respostas de Siey s estimularam, conforme Goyard-Fabre, uma teoria do estado-na o embasada na concepção de democracia. Por conseq ncia, muitos identificam o espírito de Siey s com o da Revolução Francesa. A autora destaca, ainda, que, na opinião de Tocqueville, Siey s foi o porta-voz da revolução burguesa e, sobretudo, da ideia de participação como valor fundamental da democracia; por outro lado, Proudhon o considerou seu precursor pela hostilidade aos privilégios e pelo reconhecimento do papel político da classe popular.

¹¹ Sir Robert Filmer (1588-1653) publicou, em 1680, o *Patriarcha* para defender a tese, baseada na Sagrada Escritura, de que o poder político prov m de Deus, que foi transmitido a Adão e deste para os primeiros pais e depois aos reis. Partidários (os *tories*) do rei inglês usaram esse texto para justificar o direito absoluto dos monarcas e negar a teoria da liberdade e da igualdade natural dos homens. Sobre a polêmica Locke-Filmer, consultar o artigo *Patriarcalismo e liberdade: nota sobre a polêmica Locke-Filmer*, de Maria Cecília Pedreira de Almeida (2005). Aliás, a referida polêmica foi o tema principal de sua tese de doutorado, em 2006, disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-11012008-112407/>.

inglês defende, de forma consistente, um contratualismo condicionado pela concessão de homens livres, a qual, segundo ele, “a única origem possível de todos os governos legais do mundo” (LOCKE, 2001, p. 141). A liberdade, escreve Locke, consiste em não se submeter a qualquer poder superior, nem à autoridade legislativa do homem, mas apenas à lei da Natureza. “La libertad del hombre submetido a um poder civil consiste em disponer de uma regla fija para acomodar a ella su vida, que essa regla seja comum a quantos formam parte da sociedade y que haya sido dictada por el poder legislativo que em ella rige.” (LOCKE, 1976, p. 19). Neste sentido, ele compreende a escravidão como atentado à vida, na medida em que ela não seja por concessão pactuada.

De fato, para Locke, o sentido da transição do estado de natureza à sociedade civil e da constituição dos poderes consiste, em primeiro lugar, em preservar as liberdades. A sociedade política, obviamente, mais extensiva que a familiar, caracteriza-se em ordenamento mais amplo a fim de proteger a vida, a liberdade e a propriedade: “apenas existirá ali onde cada qual de seus membros renunciou a esse poder natural, colocando-o nas mãos do corpo político em todos os casos que não impeçam de apelar à proteção da lei por ela estabelecida.” (LOCKE, 1998, p. 458). Na perspectiva lockeana, a monarquia absoluta é, portanto, incompatível com a sociedade civil. E o poder legislativo não deve estender-se além do bem comum; nem o detentor desse poder deve governar por leis arbitrárias e desconhecidas do povo, e sob essas leis é que os juízes, sendo corretos, devem julgar e solucionar as controvérsias.

É por isso que são inaceitáveis, no pensamento lockeano, tanto a usurpação como apropriação daquilo de que o outro tem direito ou sobre o qual exerce o poder à revelia da lei quando a tirania – enquanto impulso de paixões irregulares e, a partir das quais, o governante infringe o direito – infringe a lei.

Quando, portanto, sobre o corpo legislativo, além das usurpações estrangeiras, houver, por parte do governante, incidências arbitrárias, impedimentos e atropelo dos consentimentos eleitorais, aquele corpo é alterado e suprimido; da mesma forma, quando o governante violar propriedades, extrapolar os limites do poder que lhe fora concedido e maltratar o povo, estará incitando, com efeito, rebeliões e, então suprimindo direitos liberdades, suprime seu governo: “Todo aquele que usa de *força sem direito* [...] coloca-se em *estado de guerra* [...], todos os antigos vínculos são rompidos, todos os demais direitos cessam e cada qual tem o direito de defender-se e de resistir ao agressor.” (LOCKE, 1998, p. 588-589).

A teoria política de Rousseau, por sua vez, tem igualmente um contributo político indelével desde a conjuntura de transformações políticas no decurso do século XVIII.

Certamente por isso, Bobbio (1986) sublinha que, ao afirmar que “a soberania não pode ser representada”, o Rousseau do *Contrato Social* (1762) consagra-se “pai da democracia moderna” – ainda que Simone Goyard-Fabre acautele que, quando Rousseau, referindo-se à democracia, diz que “um governo tão perfeito não convém aos homens”, estaria, ou assim parece, desfazendo aquele credo comum assinalado pelo filósofo italiano. Controvérsias à parte sobre a “iconia” do filósofo genebrino, não se pode omitir que seu *Contrato* é um esteio fundamental quando se fala das articulações da democracia moderna, sobretudo, por conta da “reviravolta conceitual” em torno da soberania. Sublinha Derathé (2009, p. 87) que, à diferença de Pufendorf e Hobbes, em Rousseau, “a soberania deve sempre residir no povo e que este não pode confiar seu exercício aos governantes, quaisquer que sejam eles.” Ao contrário disso, Pufendorf propôs o pacto de *união* – que implica obrigações mútuas entre cidadãos – e o pacto de *submissão* – pelo qual os cidadãos convencionam obediência à autoridade do chefe. O pacto hobbesiano, por sua vez, constitui-se também numa obediência unilateral por convenção ao soberano.

Para Rousseau, não há pacto duplo nem pacto unilateral em torno do poder político. Bastam poucos trechos do *Contrato* para esclarecer a redimensão rousseauista: “No Estado só há um contrato, o da associação; e este por si só exclui qualquer outro.” (ROUSSEAU, 2013, p. 100). A força desse pacto consiste no fato político de que “cada [...] um põe sua pessoa e todo o seu poder sobre a suprema da vontade geral [...]” (ROUSSEAU, 2013, p. 22; 31), a qual espelha a soberania inalienável, isto é, “não pode jamais alienar-se e que o Soberano não passa de um ser coletivo [...]” e indivisível, porque “ou é aquela do corpo do povo” – logo, vontade declarada e soberania legislante, ou “somente uma parte”; portanto, vontade particular que age por decretos.

As doutrinas filosóficas de Locke e Rousseau constituirão, sem dúvida, bases teóricas para a institucionalidade legítima e legal das democracias modernas. Ora, esses fundamentos interligados são o Estado Constitucional e o Estado de Direito. Neste trabalho, não se tenciona explorá-los. Não obstante, pode-se chamar atenção que o Direito Público foi uma vertente que, pensada exatamente para tratar da organização e da função do Estado motivado, estabelece limites ao poder governante em dois sentidos: divisão (técnica) de poderes e instalação declarada de direitos. Dessa forma, nascido no cerne da doutrina liberal, o constitucionalismo entendeu que o poder deveria circunscrever-se nos parâmetros da

Constituição¹², a qual deveria, no âmbito jurídico, ser um instrumento tecnicamente neutro, embora ofusque desde o início “a ideia-força de sua legitimidade, que eram valores ideológicos, políticos e doutrinários ou filosóficos do pensamento liberal.” (BONAVIDES, 2014, p. 35). Apesar disso, Kildare (2010), refere-se a um fragmento de Ayres Brito em *Teoria da Constituição* (2003), onde este autor afirma que, no seio do constitucionalismo, houve uma luta intensa jurídico-política para que se preservassem as conquistas liberais dos indivíduos e dos cidadãos contra o Estado. Realmente, a função básica da constituição, na tradição liberal, é assegurar os direitos humanos manifestos nos direitos fundamentais do cidadão, resguardados de pressões externas, como bem afirma Basilone Leite (2008, p.96): “Os liberais conferem prioridade às visões individuais de mundo, apoiando-se, para isso, na noção de *liberdades dos modernos*, que consistem nos direitos individuais em geral, inclusive, a liberdade de pensamento, liberdade de consciência, liberdade de expressão e liberdade religiosa”.

Quanto ao Estado de Direito¹³, este pode, em sentido amplo, ser descrito como “um tipo de Estado que adota uma forma de organização estatal, de natureza pública e jurídica, na qual o poder do Estado se encontra limitado pelo direito, com a finalidade de garantir os direitos fundamentais.” (RANIERI, 2013, p.196). Firmam-se, nesse modelo prescritivo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a denominada “cláusula democrática” incluída em organizações como União Europeia, Organização dos Estados Americanos, Mercosul, etc. Em destaque, três princípios fundamentais do Estado de Direito são: *da legalidade* – só a lei cria direitos e obrigações;¹⁴ *da igualdade* – todos são iguais perante a lei; e *da justificabilidade* – garante ao Judiciário aferição e redimensionamento da legalidade, controle da constitucionalidade e das leis, assegurando-se, para isso, a independência dessa esfera de poder. O *Rule of Law* britânico, o *Rule of Law* americano, o *Rechtsstaat* alemão¹⁵ e o

¹² Do ponto de vista material, “a Constituição é o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais.” (BONAVIDES, 2014, p. 80).

¹³ Na esfera do Direito Internacional, especificamente, no âmbito das Nações Unidas, o Conselho de Segurança assim define o Estado de Direito: “O Estado de Direito [...] refere-se a um princípio de governança no qual todos os indivíduos, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o Estado estão sob a égide de leis que são publicamente promulgadas, igualmente impostas a todos em consonância com os padrões e normas internacionais de direitos humanos. O Direito de Estado pressupõe, ainda, [...] ausência de arbitrariedade e transparência legal.” (RANIERI, 2013, p. 119.)

¹⁴ Na Declaração Francesa de 1789, em seu artigo 5º, está escrito: “A lei não pode proibir senão as ações prejudiciais à sociedade. Tudo o que não é defeso em lei não pode ser impedido, e ninguém pode ser constrangido a fazer o que a lei não ordena.”

¹⁵ Conforme Nina Ranieri, constituído no século XIX, o *Rechtsstaat* o foi a primeira institucionalização coerente do Estado de Direito, cujo objetivo principal foi “a transformação do poder do Estado em poder de direito, visando eliminar qualquer possibilidade de exercício arbitrário ou discricionário do poder, em detrimento do

État de Droit são experiências históricas do Estado de Direito convergidas, basicamente, em quatro elementos: personalidade jurídica individual – porque todos são sujeitos de direito e de imputações jurídicas; igualdade perante a lei; certeza e previsibilidade do direito – definições prévias sobre crimes, penas e direitos – e, por fim, reconhecimento constitucional dos direitos subjetivos. Portanto, sobre plataformas filosóficas e jurídicas, a democracia, legítima e legalmente institucionalizada, consagra-se como regime paradigmático de governo e como estilo de vida razoável à civilização; e, no sentido inverso, como advogará Habermas, só em uma comunidade política democrática instalar-se-á um Direito igualitário e justo, tendo de ser também construído e aprimorado por processos discursivos.

Passe-se, então, a considerar três critérios ou condições importantes para a democracia: a liberdade política, a representação e a soberania – especialmente soberania popular. Considera-se que poderiam ser outros elementos; entretanto, qualquer democracia precisa primordialmente considerar a liberdade (a qual coaduna-se, indistintamente, aos direitos fundamentais); que, na esfera política, é ou deve ser essencialmente manifesta nas representações, haja vista que a democracia direta parece ser uma tese definitivamente superada em nossas sociedades complexas e que a representação exprime, ou melhor, consagra-se na soberania popular, considerando-se, evidentemente, seus tortuosos percursos conceituais, da concepção *potestas rex* à “aterrização” no *spiritus populi*.

2.2 TRÊS ELEMENTOS FUNDANTES DA DEMOCRACIA: LIBERDADE, REPRESENTAÇÃO E SOBERANIA

As democracias genuínas, ou as lutas por essas democracias, são inseparáveis das amplas e universais liberdades concomitantes entre a vida privada e a pública. Em que aspecto ela deve ser mais intensa é o motivo de muitos debates, os quais tendem a se agravar quando associam-na à representação política. Para uns, é a forma de materializá-la politicamente em sociedades complexas modernas; para outros, ao contrário, implica negação ou restrição. Contudo, liberdade e representação políticas inserem-se na mesma discussão em torno da soberania democrática – da estatal à popular.

a) A liberdade¹⁶ (política)

Num fragmento de 1950, Hannah Arendt faz a seguinte reflexão: “Tem a política algum sentido? Para a pergunta sobre o sentido da política existe uma resposta tão simples e concludente em si que se poderia dizer que todas as outras são dispensadas. A resposta é: o sentido da política é a liberdade. (ARENDR, 2007, p. 38).

A tradição filosófica afirma a filósofa em outra importante obra, *Entre o Passado e o Futuro* (1954), cometeu o equívoco em deslocar a liberdade da esfera da experiência humana para o campo da vontade interna autoinspecional, certamente sob influência religiosa, particularmente as conversões de Paulo e de Agostinho. Ora, o mundo interior sem manifestações externas é, por natureza, sem significação política. Com efeito, quando há predomínio da experiência interna e, portanto, sobrepeso à consciência subjetiva, é que a liberdade no mundo foi negada.

A ação humana e a política se fundam essencialmente na liberdade; dessa forma, ultrapassando os eventos revolucionários, a liberdade é a base das organizações políticas: “A *raison d’être* da política é a liberdade e seu domínio de experiência, é a ação.” (ARENDR, 2001; p. 192.). Então, a “ciência do viver” de Epicteto – em que o homem distingue o mundo estranho, no qual ele não tem poder, daquele íntimo, de que dispõe como achar melhor – e a dissociação agostiniana entre política e liberdade – por meio da qual o homem pode ser livre, embora num mundo de escravos – são incompatíveis, em princípio, com o paradigma da individualidade moderna, pelo qual se advoga a expansão e a desenvoltura e cujo temor é, inversamente, cerceamento político às possibilidades.

Para Arendt (2011), a liberdade e a política são, portanto, dois lados da mesma matéria. E na modernidade, especificamente, tanto a liberdade política como a política da liberdade foram construídas no amálgama entre as ideias inovadoras e as lutas arrostadas em vários campos do mundo ocidental frontalmente às intolerâncias, aos absolutismos. Assim, “a democracia seria uma palavra bastante pobre se não tivesse sido definida nos campos de batalha nos quais tantos homens e mulheres combateram por ela.” (TOURAINÉ, 1996, p. 21). Nas revoluções do século XVIII, quando as ideias de Sieyès, Locke, Rousseau, Montesquieu, entre outros, saíram dos gabinetes para as ruas, estava claro que os valores e os direitos precisavam ser estabelecidos ou redefinidos. No mesmo contexto, Spinoza, conforme Goyard-Fabre (2003), no *Tratado Teológico-Político* e, principalmente no inconcluso *Tratado*

¹⁶ Outra abordagem célebre nesta questão, é o discurso de John Situar Mill em “Sobre a Liberdade” (On Liberty, de 1859) marcado, como sabemos, pela inspiração liberal.

Político, realça a importância do poder sob participação e circunspeção do povo; enfatiza, sobretudo – encontrar esse aspecto em vários trechos do seu discurso – a necessidade do respeito e da guardiania que o poder precisa ter em relação à liberdade.

Nas revoluções, especialmente, as doutrinas e os ideais se encorpam, tornam-se “agressivos” e prognosticam mudanças. Da Revolução Inglesa – impulsionada pela decadência do absolutismo, pelo agravamento das desigualdades econômicas e pela ascensão da burguesia (*gentry*) –, decorreu o *Bill of Rights* (1689), em defesa dos limites ao absolutismo, bem como do direito natural dos indivíduos e um governo da maioria parlamentar. Da Revolução Francesa – motivada por fatores como o absolutismo personificado, a crise econômica, as desigualdades sociais e os litígios Estado-Igreja, bem como por contrapontos como os dos animosos opúsculos de Sieyès em *Ensaio sobre os privilégios* e, particularmente, *O que é o terceiro estado?* – derivaram as célebres reivindicações e defesa dos direitos *civis* (Liberdade), *políticos* (Igualdade) e *sociais* (Fraternidade), repercutidos na Declaração dos Direitos dos Homens e do Cidadão, de 1789 – um ganho importante, portanto, no que se refere à afirmação dos direitos do indivíduo em relação ao Estado. Da Revolução Americana – marcada pelas lutas por libertação e bem-estar – resultou o importante documento afinado aos ideais democráticos, a *Declaração da Independência* (1776). Os preceitos ali firmados exigiam a prevalência da vontade do povo, a liberdade e a igualdade por natureza e o controle possível do povo sobre o governo.

Convém ressaltar que essas declarações têm bases nas doutrinas jusnaturalistas. Lembre-se, por exemplo, que Locke, no *Segundo Tratado*, referindo-se à liberdade e à igualdade enraizadas nas leis do estado de natureza, afirma a “todos os homens que desejem consultá-la [lei da natureza], que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deve provocar danos aos demais no que se refere à vida, à saúde, à liberdade ou às pessoas.” (LOCKE apud BOBBIO, 2013, p. 12). Além disso, elas remontam a uma antiga correlação de forças entre monarquia e organizações sociais no século XIII, particularmente na Inglaterra.¹⁷

Todavia, é importante ressaltar, que o espírito político das revoluções, de acordo com Hannah Arendt em *Sobre a Revolução*, descuidaram da liberdade política ou do compromisso com o mundo ou com o interesse público, no estilo em que fora definido pelos gregos – ou

¹⁷ O registro dessa herança, Bobbio resume nos termos seguintes: “Enquanto teoria diversificadamente elaborada por filósofos, teólogos e juristas, a doutrina dos direitos do homem pode ser considerada como racionalização póstuma do estado de coisas a que conduziu, especialmente na Inglaterra e muitos séculos antes, a luta entre a monarquia e as forças sociais, que se concluiu com a concessão da Magna Carta por parte de João Sem Terra (1215), quando as faculdades e os poderes que nos séculos futuros serão chamados de “direitos do homem” são reconhecidos sob o nome de “liberdade” (*libertas, franchises, freedom*), ou seja, como esferas individuais de ação e de posse de bens protegidos perante o poder coativo do rei.” (BOBBIO, 2013, p. 13).

seja, como expressão específica do cidadão livre cujo princípio de isonomia o habilitava para estar na presença dos demais; portanto, liberdade, espaço político e cidadania correlacionam-se mutuamente. Em vez disso, as revoluções ansiavam, na verdade, primeiramente, pela libertação da opressão, das coações e dos controles rigorosos. Ou seja, os direitos civis básicos como a vida, a liberdade e a propriedade implicavam condições primordiais à liberdade. A Revolução Francesa, para ela, é um exemplo claro:

A questão social começou a desempenhar um papel revolucionário somente quando os homens, na era moderna e não antes, começaram a duvidar de que a pobreza fosse inerente à condição humana, a duvidar de que a distinção entre a minoria que, à força, pela fraude ou pelas circunstâncias, havia conseguido se libertar dos grilhões da pobreza e as massas trabalhadoras miseráveis fosse eterna e inevitável. (ARENDR, 2011, p. 49).

Ao mesmo tempo, Arendt enfatiza que não se trata de uma interpretação reducionista; ao contrário, é preciso que se ressalte que, subjacente à peculiaridade de cada Revolução, há a ansiedade pela configuração da liberdade republicana. Havia, portanto, um ideário político somado ou além da luta pelos direitos primários.

Os reflexos dos ideais democráticos repercutem nas normatividades constitucionais, conforme Hegel na *Filosofia do Direito*, quando afirma que as Constituições são resultado do amadurecimento de um povo – precisamente, amadurecimento do espírito do povo (*Volkgeist*). Neste sentido, as Constituições europeias – matrizes de várias outras pelos diversos países ocidentais, conforme Dallari (2014) – são demarcadas por regras mais humanitárias e democráticas influências jusnaturalistas e racionalistas, mas, inegavelmente, também por tópicos das reivindicações populares ecoadas no interior dos protestos revolucionários. De maneira geral, essas constituições, assegura o autor (p. 198), fundamentam-se em três objetivos: “afirmação da supremacia do indivíduo, a necessidade da limitação do poder dos governantes e [...] a racionalização do poder.”¹⁸ A essas Constituições, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, soma-se como importante documento nos propósitos emancipatórios.

Porém, o ascenso do Totalitarismo absurdo e outras figurações ditatoriais, em todos os seus mecanismos de cassação ou descaso aos direitos civis, o controle e a perseguição sobre

¹⁸ Dallari observa que, embora a dos Estados Unidos tenha sido a primeira posta em prática desde 1787, foi a Constituição francesa de 1791 a que mais repercutiu e que essas constituições, em tempos de predomínio de economia liberal, acabaram se configurando como signo do liberalismo político. Além disso, Arendt chama atenção para o fato de que, se é verdade que o processo de construção de uma constituição pode representar exatamente a institucionalização da liberdade, a constituição francesa, ela ressalva particularmente, cujo legado principal resumir-se-ia no legalismo e na formalidade, “não foi mais que uma folha de papel, de mais interesses para os eruditos e especialistas do que para o povo.” (ARENDR, 2011, p. 100).

as intimidades dos indivíduos são, no conjunto, portanto, um atentado grave aos direitos confirmados, inclusive à liberdade. Para Arendt, o Totalitarismo induz a pensar a ruptura entre liberdade e política, pois esta, ao incidir corrosivamente sobre o mundo da vida das pessoas, destrói, conseqüentemente, um bem fundamental como a liberdade.

Reações como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, os diversos manifestos, proclamações sucessivas e as diversas formas protestos e enfrentamentos reivindicatórios nas diversas regiões do mundo, nos últimos tempos, constituem uma resposta e, ao mesmo tempo, atestam que os caminhos e os percalços dos direitos e das dignidades humanas são inacabados e que o horizonte da democracia estará sempre à frente das intempéries. E os milagres potenciais, renovados em cada indivíduo que nasce só podem ocorrer na política, diz Hannah Arendt.

O tema da liberdade na filosofia política contemporânea figurada na reciprocidade, ou não, entre a liberdade e a participação política, em seus sentidos e suas formas, permanece fomentando debates intensos. Uma vertente recrudescente dessas polêmicas surge, sem dúvida, desde que Isaiah Berlin acentuou a distinção entre liberdade negativa e liberdade positiva, pela qual ele atualiza, com maior profundidade e amplitude, aquela célebre separação entre liberdade dos antigos e liberdade dos modernos, assinalada por Benjamin Constant,¹⁹ bem explícita por esse autor no seguinte trecho conhecido:

O objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria. Era isso o que eles denominavam liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança dos privilégios privados; e eles chamam liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios. A liberdade individual, [...] é a verdadeira liberdade moderna. A liberdade política é a sua garantia e é, portanto, indispensável. Mas pedir aos povos de hoje para sacrificar, como os de antigamente, a totalidade de sua liberdade individual à liberdade política é o meio mais seguro de afastá-los da primeira, com a conseqüência de que, feito isso, a segunda não tardará a lhe ser arrebatada. (CONSTANT, 1985, p. 3; 5).

No final dos anos 50, quando Berlin publicou seus escritos na Inglaterra, o liberalismo econômico inspirado em economistas como Adam Smith atravessava uma crise que exigiu que ingleses e norte-americanos, particularmente, fizessem ajustes econômicos, incluindo, na operação, o *welfare state* – este contrariando, com efeito, o liberalismo em estilo mais individualista. Nessa época, Berlin faz uma conferência²⁰ intitulada “*dois conceitos e*

¹⁹ O texto de Constant é decorrente sua conferência “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”, pronunciada em 1819 no *Athénée Royal* e, conforme disse na época, uma liberdade era cara aos antigos e a outra, útil aos modernos.

²⁰ A conferência “Dois conceitos de liberdade” foi precisamente pronunciada por Berlin em 31 de outubro de 1958, na Universidade de Oxford.

liberdade” – posteriormente (1969), publicada em livro como mesmo título, em que sintoniza sua “liberdade negativa” à tese das livres iniciativas individuais. Sobre a liberdade negativa – liberdade *de*, ele põe a seguinte questão “singela”: “Até que ponto sou governado?” Sua resposta é enfática: “A liberdade política neste sentido é simplesmente a área na qual um homem pode agir sem ser obstruído por outros.” (BERLIN, 1981, p. 229). Ora, essa liberdade, segundo o autor, não é necessariamente correlacionada a regimes políticos, isto é, a autocracias liberais – a preocupação é com a área de controle e não com a fonte, afirma Berlin. Pode-se deduzir que, inversamente, pode haver concessão de liberdades e que esta pode ser privada ou restringida no interior de democracias. Como sublinha Casarin (2008, p. 285): “Berlin empenha-se [...] em provar a superioridade da liberdade negativa, ao mesmo tempo em que adverte seus leitores sobre os perigos da liberdade positiva para a autonomia individual”.

Uma reação importante a esse conceito liberal de liberdade é encontrada no republicanismo Philip Pettit. Trata-se da liberdade positiva – liberdade *para*, que parte daquela indagação de Berlin, “Por quem sou governado?” Pettit esclarece que isso “requer que os agentes tomem parte ativa no controle e ‘domínio de si próprios [...]’. Eu sou positivamente livre em que consigo autodomínio, o que sugere um homem dividido e contraposto a si mesmo.” (PETTIT, 1999, p. 35). Com efeito, impõe-se uma coação ou controle àquela liberdade negativa em nome de valores socialmente reconhecidos como a justiça, tendo em vista a otimização do próprio sujeito. Então, se é para a construção nobilitante da emancipação do indivíduo, a coação perde seu teor puramente punitivo.

Em *Teoria da Liberdade* (2007), Pettit justamente associa a liberdade à responsabilidade. Para ele, conforme se descreve o conceito de liberdade, há uma conexão a conotações de responsabilidade – por exemplo, *isto eu fiz; isto eu poderia não ter feito*. Assim, há uma íntima ligação, por meio da ação do indivíduo, entre liberdade, *self* e pessoa. O *self* responsabilizável condiciona-se à não alienação do agente: “eu pensei e fiz isso.” Afirma Pettit (2007, p. 17): “o sujeito é um agente livre e sua ação é uma ação livre, na medida em que ele é capaz de ser responsável pela escolha relevante [...], o sujeito é livre, exatamente, na medida em que ele é capaz de ser considerado responsável pelo critério implícito na prática.”

Contudo, como uma teoria da liberdade responsável esclarece o que seja ação livre? Pettit expõe, no segundo capítulo, diversos contrastes à ação livre, destacando-se aquele sobre o “controle racional”, em que se envolvem crenças e desejos do indivíduo. Estes últimos não podem ser descartadas, mas não deveriam ser determinantes. Ele explica (2007, p. 53) da seguinte maneira:

O entendimento mais amplo da teoria da ação livre evita o problema e faz a teoria muito mais plausível. Começa por uma distinção entre controle ativo e controle virtual e argumenta que o que uma ação livre requer, é que crenças e desejos racionalmente considerados estejam no controle virtual da ação e não necessariamente no controle ativo.

Associado a esse livre controle dos possíveis condicionamentos consideráveis, está o controle da volição, que é, portanto, como ele diz, uma teoria da liberdade como controle volitivo e, ao mesmo tempo, uma teoria do livre *self*. A ideia básica é que um agente, à medida que é coordenador, por exemplo, dos controles racional e volitivo, torna-se plenamente responsável pelas suas ações. Não se pretende entrar nas polêmicas como a natureza e a composição das volições – por exemplo, os problemas da gênese e da hierarquização dessas volições – mas o próprio Pettit ressalva que realmente é preciso desvelar o que se requer para que o agente tenha um *self* livre, e a teoria do controle volitivo não oferece respostas suficientes.

Não obstante, o objetivo de uma teoria da liberdade, nessa perspectiva da responsabilidade, salienta o autor, é evidenciar realizações e habilidades pelas quais os agentes podem ser responsabilizados pelos seus atos, em seu *self* e na sua pessoa. E um campo em que isso é sensivelmente verificável é o discurso, porque este envolve alternâncias argumentativas pelas quais os indivíduos buscam resolver problemas por razões consideráveis. Na feliz expressão de Scanlon que Pettit toma neste momento, “discursar, é raciocinar, e em particular, raciocinar junto com os outros”.

A prática do discurso é, com efeito, um exercício plenamente conformado ao ideal político de liberdade assim pensado por Pettit (2007, p.173): a concepção em que “o governo ou Estado, órgão politicamente organizado, deve fazer tudo que puder para permitir que seus governados gozem da liberdade.” E, neste sentido, o Estado deve se preocupar com o controle do discurso, segundo o autor, apenas na medida em que se afine ou corresponda a um nível de controle discursivo também adotado ou admitido pelos envolvidos. É por isso que, para ele, o ideal referido explicita-se correlacionado ideal da não dominação pela qual uma pessoa “não se expõe a um poder arbitrário de interferência por parte dos outros.” Destaquem-se, então, dois valores básicos deste último ideal. Do ponto de vista constitucional, o Estado não age arbitrariamente quando não imprime ameaça ao controle individual do discurso. Porém, em diversas situações, o Estado pode ser arbitrário; ora, isso exige, segundo Pettit, o aprimoramento, não a desistência dessa instituição. Em segundo lugar, é um ideal sociologicamente importante, porque assinala o perigo de uma interferência arbitrária sobre o

controle discursivo dos indivíduos. Positivamente, essa perspectiva afirma abertura à expressão, à audição e à consideração das propostas explicitadas.

Então, o ideal político da liberdade une-se à liberdade do ideal político exatamente na esfera que Pettit chama de “dimensão autoral da democracia”, pela qual os cidadãos participam ativamente em todas as fases dos processos eleitorais na intenção fundamental do bem comum. Ele destaca bem isso nos seguintes termos:

Em qualquer caso, as instituições democráticas eleitorais deveriam servir, em outros aspectos, para reforçar esse efeito e fazer das eleições populares um meio plausível de gerar um rico fornecimento de candidatos, como objeto de interesse. (PETTIT, 2007, p. 223).

b) Representação: natureza, problemas e importância

A partir das reflexões de Philip Pettit, é possível verificar que a construção popular da democracia passa indiscutivelmente pelo decurso do processo das representações. De fato, é *common sense* que as sociedades complexas, por natureza, inviabilizam a democracia direta, restando-se admitir o caminho da representação. Bobbio (1986, p.44) dá a seguinte conceituação:

A expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade. [...]. Um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais etc.

Na democracia representativa, o representante político não é delegado de uma categoria ou corporação e representa, com efeito, não interesses circunscritos, mas interesses gerais. O problema é que este representante “se especializa” e acaba vivendo não *para* a política, mas *da* política, como define Max Weber.

A democracia representativa é certamente o principal eixo dos regimes políticos motivados pelas revoluções inglesa, americana e francesa e, assim, desde o século XVIII, a representação reflete-se em quatro caracteres básicos:

- Quem governa é nomeado por eleições com intervalos regulares;
- Os governantes eleitos têm certa liberdade em relação ao eleitorado para tomarem suas decisões;

- Os governados podem expressar seus pontos de vista e interesses sem o controle dos governantes;
- As decisões políticas passam pelo crivo dos debates públicos.

Ao representante, especificamente, Bobbio acrescenta duas distinções – que podem, aliás, ser questionadas:

- O mandato eleito não é revogável, porque sua eleição é resultado da confiança do eleitorado;
- Não é diretamente responsável por seus eleitores, porque justamente não foi assim eleito para atender interesses particulares ou de categorias.

Ora, os representantes, na medida em que representam os interesses gerais, constituem-se a categoria específica dos políticos profissionais que vivem *da* política embora, ao mesmo tempo, vivam *para* a política, na lúcida explicação weberiana.

Com efeito, as democracias se distanciaram, talvez definitivamente, daquele sentido etimológico de *demos – kratia* que se afirma praticado pelos atenienses no espaço político da *ágora*. Prevalece agora a justificação comum de que os “herméticos” problemas político-administrativos são reservados a especialista e, com efeito, institucionalizações eleitorais desarticulam, naturalmente, a participação direta do povo, sobretudo em temas e decisões mais complicadas e contundentes. É um argumento atual bem afinado às teorias, como já se sabe dos chamados elitistas – por exemplo, Schumpeter. Estão, pois, colocados, nessa questão democrática da representação, precisamente, seus benefícios e deficiências, ou, dito de outra forma, as representações por mandatos de praxe nas democracias acumulam vantagens e limites, de modo que talvez seja importante considerá-los.

Além disso, a representação de acordo com Felipe Miguel (2014), pelo menos três desafios básicos:

- Como aproximar conflitivos interesses mais específicos de pessoas e grupos a uma suposta “vontade coletiva.” Dito de outra maneira, como estabelecer uma base mínima necessária de unidade, permitindo, ao mesmo tempo, manifestações de interesses mais particulares. Reitera-se que Bobbio observou que o representante não representa uma categoria ou um grupo específico; porém, ao mesmo tempo, o representante precisa considerar interesses que realmente não são abstratos – ao contrário, estes podem decorrer de uma determinada circunstância premente, embora ele seja refém da demanda;

- Como convergir a igualdade formal e idealizada à desigualdade real entre os sujeitos atuantes no ambiente social e como, por fim, coibir as manipulações possíveis, estratégicas e

incidentes sobre a vontade coletiva. Este, sem dúvida é um tema recorrente em períodos de processos eleitorais, implícita ou ostensivamente detectável.

Além disso, há também problemas reais impregnados à democracia representativa; quatro deles, pelo menos, são contundentes. Ei-los:

- A separação entre governantes e governados. A rigor, as decisões políticas restringem-se, sob alegações técnicas, a uma minoria. Ora, segundo Miguel (2014, p. 15): “quem governa exerce de fato a soberania que pertence nominalmente ao povo.”

- Há uma elite política distante do povo de maneira geral, novamente justificada pelas especializações funcionais. Essa situação se agrava em decorrência das discrepâncias econômicas, étnicas, de gênero etc. Em vários países – e o Brasil é um caso – os três poderes têm maioria composta de homens e de afortunados.

- Desagregação de vontades entre representantes e representados. Caracteres sociais, funcionais e econômicos distintos são fatores pelos quais o povo não enxerga suas vontades refletidas naquelas dos seus líderes. Neste caso, segundo Miguel (2014, p. 17), o processo é fortalecido pelos mecanismos de cooptação presentes nas instituições e pela tendência à agregação de um espírito de corpo, isto é, de uma nova identidade, distante daquela que caracteriza os representados.

- Contradição entre os compromissos eleitorais e as práticas políticas posteriores no exercício do poder. Além das manipulações secretamente premeditadas, isto é, as estratégias e os instrumentais políticos “maquiavelicamente” omitidos, as conjunturas oscilantes podem alterar ou mesmo sabotar a base das promessas pré-eleitorais. Com efeito, elementos como verdade, correção e sinceridade, imprescindíveis nas “pretensões de validade discursiva”, como Habermas propõe, são negligenciados nessa situação.

De fato, a representação está intimamente correlacionada ao processo de eleição – ou melhor, a eleição é a condição fundamental da representação – mas, ao menos tempo; seus limites e problemas internos repercutem imediatamente no nível de qualidade da representação. A declaração subscrita por Manin, Przeworski e Stokes (2006, p. 105), digna de nota:

Inicialmente destacam que na democracia os governantes são representantes porque são eleitos, logo há uma correlação real entre representação e democracia: ‘se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos

desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população.

Assim sendo, a representação requer, em primeiro lugar, que se perceba primeiramente se as campanhas eleitorais são informativas, de modo que os eleitores possam alimentar suas expectativas em relação aos partidos; e, em segundo lugar, se o bem comum está impregnado nos programas ou promessas de campanha – dessa forma é que a representação vincula-se, obviamente, aos interesses da comunidade.

Neste cenário, chamam atenção os autores, os políticos se preocupam com as políticas públicas à medida que projetam sua reeleição. E entendem que a recompensa de atuação em torno dessas políticas, por sua vez, pode ser visualizada como tendo alguma utilidade, refletindo interesses pessoais ou um grau de honradez.

É por isso que, na representação por mandato, levam-se em conta duas coisas: se as políticas implementadas pelos governantes equivalem às prometidas ou projetadas em campanhas e se estas mesmas políticas públicas são as melhores para os eleitores. Segue-se, com efeito, que as condições em que a representação por mandato opera, desmembram-se em três segmentos:

- Coincidência entre políticos e eleitores. O objetivo principal, nesse caso, é beneficiar os eleitores, inclusive com políticas públicas suscitadas ou desejadas pelos próprios políticos. Como assinalam os autores, nesse caso, a eleição do representante espelha a representação. Ora, se a assembleia é representativa, então sua atuação condiz com os interesses dos representados. Entretanto, duas questões se apresentam: o que pode acontecer se os representantes se distanciarem dos representados? E se perceberem que os representados não têm interesses próprios ou não têm plena consciência destes?

- Cumprimento de promessas de campanha e o desenho da reeleição. Certamente, é isso que os políticos esperam satisfazendo os eleitores conforme seus “acordos” pré-eleitorais, isto é, que sejam recompensados com a renovação do cargo ao executarem as propostas políticas informadas aos eleitores. Porém, e se os eleitores não soubessem realmente o que era efetivamente bom para eles? E se os eleitores alterarem suas opiniões e prioridades depois das eleições? Assim, as ameaças punitivas ao mandato são iminentes;

- Os políticos projetam sua credibilidade para o futuro. Nessa situação, os eleitos precisam ter em mente que os eleitores podem realmente puni-los à proporção da traição de

suas promessas eleitorais. Os rivais, inclusive, podem estimular e explorar a punibilidade para esse desvio de conduta política do representante.

A conclusão dos referidos autores, é muito clara:

A representação por mandato é uma situação em que as políticas adotadas pelos representantes seguem suas plataformas eleitorais e essas políticas são as melhores para os cidadãos sob as condições observadas pelos representantes [...] a representação por mandato ocorre quando as vontades dos políticos e dos eleitores coincidem, ou quando os políticos se preocupam apenas em vencer a eleição. (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 111)

Mas esses mandatários podem, por falta de escrúpulos ou compromissos, deturpar, conseqüentemente, o sentido ou o ideal da representação. Quando os políticos, por um nível de índole pérfida e dissimulada, uma vez eleitos, não cumprem suas promessas de campanha – destoando, portanto, dos interesses e demandas dos eleitores – atuam de *forma não representativa*.

Os políticos, na intenção estreita de se elegerem ou se reelegerem podem fazer suas escolhas partindo do princípio de que os eleitores, de certa forma, alheiam-se às decisões políticas que impliquem baixo impacto sobre seu bem-estar, alocando recursos financeiros ou não em determinados segmentos, em troca de retornos posteriores, desde que isso não impacte gravemente sobre a massa de eleitores. Ora, essa artimanha resulta em minimização do bem-estar dos eleitores em geral, justamente porque os intercâmbios financeiros retornados pela moeda dos “benefícios políticos” geram distorções reveladas na distribuição de recursos. “O custo social de tais distorções é provavelmente muito maior do que aquele do roubo aberto, que causa distorções apenas através de seus efeitos sobre os impostos”. (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 113). Com efeito, os políticos dessa forma não atuam de *forma representativa*.

Além disso, o processo de campanha em que se forja a projeção dos votos pode ser demarcado por um jogo complexo e repleto de simulações e habilidades políticas sobre as proposições ante os eleitores. Uma vez eleito, o representante pode cumprir coerentemente o que informou aos eleitores, mas pode também, inclusive forçado pelo jogo político ou pelas dificuldades – ou mesmo pela escassez de recursos – implementar políticas públicas de qualidade inferior para agradar ou alentar os eleitores. No fim, o registro é de um mandato de *forma não representativa*.

Um ponto importante implicado na representação por mandato é a concepção da prestação de contas (*accountability*). Em que medida ocorre? Governantes são controláveis

por prestação de contas quando os eleitores percebem com clareza se os governantes estão interessados nas demandas públicas. Essa prática pode ser verificável quando os eleitores votam para conservar os representantes essencialmente responsáveis perante as demandas dos eleitores, sendo que aqueles optam por políticas que favoreçam sua reeleição. Quando os governantes, particularmente, equalizam gerencialmente os recursos às políticas públicas de acordo com o nível de estabilidade econômica do Estado, e os eleitores são informados e têm consciência da condição estrutural, pode-se dizer, por conseguinte, que há uma representação que beneficia os cidadãos no quadro das possibilidades.

Entretanto, existem diversos modos pelos quais os políticos podem preferir seus interesses nefastos: vantagens lucrativas ou reputações pessoais ou partidárias, favorecimentos a familiares e amigos, benefícios especiais para grupos particulares, retornos “inflados” para os patrocinadores etc. Além disso, o governante e os demais representantes podem em situações econômica e politicamente críticas, não informar ou distorcer propositalmente as informações na intenção deliberada de subtrair-se ao controle dos eleitores. É claro que tudo isso depõe contra a responsabilidade do governante.

Ora, no contexto da representação em que se requer a prestação de contas, são imprescindíveis a informação e a formação dos eleitores para que eles sejam capazes de ligar as decisões e práticas administrativas do presente ao legado às gerações futuras. Um nível de bem-estar ou determinados privilégios agora podem impor sacrifícios custosos ao mundo vindouro. É claro, em situações complicadas – por exemplo, entre escolher inflação ou desemprego – afirma-se que os representantes têm dificuldades em prever como os eleitores racionalizam suas respostas: suportar, reagir, esperar. De qualquer forma, dizem os defensores do modelo de prestação de contas que, se os eleitores desconhecem o conteúdo sobre o qual seus representantes fazem suas avaliações, estes articulam melhor o caminho da sua reeleição: ausência ou presença mínima de controle daqueles.

É verdade que as democracias são diferentes e que algumas sofisticam ou qualificam melhor sua representação. Nesse sentido, Manin, Przeworski e Stokes (2006) apontam alguns pontos ou critérios importantes para o instituto das eleições, que são, afinal, um *metrón* fundamental da representação. Por isso, os eleitores argumentam que precisam de instituições que assegurem controles eficientes sobre os representantes. As eleições, sem dúvida importante, são insuficientes, pois os partidos políticos ou são cristalizados, colossais, rijos ou, ao contrário, são fragmentados, frágeis: compõem-se, esfacelam-se e recompõem-se em períodos eleitorais. Uns não são acessíveis; outros não são confiáveis.

Diante disso, o instituto das eleições precisa estabelecer algumas condições importantes:

- Transparência das responsabilidades que permitam aos eleitores premiar ou punir os responsáveis;
- Condições morais e econômicas que entabulem respeitabilidade ao serviço público;
- Agências independentes de prestação de contas e informações aos cidadãos.

Dadas essas condições, podem-se estabelecer critérios específicos voltados para o evento das eleições:

- i) conselho independente e investigativo sobre a transparência de campanha;
- ii) auditoria independente e geral;
- iii) fontes independentes de estatísticas e dados reais sobre a economia do País;
- iv) vigilância da mídia pública por parte da oposição.

Com tudo isso, não se garante ainda a lisura e a transparência da representação eleita, pela simples razão de que os políticos podem encontrar, conforme assinalado anteriormente, estratégias ou artimanhas para sobrepor seus interesses aos do povo. Mas essas práticas, é bom que se diga, não inviabilizam o valor da representação, assim como, kantianamente falando, uma inimizade empírica não desautoriza o ideal de amizade. Ao contrário, em que outros lugares entraves político-democráticos seriam solúveis senão na arena das discussões que exatamente *animam* e definem papéis políticos como os das representações?

Nessa perspectiva, consideram-se, como último ponto dessa questão, as argumentações de Urbinati em defesa da importância da representação política. Uma concepção de democracia representativa que propugne a soberania popular não admite determinação monopólica incidente à vontade e à liberdade da prática política que deve mesmo ser conflitiva e com decisões corrigíveis. É um exercício que não se esgota no processo de concessão eleitoral, obviamente, reconhecendo-se que processo limita e responsabiliza o poder. Para a autora (2006, p.193), “as eleições ‘engendram’ a representação, mas não ‘engendram’ os representantes.”

Além de eleições e decisões, a convergência genealógica, inclusive, entre democratização e representatividade substancializa juízos e opiniões de forma a torná-los interferentes ininterruptamente sobre princípios, ideais e proposições que envolvam o interesse comum. Então, é correto dizer que a democracia moderna constitui-se essencialmente, no implemento da representatividade. Assim, quando o evento das eleições se tornou uma requisição imprescindível para a legitimidade do poder político, Estado e sociedade fundiram-se sem perder suas identidades – de tal forma que o conjunto das ações

sociais e políticas exigem, desde então, procedimentos de acordos e revisões, porque as relações políticas doravante envolvem ideias, opiniões, juízos favorecidos pela conquista inconclusa da liberdade política. Tem razão a autora ao afirmar: “Qualquer reivindicação que os cidadãos tragam para a arena política e queiram tornar um tema de representação é invariavelmente um reflexo da luta para a redefinição das fronteiras entre as suas condições sociais e a legislação.” (URBINATI, 2006, p. 196).

A representação tem sido compreendida sob as concepções jurídica, institucional e política. Ambas empobreceram politicamente a representação. A primeira, da qual derivou a segunda, merece um destaque, porque embasou os princípios da soberania estatal e a nomeação eleitoral em que a representação se tornou concessão, isto é, uma autorização de ação a determinados agentes. Prevalece nessa concepção, a lógica egocêntrica e não política, porque, em vez de ideias e projetos, os eleitores primam pela configuração pessoal dos candidatos. Além disso, a compreensão funcionalista entranhada englobando a representação, os processos decisórios, os direitos políticos e a cidadania acabaram definindo um dualismo em que a representação centrada no Estado a cargo do juízo do representante restringe, com efeito, participação popular. Ao radicalismo de Carl Schmitt observa Urbinati, a representação técnica de unidade e a representação política são incompatíveis. Aliás, Paul Hirst chama atenção para o fato de que a política parlamentar, por exemplo, enquanto discussão que conduz a um consenso formado nesse campo e que conduz com as leis e formas de administração legal, não é admitida por Schmitt:

É a autoridade política, o poder que surge da luta [relações de amizade-inimizade] que determina as coisas que podem ser normais, quando regimes legais estabelecidos são possíveis [...]. Ali onde houver pluralidade de atores que concebam seus interesses de maneiras diferentes e possibilidade de conflitos entres eles, qualquer atividade pode se tornar política.” (HIRST, 1992, p. 145; 147).

A concepção “decionista” de Schmitt compreende a política, portanto, como dominação recíproca que implica uma negação de procedimento político permeado por debates ou discussões.

Mas aqui se está falando das pluralidades recorrentes, naturalmente, na representação oposta a essa restrição schmittiana e mesmo àquele modelo jurídico-institucional. Neste último caso, conforme a crítica da autora (2006, p. 200), “elas supõem que a identidade jurídica do eleitor/autorizador é vazia, abstrata e anônima, sua função consistindo em ‘nomear’ políticos profissionais que tomem decisões às quais os eleitores se submetem voluntariamente”.

De natureza distinta, a representação, propriamente dita, não pertence apenas às autoridades ou instituições estatais; porém, qualifica-se e qualifica a circularidade entre essas instituições e a sociedade. O sufrágio universal – antecipado é verdade, na proporcionalidade de Mill – demonstra aprimoramento de ambas, Estado e sociedade e, além disso, o progresso da vida associativa na desenvoltura da opinião pública pela qual o juízo político adquire relevância considerável no mundo político contemporâneo. Assim, teóricos políticos da representação asseguram que, em um governo legitimado por eleições livres e regulamentadas, espera-se que, inevitavelmente, a relação entre a sociedade política e a sociedade civil paute-se pela comunicabilidade, efetivada pela presença dos cidadãos por meio de movimentos e partidos políticos. Há, portanto, uma presença física imediata, em que vontade e juízo se expressam no direito ao voto, e uma presença idealizada, mediada pelas liberdades de associação e expressão, que é, afinal, a artificializada presença política do discurso.

Entretanto, conforme Urbinati (2006), é preciso revisar tanto a democracia minimalista – uma vez que o foco no voto que autoriza a legislação própria é insuficiente para apreender o movimento e a forma da vontade popular no jogo democrático – quanto a democracia deliberativa, estilizada por Habermas porque não abrange suficientemente as contendas e as revisões intrínsecas ao complexo da representatividade.

De qualquer forma, representação tem força política para contestar aquela tese da sociedade como aglomerado de pessoas meramente dissociadas, concorrentes por cálculos instrumentais. Não admite também a alegação de que a democracia seja uma composição de indivíduos ou associações que forçosamente delegam poderes, porque o povo seria um tipo de multidão sem vontade própria e, portanto, sem espaço no governo. Ao contrário, é uma condição da representação a proximidade entre representação e povo, tal como afirma Urbinati (2006, p. 210): “uma política representacional concebe a sociedade democrática como uma malha intrincada de significados e interpretações das crenças e opiniões dos cidadãos a respeito de quais são seus interesses; crenças que são específicas, diferenciadas e sujeitas à variação ao longo da vida real das pessoas.” Aliás, ela menciona uma expressão pertinente de Taylor, segundo a qual “a democracia é única porque extrai das diferenças a força para a união (‘as pessoas são capazes de se unir na diferença, sem se abstraírem de suas diferenças’).”²¹

²¹ Urbinati extrai esta reflexão de Charles Taylor: “The Dynamic of Democratic Exclusion”. *Journal of Democracy*, 1998, 9: 153.

A democracia representativa tem reflexos de uma primoriedade política que não aparece na democracia direta. Se, nesta última, em cada evento eletivo o voto, como que mais resoluto, implica a quantificação das vontades, das escolhas independentes da representatividade das ideias, naquela primeira, a complexidade de opiniões, ideais e ideologias perpassando pelas discussões ultrapassa a “síntese” do voto, ampliando, conseqüentemente, o exercício da cidadania política. Urbinati reporta-se a Claude Lefort para enfatizar que na democracia representativa, isto é, não fundacional, o discurso desapropria o poder, porque este se submete à contestação periódica, e a autoridade do poderoso é composta e recomposta sob o parâmetro da vontade do povo.

Nas democracias atuais, sabe-se que a representação passa pela institucionalização partidária. Não é novidade que os partidos políticos, talvez na maioria dos países, tenham perdido boa parte de sua credibilidade²², e por aí seguem as críticas. Não obstante, sem restringir a discussão às desilusões empíricas circunscritas, considera-se que, enquanto esfera institucional, na expressão habermasiana, os partidos políticos são fundamentais, porque articulam o “interesse universal” à medida que captam como “caixas de ressonâncias” – de novo na expressão de Habermas – as questões periféricas. Por isso e, além disso, politicamente possibilitam o encontro entre o representante e os cidadãos na composição de alianças e das articulações ideológicas que inspiram, iluminam e fundamentam os compromissos. Na expressão de Pitkin (2006), a representação refere-se, em essência, ao agir no interesse dos representados, de uma maneira responsiva ao envolvidos. A representação política opera, pois, metamorfoses e amplia a política porque, ao politizar o social, promove a formação de identidades políticas grupais ou individuais.

É por isso que o papel e o trabalho dos partidos devem conter a manipulação instrumentalista; eles precisam, em vez dessa restrição medíocre, integrar as ideias e demandas da população e, com essa vocação, tornar o soberano consciente das supervisões intra e extra institucionais. Eles formam, a rigor, a engenharia legislativa composta pelo conjunto das ideias e vontades individuais – com efeito, melhor articulada que a democracia direta, porque pode expandir o processo deliberativo, cujo resultado reflete a consciência de representabilidade ativa dos cidadãos.

Por outro lado, está corretíssima a reflexão de Urbinati ao clarear que a seleção de candidatos, enquanto concorrentes isolados de alguma filiação partidária ou segmento

²² Uma crítica incisiva quanto à estrutura e função dos partidos políticos encontra-se em *Sociologia dos Partidos Políticos* (1982, ed. UnB) de Robert Michels, com a devida ressalva de que a análise desse autor restringe-se, basicamente, à social-democracia alemã de sua época.

político, distancia-se do ideal de representação democrática, ou então, na expressão de Manin, conduz ao “afastamento dos princípios do governo representativo.” O perigo do extravio do sentido da representação democrática parece então evidente. A crise e o desengate partidário podem gerar radicalismos ideológicos, intromissão de outros potentados, como a mídia privada ou meios “deslinguaturizados”, como diz Habermas. Assim, referências ideológicas e moral-políticas à revelia das opiniões e das discussões induzem os cidadãos, em concepção rawlsiana, ao domínio de alguma doutrina abrangente: religiosa, moral ou política.

Portanto, há fraturas e desconfiança no exercício político da representação, mas até esses hiatos podem e devem ser pauta do complexo campo da representação, ou se deve fertilizar as deliberações tornadas legítimas à proporção da inserção ativa de indivíduos – melhor ainda, cidadãos políticos. Para encerrar esse tópico – nem apologético, nem ingênuo, mas esperançoso quanto à dimensão benigna da representação política, considerem-se as seguintes palavras de Urbinati:

A representação política atesta o fato de que, embora a democracia possa ser explicada em termos de regras do jogo, a participação dos cidadãos não é um jogo neutro, mas uma forma concreta de se promover concepções e de se identificar com aqueles que as apoiam ou fazem alegações convincentes em sua defesa [...]. A política, no contexto da representação, envolve um processo complexo de unificação-e-desunião dos cidadãos, que os projeta para uma perspectiva orientada para o futuro. (URBINATI, 2006, p. 224-225).

O conceito de representação, especialmente, à luz da sua relevância política destacada desses argumentos, liga-se de alguma forma ao conceito de soberania popular. Mas esse fenômeno ou categoria política, assim considerada, amarra-se a um processo de transformações políticas que envolveram muitos protagonistas com suas ideias e lutas. A soberania, é assim outro desses conceitos complexos: carregado de certa imprecisão, tem por vezes faces contraditórias, contém uma simbologia emotiva, ao mesmo tempo inclui traço de emancipação política; por essas razões, especialmente, na modernidade, atrai estudiosos e disciplinas diversas, políticos, movimentos e organizações populares, ainda mais num tempo em que a democracia parece se impor definitivamente.

c) A soberania: da potestade estatal à atribuição popular

O conceito de soberania mais bem elaborado e talhado desde o século XVI é um dos conceitos basilares do Estado moderno, remontado principalmente à obra de Jean Bodin, *Les Six Livres de la République*, de 1576. Bodin, observa Dallari, destaca no Livro I que a República é um direito de muitas famílias e do que lhes é comum como o poder do soberano.

Depois, esclarece o conceito de soberania, citado por Dallari (2013), afirmando que *a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República*. A soberania da República – que equivale ao significado moderno de Estado – é *absoluta* na proposição de Bodin, porque não é limitada nem pelo poder, nem pelo cargo; e é *perpétua* porque não é exercida com tempo estabelecido de duração.

O que subjaz em comum às concepções de soberania absoluta em Bodin, divinizada no argumento de Bossuet ou contratual-absoluta como a hobbesiana, é aquilo que Azambuja destaca como sendo a compreensão de Estado naquela conjuntura política:

O poder do Estado apresenta evidente de supremacia sobre os indivíduos e as sociedades de indivíduos que formam a população, e, além disso, é independente dos demais Estados. A esse poder peculiar do Estado, a essa *potestade*, os escritores clássicos denominavam *summa potestas* ou soberania. (AZAMBUJA, 2008, p. 68).

Essa alusão sobre o discurso sobre a soberania estatal rememora aquele parágrafo 260 da *Filosofia do Direito* de Hegel, no qual o filósofo faz a célebre afirmação: “O Estado é a efetividade da liberdade [...] mas a liberdade concreta consiste em que a singularidade da pessoa e seus interesses particulares [...] passem por si mesmos ao interesse universal.” (HEGEL, 2010, p. 235).

Essa figuração do estado soberano reatualiza-se vivazmente nas teorias jurídico-positivas do alemão Georg Jellinek e do austríaco Hans Kelsen, para os quais, com efeito, a soberania é compreendida essencialmente nos limites do ordenamento jurídico. Conforme Paupério, Jellinek advoga que a autonomia constitucional é a marca do Estado moderno, cuja vontade própria o distingue como entidade soberana. Como diz Paupério (1967, p. 156) em Jellinek, “a característica essencial do Estado é a existência de um poder, que passa a ser de dominação, em razão de um direito próprio.” O próprio Jellinek, afirma o seguinte:

Desde que a lei é essencial para o Estado, não é possível o conhecimento [...] sem ter tanto um conhecimento da natureza legal. Em suma, precisamos de um conceito jurídico Estado. O substrato conceito jurídico deve servir aos objetivos sociais e fatos que se desenvolvem dentro da vida interior do sujeito individual, porque essa lei [...] tem uma finalidade, que é ser aplicada à realidade dos fatos... (JELLINEK, 2000, p.179; 195).

No mesmo teor, Kelsen distingue o mundo natural, conhecido pelas representações constituídas pela razão, do mundo da liberdade, que coordena a lei moral. A partir dessa compreensão, a regra jurídica tem uma substancialidade tal que se pressupõe que o homem, mesmo que não conheça a lei, deveria conhecê-la. A lei, essencialmente, nada tem a ver com que com questões metajurídicas. Nesse sentido, de acordo com o pensamento kelsiano, todo

Estado é Estado de Direito de teor coercitivo. Há quem interprete essa identificação íntima entre Estado e Direito coercitivo como possibilidade real de justificação da violência legal.

De qualquer forma, essa correlação declara que a soberania implica a estatização do Direito, de modo que esta emana ou é permitida pelo Estado. Sob sua concepção de *teoria pura do direito*, esse último jurista defende que a soberania é a unidade e a validade de uma estrutura normativa. Ele refuta, assim, a separação entre uma esfera pública (política) e uma esfera privada. Com efeito, direitos privados e políticos convergem na formação da vontade estadual e, portanto, na dominação política. Pode-se, enfim, conferir na *Teoria Pura do Direito* como ele sublinha expressamente a natureza e a força da ordenança que constitui a soberania do Estado, no seguinte fragmento:

Um conhecimento do Estado, é livre de ideologias e liberto de toda metafísica e mística [...]. Exame mais pormenorizado mostra que é um ordenamento coercitivo social [...], idêntico ao ordenamento jurídico [...]. O Estado é um ordenamento jurídico [...]; só o é quando o ordenamento jurídico estabelece, para a produção e execução das normas que o integram [...]. Esta significa ordenamento jurídico quando já se alcançou certo grau de centralização. (KELSEN, 2013, p. 170).

Entretanto, quase duzentos anos depois de Jean Bodin, Rousseau, o arauto principal dessa matriz de soberania estatal moderna, publica, em 1762, *O Contrato Social*, no qual estabelece inversão radical quando a definição e a substancialidade de soberania é deslocada para o povo. Logo no Livro I, Capítulo VI, o filósofo francês afirma explicitamente que o contrato social gera o corpo político denominado *Estado* quando passivo, *Soberano* quando ativo e *Poder* ao ser comparado aos seus semelhantes. À frente, no primeiro capítulo do Livro II, destaca a célebre afirmação de que a soberania é *inalienável*, porque se define como o exercício da vontade geral que não pode alienar-se e nem ser representada por ninguém. Em seguida, no Capítulo II, demonstra a soberania como *indivisível*, porque a vontade geral depende incondicionalmente da vontade do todo.

A partir dessas doutrinas opostas de soberania, suscitou-se, naturalmente, como se sabe, um catálogo de teorias partidárias, com ratificações, retificações, refutações etc. com seus respectivos legados. Em estudo recente, Ferrajoli (2002), especialmente na parte em que chamou de “a crise hodierna da soberania” afirma que essa, a soberania, assume um caráter complexo, porque não mais se emoldura simplesmente nem na absolutidade estatal, nem no puro positivismo jurídico e nem tampouco naquela vontade popular à revelia da representação. Ela, portanto, deve ser compreendida atualmente naquela contradição entre a reivindicação de soberania interna dos Estados e a coordenação jurídica supraestatal do direito internacional, representada nos órgãos mundiais defensores dos direitos humanos e da

soberania dos povos. A seguir, exploram-se um pouco mais as ideias do autor sobre essa questão.

O paradigma da soberania externa tem, ao mesmo tempo, seu auge e sua decadência na primeira metade do século XX no bojo dos conflitos mundiais, notadamente a guerra europeia dos trinta anos, entre 1914 e 1945. O fim daquela soberania externa confirma-se por célebres documentos relevantes, inclusive ao nível do direito internacional, como a Carta da ONU (São Francisco/EUA, 26 de junho de 1945) e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Ferrajoli afirma (2002, p. 39-40) que, com esses documentos, a soberania do Estado “deixa de ser, com eles, uma liberdade absoluta e selvagem e se subordina, juridicamente, a duas normas fundamentais: o imperativo da paz e dos direitos humanos.” Por um lado, o preâmbulo e os primeiros artigos da Carta da ONU sancionam o veto à guerra – suprimindo, com efeito, aquele *ius ad bellum* proclamado por Francisco Vitória e que fora o distintivo da soberania externa – e, por outro lado, a Declaração de 1948 e os Pactos posteriores de 1966, que elevam os direitos de artigos constitucionais a valores superestatais e que foram limites internos, doravante incidem sobre limites externos dos Estados. Desta forma a Carta da ONU tem o caráter de um contrato social internacional que, superando os tratados *inter pares*, contrai peso de um ordenamento jurídico supraestatal ampliado ao mundo todo.

Entretanto, permanece a paradoxalidade no plano jurídico e fático em torno da soberania, como demonstra bem o referido autor. O mesmo documento da ONU, no artigo 2º, afirma que a “Organização é fundada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros” e, no inciso 7º, afirma a ingerência da Organização em questões estatais internas. Com efeito, potências político-econômicas mundiais continuam sobrepondo-se, sobretudo, em situações de graves conflitos, e os direitos humanos supraestatais continuam sendo, especialmente nesses casos ostensiva ou veladamente violados de formas arbitrárias. Tais violações são insolúveis em função, inclusive da ingerência – talvez por ineficiência – do ordenamento jurídico internacional. Nas palavras de Ferrajoli (2002, p. 43), “ordenamento internacional hodierno é ineficaz pelo fato de que os seus órgãos mais equivalem a um ‘terceiro ausente’ mas sim a um ‘terceiro impotente.’” No cenário mundial hodierno, fatos como guerras, massacres, torturas, opressões de liberdades, misérias, conflitos étnicos, degradações ambientais etc., localizáveis nas práticas políticas internas ou externas dos Estados – ainda mais hoje, na velocidade das comunicações do mundo globalizado – não podem ser imputadas a males naturais ou apenas a infrações morais, mas devem ser,

sobretudo, reconhecidas como violações jurídicas à luz do direito internacional, e é nessa condição que o comportamento político dos Estados devem ser avaliado e julgado.

A essas crises, associam-se ainda três outras: uma vertical vinda de cima, porque órgãos e sedes supraestatais incidem sobre os Estados; outra vinda de baixo por parte das desagregações e conflitos étnicos internos; e a outra provocada pela economia: o Estado é demasiado, numa ideologia de descentralização econômica, e insuficiente diante de problemas econômicas internos. Esse feixe de crises afeta a base política do Estado, assentada sobre aquela tese da comunidade mundial sujeita ao direito, conforme pretenderam Vitória, Kant e Kelsen. É preciso, então, que se reconstrua não a soberania do Estado, mas a autonomia dos povos:

Somente desvinculando tais autonomias da rigidez monística do velho paradigma do Estado. [...] o direito à autodeterminação dos povos poderá ser realizado sob formas pacíficas, não reciprocamente exclusivas e, além disso, autênticas e democráticas. (FERRAJOLI, 2002, p. 52).

Autonomia e soberania do povo são conquistas, como já se sabe, historicamente revolucionárias e sempre inconclusas. Habermas sublinha que embora, sobre a Revolução Francesa, não haja mais a euforia de evento ímpar na história, há um fato inegável do seu legado. “A democracia e o direito formam o núcleo universalista do Estado constitucional, que resultou das múltiplas variantes da Revolução americana e francesa.” (HABERMAS, 1997b, p. 252). Outro ponto, é que a Revolução ensinou que politicamente emancipados, os indivíduos articulam seus destinos e regras de convivência: “Uma política radicalmente intramundana entende-se como expressão e confirmação da liberdade que resulta simultaneamente da subjetividade do indivíduo e da soberania do povo.” (HABERMAS, 1997b, p. 255). É isso que a teoria política inclui princípios individualistas e coletivistas, embora, ressalva o filósofo, a democratização confronte-se, hodiernamente, com imperativos sistêmicos gerados pela economia e pela administração, isto é, pela burocratização weberiana constitutiva do Estado moderno-contemporâneo.

Realmente, Arato demonstra que, embora se reconheça, desde as revoluções em termos de autonomia e soberania popular, ganhos como o sufrágio das mulheres e dos jovens e direitos de voto aos étnicos excluídos, há o problema da proporcionalidade da distância de poder entre os indivíduos eleitores econômica e socialmente frágeis e o corpo dos representantes. Neste raciocínio o autor, sublinha o seguinte:

A questão não é simplesmente que a eleição enquanto tal é um princípio de distinção, mas sim que um eleitorado sem educação formal, relativamente pobre e trabalhador tem muito mais dificuldades de observar, criticar e controlar os representantes eleitos do que os estratos sociais mais privilegiados de regimes representativos pré-democráticos (ARATO, 2002, p. 87).

O autor propõe então, cinco medidas normativas que, à medida que reduzam o hiato entre representantes e representados estabelecem, ao mesmo tempo, a soberania destes últimos. Resumidamente, são as seguintes: primeiro, a conexão entre *direito e constitucionalismo*, pela qual regras aplicáveis, emenda e revisões constitucionais favorecem a legitimação democrática, porque asseguram tanto certo poderes aos cidadãos como regras aos representantes, embora haja injustiças imprevisíveis, emendas infratoras ou pérfidas em relação à constituição e revisões jurídicas ou legislativas explícitas ou implicitamente aristocráticas. Ora, adverte Habermas, (1997b, p. 261), “o sentido normativo da validade de leis que merecem o assentimento não pode ser esclarecido se esclarecido pelas qualidades lógico-semânticas de leis gerais e abstratas.”

Em segundo lugar, de acordo com Arato (2002, p. 88), há uma correlação entre *deliberação e identidade*, porque “uma vontade geral genuína pode ser alcançada apenas através da deliberação e persuasão mútuas que levam a uma ‘representação livre’ e à rejeição da rigidez da democracia direta.” Há, entretanto, o perigo de a legislatura encaminhar discussões corporativas da perspectiva do mais forte. Neste aspecto, de acordo com Habermas, o problema é saber em que nível a formação da vontade e da opinião é autêntica, pois esta gera o poder comunicativo da maior parte quando surge em termos discursivos.

Em terceiro lugar, por meio da *identificação e da confiança*, acredita-se na autenticidade do interesse público e das contribuições públicas. Por um lado, há mesmo a identificação empírica entre o povo e os representantes – partidos e governo mediante o carisma (weberiano). Por outro, não se desconsideram a desconfiança e o risco do populismo autoritário. Por isso, a saúde longa da democracia exige a institucionalização. Uma quarta possibilidade aponta para aquilo que Arato chama de *similitude e representatividade descritiva*²³, pela qual grupos ou segmentos sociais teriam seus representantes voltados para seus

²³ A representação descritiva ou da presença tem suscitado intensos debates; algumas reflexões importantes estão em: MANSBRIDGE, Jane. *Should Blacks represent Blacks and Women represent Women? A Contingent ‘Yes.’* *Journal of Politics*, v. 61, n. 3, p. 628-657, 1999. Disponível em: <http://pages.wustl.edu/files/pages/imce/rogowski/mansbridge_1999.pdf>; PHILLIPS, Anne. *De uma política de ideias a uma política de presença?* *Estudos Feministas*, v.9, n.1, 2001; PITKIN, Hannah F. *The concept of representation*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967; SACCHET, Tereza. *Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas*, *Estudos Feministas*, Florianópolis 20(2): 399-431, 2012; SOUTHER, Diane & Ávila, Maria Cândida Azambuja. *Representação*

interesses específicos. Contudo, além de uma preparação particular, semelhante às dos soviéticos, lembra ele, uma regra de obrigação de voto ao(s) representante(s) de determinado grupo minoritário (negros, mulheres, índios, sem-terra etc.), eliminaria a os princípios da liberdade da candidatura, do voto livre e do indivíduo como um voto.

Finalmente a *accountability* ou *avaliação retrospectiva*, quando vinculada à lei positiva (imputabilidades), possibilita aos representados, mediante prestação de contas de seus representantes, puni-los ou premiá-los, especialmente se for garantida a institucionalização regular das eleições. Ou, como pergunta Habermas: por que os deputados deveriam basear-se em juízos íntegros? “Porque as instituições estão organizadas de tal forma, que via de regra, procuram evitar as críticas de seus eleitores uma vez que seus representantes podem ser castigados na próxima vez [...]” (HABERMAS, 1997b, p. 274). Entretanto, para que a *accountability* funcione eficazmente, Arato propõe algumas condições: redução das coalizões ou corporativismos, curto intervalo entre as eleições, fim dos financiamentos eleitorais privados e necessidade de funcionamento da sociedade e da esfera pública. Sobre esta última condição, mais uma vez Arato é enfático:

Estamos corretos em considerar a esfera pública e a sociedade civil como mediações entre representados e representantes, como se reduzissem a distância e a tensão entre eles. Esta mediação não se dá apenas na direção de informar os representados e prepará-los para atos de avaliação retrospectiva. A discussão e a crítica também informa os representantes sobre o estado de espírito do eleitorado. (ARATO, 2002, p. 97).

Para ele, enfim, a *accountability*, dada a sociedade civil e a esfera pública, possibilita a democracia representativa e a auxilia em nível de deliberação, precisamente no exercício da soberania popular. Vejam-se as lúcidas palavras de Arato, nessa perspectiva:

Accountability política é um princípio importante que pode ajudar a dar sentido à noção de soberania popular num regime de democracia representativa. Mas, se a consideramos como único princípio importante colocamos em risco a própria *accountability*. No nível institucional *accountability* deve ser complementada por instituições deliberação. Mas a pré-condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil. (ARATO, 2002, p. 103).

Para Habermas, entretanto, essa esfera pública que ele denomina rede autônoma, capaz de filtrar e modificar a diversidade de temas, valores e argumentos canalizados por partidos,

mídia e associações, depende, em última instância – para surgir, reproduzir-se e interferir –, de uma base de cultura política liberal igualitária que se sensibilize repercussivamente às demandas sociais.

Chega-se à altura das questões cruciais, desafiantes à democracia contemporânea: tais democracias, efetivamente, caracterizam-se por livres representações embasadas na soberania popular; portanto, são esses ideais que fundamentam as instituições democráticas? As orientações normativas são verificáveis nas democracias empíricas? Os ideais das sociedades democráticas são plausíveis em termos de sociedades qualitativamente melhores, isto é, mais justas e igualitárias? Trata-se, pois, da tensa articulação entre a Democracia ideal – portanto, teórica – e a Democracia real, isto é, empírica.

De acordo com Bobbio (2013), os princípios ideais democráticos trasladam dificilmente para a realidade. Em primeiro lugar, o poder da classe política deriva sempre do consenso real das pessoas que elegem? Nem sempre. Sabe-se de mecanismos como a cooptação decorrente políticas ou direcionamentos partidários preestabelecidos. Em segundo lugar, o Estado contemporâneo quem detém o poder assume efetivamente a responsabilidade peculiar de governar? Nem sempre. É possível que se verifique, no interior de democracias, um corpo técnico e jurídico excessivamente burocrático que inviabiliza ou dificulta, com efeito, intervenções populares em torno da articulação de responsabilidade política sobre decisões políticas complexas, empobrecendo, conseqüentemente, a natureza da democracia. Finalmente, a mobilidade e a circularidade de poder é uma regra efetivamente consolidada nas democracias atuais? Nem sempre. Pode-se denotar, sob uma dada aparência democrática, disputas simplesmente polarizadas que degeneram, por conseguinte, o processo de concorrências e perspectivas heterogêneas num interior de uma comunidade. Na síntese de Bobbio (2013, p. 35): “A democracia é certamente a mais perfeita das formas de governo, ou pelo menos, a mais perfeita que os homens foram capazes de imaginar e, pelo menos em parte, de realizar, mas justamente porque é a mais perfeita é também a mais difícil.”

O problema parece, então, agravar-se quando se pretende encorpar democraticamente, nessas sociedades complexas, pluralistas e conflitivas, os ideais de liberdade, representação e soberania popular – em outras palavras, intervenções político-deliberativas.

Os chamados realistas admitem a possibilidade da democracia, desde que não fundada na soberania popular. Para eles, uma democracia plausível é realista e pragmática, exequível e permanente, se e somente se coordenada por uma minoria competente, especializada.

2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ELITISMO DEMOCRÁTICO

Duas questões de fundo são as seguintes: há convergência entre soberania popular e direitos individuais consolidados? Há compatibilidade entre soberania popular e poder político deliberativo? Estes pontos polêmicos entre liberalismo e democracia são superados pelo princípio que os une: o ideal de igualdade. Nas palavras de Miguel,

Da mesma forma que o ideal democrático incorpora a noção de que todos têm direito igual de participar no processo de tomada de decisão e a ter opiniões e interesses levados em consideração, o ideal liberal se funda numa crença igual da capacidade de cada um buscar o próprio interesse e governar a própria vida. (MIGUEL, 2014, p. 30).

Em que pesem as diferenças e mesmo distância entre os “velhos” elitistas – Pareto, Mosca e Michels – eles convergem, contudo, na apreensão e mesmo na recusa aos ideais liberais. As igualdades são ilusões. Soberania popular, igualdade política e sufrágio universal são valores abstratos na teoria e na prática. Ideias como essas são encontráveis entre eles, que sustentam que haverá sempre desigualdade, especialmente política, pois, na verdade, o exercício da política será sempre comandado por uma minoria e, do outro lado, por uma maioria fadada à subordinação ao direcionamento. Na realidade, portanto, democracia traduzida como “governo do povo” seria uma ficção ou ainda, uma utopia inalcançável. Segundo Sartori, por razões distintas, eles subestimaram erroneamente os ideais, e uma escolha valorativa independe de um estado de fato. Também equívoco, retifica Sartori, incompatibilizar realismo e democracia. “Todo programa é uma mistura de realismo e idealismo; e se qualquer dos elementos predomina, se o idealismo excessivo elimina o realismo e vice-versa, então é um programa que provavelmente fracassará.” (SARTORI, 1994, p. 65).

Max Weber pode ser considerado um precursor das concepções mais recentes da teoria democrática realista, assumida também Joseph Schumpeter. É bom que se diga, entretanto, que não se encontram neles afirmações antidemocráticas ou que expressem alguma preferência autocrática; o que para eles tornou-se insustentável no mundo contemporâneo é a moldura da teoria clássica de democracia baseada na eficiência racional, voluntária e deliberante do povo acerca do bem comum quando escolhem suas lideranças. Para Weber, uma atualização teórica, nesse sentido, deve partir da composição das atuais sociedades complexas: dessacralização, industrialização, economia de mercado, burocratização estatal, interesses fragmentados e conflitivos. Portanto, no contexto das sociedades *plurais*, em vez da

eticidade tradicional comum fundada na sacralidade, deve se admitir a prevalência do individualismo, isto é, escolha e direcionamentos individuais perante a diversidade de valores em geral conflitivos.

Na modernidade, o Estado, afirma ele em *Economia e Sociedade*, é essencialmente racional por conta de sua sofisticação burocrática. Freund define claramente o Estado weberiano: “estrutura ou agrupamento político que reivindica com êxito o monopólio do constrangimento físico legítimo” (FREUND, 2010, p. 159). E na modernidade o Estado, na concepção weberiana, constituiu-se numa associação imposta, como tal, capaz de monopolizar a força física nas circunscrições territoriais. Considerando a política coordenada pela racionalidade teleológica, esta define-se, então, conforme a concepção weberiana, pela intensa luta para participar ou influir na distribuição do poder no interior de um Estado. Quem se integra à política entrega-se ao desejo do poder político, inserindo-se numa disputa em que a violência é legítima; desse modo, aos dominados resta submeter-se aos dominadores para que não se constate, conseqüentemente, a ruína do próprio Estado.

Os homens que assim se dedicam à política e têm potencial de domínio racional²⁴ são os chamados “políticos profissionais”; não são, na linguagem weberiana, políticos “ocasionais” (eleitores, sectários, associados voluntários, conselheiros etc.), mas são líderes que vivem *da* política e *para* a política; são particularmente administradores e funcionários estatais especialistas ou “experts” da burocracia estatal, que, à proporção que se amplia, oportuniza mais cargos conforme os desejos partidários.

O *know-how* dos burocratas, segundo Weber, habilita-os a deliberar sobre assuntos tecnicamente complexos, reduzindo, com efeito, a abertura para uma democracia popular, por exemplo, mediante o instrumento do *referendum*; ademais, o plebiscito incita certa apreensão em relação à estabilidade necessária ao Estado, porque a massa em geral, é passional, instável, movida pelos sentimentos imediatos.

De qualquer forma, em Weber, a democracia restringe ao sufrágio universal para apenas legitimar eleitoralmente o governante que, em geral, é o líder carismático o qual, por sua vez, nem atua nem decide guiado pela massa; aliás, esta é considerada indolente, emotiva e irracional. Eleições não implicam, portanto, *demos + kratia*; o povo apenas seleciona o líder

²⁴ De acordo com Weber (2014), existem três fontes de dominação: *a tradicional*, embasada nas tradições – na expressão weberiana, é a autoridade do “ontem eterno”, que fundamenta os ordenamentos e os poderes senhoriais; *a carismática*, marcada pelo dom da graça ou místico da personalidade independente do indivíduo, tal como o profeta, o senhor da guerra ou o governante plebiscitário, cujo signo comum é a liderança demagógica e *a legal*, que se baseia no estatuto legal e na competência funcional assentadas sobre regras racionalmente criadas e exercidas pelos servidores do Estado e partidários dos poderes estatais. Claro está, portanto, que o predomínio de normas im pessoais, hierárquicas e coativas dessa última dominação é específico do Estado moderno.

a quem deverá obedecer. Uma vez escolhido, o líder, afirma ele em *Política como Vocação*, sintetiza “magicamente” os interesses das massas, da burocracia e dos empresários capitalistas.

No mesmo sentido de Weber e nele inspirado, Schumpeter também rechaça tanto os fundamentos democráticos clássicos quanto as teses utilitaristas, conforme se encontra no IV Capítulo (aliás, o único que, em parte, trata diretamente da questão democrática) da sua célebre obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, de 1942.²⁵

A crítica de Schumpeter parte da seguinte constatação sobre o bem comum e a vontade do povo:

A filosofia da democracia no século XVIII pode ser expressada da seguinte maneira: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade. (SCHUMPETER, 1961, p. 305)²⁶

Concebe-se assim, que existe um bem comum facilmente compreensível e definível do ponto de vista racional e que orienta o sentido e a função da política. Partindo desse pressuposto, ressalta Schumpeter (1961, p. 305), admite-se que “todos os membros da comunidade, conscientes da meta, sabendo o que querem, discernindo o que é bom do que é mau, tomam parte ativa e honestamente, no fomento do bom e no combate ao mau.”

Há bens que, assim como na divisão do trabalho, por exigências técnicas, requerem intervenções respectivamente de especialistas e comitês. Estes últimos, assembleias ou parlamentos eleitos por voto popular, dividir-se-ão em unidades necessárias no intuito de resolverem as demandas ou os problemas públicos. Quanto às decisões do povo, restringem-se a questões relevantes mediante *referendum*, por exemplo. Assim, a democracia é um instituto inequívoco; o desafio é apenas fazê-lo funcionar.

Ora, na concepção de Schumpeter, essas presunções democráticas são facilmente derrocáveis. Não há, primeiramente, nenhum bem comum normalmente aceito pelo povo à luz da argumentação racional; adversamente, impõe-se uma variedade de bens correspondentes à

²⁵ É importante lembrar que, quando Schumpeter publica seu livro, há uma atmosfera de crise das ideias políticas provocada por duas distorções: por um lado, um rígido liberalismo fundado na crença demasiada nas forças do mercado e na primazia da propriedade privada; e, por outro, um marxismo ortodoxo que associava à liberdade aos estritos interesses burgueses. Já Rosa Luxemburgo criticara esse rigoroso credo marxista: não há liberdades burguesas; há liberdade dos cidadãos.

²⁶ No original: The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will.” (SCHUMPETER, 1952, p. 250).

multiplicidade de indivíduos e grupos. Esse fato é ignorado pelos utilitaristas, diz o austríaco. Em segundo lugar, e por isso mesmo, ainda que a satisfação econômica alcançasse desejável unanimidade, haveria dissensões individuais insolúveis. Nesse sentido, ressalva o autor (1961, p. 307): “os problemas concernentes à comparação das satisfações presente e futura, por exemplo, mesmo no caso do socialismo *versus* capitalismo restariam ainda decidir, mesmo depois da conversão de todos os indivíduos ao utilitarismo.” Portanto, a tese utilitarista da *maior felicidade possível* inviabiliza-se, porque situações e valores são democraticamente, inclusive, passíveis de mudança. Consequentemente, elimina-se aquela presunção de vontade geral comum (*volonté générale*), mais do utilitarista que do próprio povo, e afirma-se a constatação real de uma incongruência do bem comum que esfacela o credo ético da doutrina clássica da democracia.

Contudo, mesmo que se extraísse ou se depurasse uma vontade comum da complexidade de vontades e influências e reações individuais do processo democrático, os resultados carecem de unidade e sanção racional. E por quê? Exatamente porque as vontades teriam que ser límpidas, não alienadas. Entretanto, não é isso que procede. Schumpeter chama atenção para estudos de Freud e, particularmente, de Gustave Le Bon (*Psicologia das Multidões*, 1895), os quais revelaram que em termos de natureza humana, em vez de independência, determinação, interpretações objetivas e inferências racionais possibilitarem uma unidade homogênea e vontade definida, os elementos irracionais, como impulsos primitivos sob a influência da aglomeração, manifestam-se mais sensivelmente e, com isso, desfecha-se um sério golpe sobre a natureza do homem. De modo ainda mais sério, os indivíduos, enquanto leitores de jornal, ouvintes de rádio ou membros de partidos políticos, embora não fisicamente reunidos, podem facilmente ser transformados psicologicamente em multidão frenética. Por conseguinte, tentativa de se apresentar um argumento racional desperta apenas instintos animais. A rigor, as pessoas priorizam coisas familiares, entretenimentos, clubes, associações etc. Não há portanto, emplacamento de responsabilidades políticas mais amplas – internas ou externas – os eleitores, por conta de ignorância, falta de bom senso, antipatias políticas etc. interessam-se politicamente por temas e promessas imediatistas.

Schumpeter (1961, p. 317) conclui desse aspecto, categoricamente o seguinte: “[...] os eleitores são maus juízes e corruptos dessas questões, e amiúdes maus juízes dos próprios

interesses a longo prazo, pois tomam politicamente apenas a promessa a curto prazo e a racionalidade a curto prazo é a única que realmente prevalece.”²⁷

E ainda, de maneira mais incisiva, afirma:

O cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível inferior logo que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo imediatamente reconheceria como infantil na sua esfera de interesses reais. Torna-se primitivo novamente. O seu pensamento assume o caráter puramente associativo e efetivo. (SCHUMPETER, 1961, p. 319)

São essas debilidades da mentalidade coletiva, que na interpretação de Schumpeter favorecem a manipulação de grupos econômicos, políticos, ideológicos que acabam modelando a vontade popular tal como as distorções sedutoras consumistas; ou seja, em vez da formação política de opinião, trata-se de instrumentalizações políticas. Nas suas palavras “os políticos apreciam o fraseado que lisonjeia as massas e oferece uma excelente oportunidade não apenas para evitar a responsabilidade, mas também para esmagar os adversários em nome do povo” (SCHUMPETER 1961, p. 326). Prevaecem, portanto, os que definem tortuosamente o destino do povo mesmo à desconsideração desse mesmo povo.

Diante dessas decepções em relação à clássica doutrina democrática, Schumpeter põe a questão: como uma doutrina tão patentemente contrária à realidade ocupou tanto espaço no sentimento do povo e nos discursos dos governos? Depois dessas “acusações” sérias sobre a democracia clássica, impõe-se, para Schumpeter a inaceitabilidade da tese (clássica) de que o povo tem opinião racional definida sobre questões que o envolvem e, ao mesmo tempo sobre a escolha do representante apropriado ou comprometido em executá-las.

Em lugar de uma perspectiva como essa, ele propõe uma definição de caráter mais realista e pragmático nos seguintes termos: “o método democrático é um sistema institucional, para tomada decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta pelos votos do eleitor.” (1961, p. 328). E, assim como na economia de concorrência livre pelo voto, “essa ação justifica-se pelo fato de que a democracia parece implicar um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva que o método eleitoral é praticamente o único exequível, qualquer que seja o tamanho da comunidade.” (1961, p. 329). Há que se admitir, adverte Schumpeter, os riscos, tal como na economia da concorrência desleal, mas excluí-las seria admitir a democracia ideal.

²⁷ Com essa afirmação, Schumpeter contradiz diretamente aquele princípio utilitarista segundo o qual o povo é melhor juiz dos seus interesses individuais, e que esses interesses devem necessariamente coincidir com os interesses de todas as pessoas.

Neste sentido competitivo, os partidos políticos nada mais são que grupos que se articulam estrategicamente para empreender-se na luta competitiva da arena política, atrelados ao poder político. Concebendo as manobras manipuladoras e vantajosas do partido político, o autor explicitamente diz que “o partido e máquina eleitoral constituem simplesmente a reação ao fato de que a massa eleitoral é incapaz de outra ação que não o estouro da boiada.” (1961, p. 344). A política traduz-se, pois, como disputa por votos, como a negociação da produção por lucros; então, psicotécnica da administração, propaganda partidária, *slogans* e marchas patrióticas etc. não são assessórios, mas instrumentos ou mecanismos naturais da política.

Por fim, Schumpeter propõe quatro condições para o êxito do método democrático:

- a) Qualidade alta dos agentes políticos – fruto de classe seletiva em que a política é aceita como coisa natural;
- b) Restrição real do campo de decisões políticas – nem todas as matérias devem ser objeto de disputas políticas no interior das atividades do estado e da concorrência política;
- c) O governo democrático (na moderna sociedade industrial) deve contar um corpo burocrático – capaz de aconselhar e instruir os ministros;
- d) Autocontrole democrático – disposição de medidas legislativas e ordens do governo emitidas por órgãos competentes.

O desfecho apreendido dos discursos de Weber e de Schumpeter não deixa nenhuma dúvida de que a sobrevivência, o sentido e a justificação de um regime democrático emolduram-se necessariamente no paradigma pragmatista, cuja natureza essencialmente competitiva exclui, como se pode perceber, um ideal de formação discursiva da vontade popular que caracteriza a deliberação da democracia, a qual será abordada nos próximos capítulos, começando pela proposição teórica de John Rawls.

3 A DELIBERAÇÃO PÚBLICA NO LIBERALISMO DE JOHN RAWLS E NO REPUBLICANISMO DE PHILIP PETTIT

O objetivo do capítulo anterior foi apresentar razoavelmente o complexo processo de constituição da democracia ocidental moderna. A partir desse solo básico, interessa avançar agora – seguindo o norte da pesquisa – no sentido de tratar da configuração no espaço discursivo, ou da justificação pública em termos procedimentais da deliberação pública, nas perspectivas do liberalismo político de John Rawls e do republicanismo de Philip Pettit. Não obstante essa restrição consideram-se importantes breves incursões pela plataforma teórica a partir da qual cada um deles articula aqueles conceitos que, especificamente, interessam à presente tese.

Considere-se, no primeiro momento, a complexa relação entre liberalismo e democracia. A teoria política liberal²⁸ que, como já se sabe, é filha da modernidade e do Iluminismo nasce num contexto de rupturas e revela-se, de modo especial, nas Revoluções Francesa e Americana, sendo demarcada pelos seguintes objetivos: “luta contra o absolutismo²⁹ e a favor das liberdades civil e econômica e dos direitos fundamentais assegurado por uma constituição e luta pela separação entre Igreja e Estado, isto é, pela tolerância religiosa” (FORST, 2010, p. 46)³⁰. Na observação de Held (2006), os mentores liberais e liberais-democratas conservam o intento de equilibrar poder e direito, poder e lei, obrigações e direitos. Neste sentido, Rezende (1997) refere-se à observação de Hobsbawn, segundo a qual a democracia liberal consistiu-se numa fase histórica em que a participação popular na esfera estatal era uma exigência premente, sobretudo, destaca o autor, quando, no contexto da industrialização do século XIX, as massas e suas respectivas demandas tinham um peso político ofensivo, isto é, à espreita de incidir sobre circuitos restritos da classe

²⁸ Oportunamente – com a devida vênia dada a sumaridade –, observe-se com Pretrucciani (2014) que o idioma italiano distingue *liberalismo* e *liberismo* a partir da polêmica entre o economista Einaudi e o filósofo Croce. Para este, enquanto o *liberismo* é uma doutrina basicamente econômica do livre intercâmbio, o *liberalismo* é uma doutrina ético-política compatível, aliás, com o não liberismo. Já o *libertarianismo* norte-americano, de Nozick, em essência, radicaliza a teoria do Estado mínimo, ou seja, escusa estatal em questões de justiça social. Na explicação de Kymlicka (2006, p. 119): “Os libertários defendem as liberdades de mercado e exigem limitação do Estado para a política social. [...] eles se opõem ao uso de esquemas de tributação redistributiva para implementar uma teoria liberal de igualdade.”

²⁹ Não é excessivo lembrar que, como chama atenção Held (2006, p. 94), os governantes absolutistas – e um emblema pode ser a figura do monarca francês Luis XV – se autoproclamavam com exclusivo direito de decidir sobre os assuntos todos do Estado. Assim, “o monarca estava no vértice de um sistema de governo cada vez mais centralizado e sustentado em uma demanda de poder supremo e indivisível: *a soberania o poder soberano*.” (grifo na tradução espanhola).

³⁰ De acordo ainda com Ubiratan Macedo (1995), no contexto da emersão, o liberalismo clássico enfrentou três problemas básicos e inter-relacionados: o absolutismo político, o travamento da mobilidade e liberdade social pelo *ancien régime* e o estatismo econômico feudal, o qual vedava iniciativas econômicas – numa palavra, impedia o progresso.

dirigente. Com efeito, cidadania, independência de juízes, liberdades políticas, pluralismo partidário, processos eleitorais etc. constituíam-se medidas impositivas. Dessa forma, Hobsbawm frisou que “a fusão do liberalismo com a democracia era uma necessidade, uma vez que se tinha, por um lado, a democracia como uma força histórica reconhecida, e, por outro, o liberalismo na sua forma de organização política que representava *"agregados de indivíduos de status legalmente iguais"*. (HOBSBAWN apud REZENDE, 1997, p. 29, grifo da autora). Macpherson (1978, p. 9), além disso, frisou o contraste liberal nestes termos: “Liberal pode significar a liberdade do mais forte para derrubar o mais fraco com as regras do mercado; ou pode significar de fato liberdade para todos empregarem e desenvolverem suas capacidades”³¹.

O caráter paradoxal da democracia liberal é denotado também por Bobbio, quando escreve que os liberais modernos, enquanto defendiam, em relação ao Estado, limites de poderes – *Estado de direito* e de funções e *Estado mínimo* – desacreditavam também no governo popular e, por isso, no decurso do século XIX, propunham sufrágio restrito. A democracia compatível definir-se-ia como jurídico-institucional ou procedimental, e não como substancial ou ética, embora, em seguida, o autor afirme o seguinte:

Não só o liberalismo é compatível com a democracia, mas a democracia pode ser considerada como o natural desenvolvimento do Estado liberal apenas se tomada não pelo seu lado de ideal igualitário, mas pelo lado da sua fórmula política, que é, [...] a soberania popular”.³² (BOBBIO, 2013, p. 40-41).

Sartori, quando narra essa discussão em torno da relação entre liberalismo e democracia destaca dois contrapontos: a reivindicação díspar e específica por liberdade e por igualdade; ou a conexão dos lados, em sistemas liberal-democráticos. Menciona que na tradição liberal, Tocqueville, Kelsen e Aron inserem-se nesse debate e têm em comum, no mínimo, certa desconfiança à democracia. O próprio Sartori (1994, p. 169-170), enquanto partidário do vínculo liberalismo-liberdade distingue que “o liberal se preocupa com a *forma* do Estado e o democrata está basicamente interessado no *conteúdo* das normas que emanam do Estado.” [...], preocupa-se basicamente com a escravidão política, com a iniciativa individual e com a forma do Estado; [o democrata] é especialmente sensível ao bem-estar, à igualdade e à coesão social.” A convergência entre ambos, segundo ele, localiza-se no Estado

³¹ Macpherson refere-se a Mill e aos liberais-democratas que, nos séculos XIX e começo do século XX, insistiram na democracia liberal empenhada em equalizar oportunidades entre cidadãos igualmente livres.

³² No entanto, Benedetto Croce, mesmo numa avaliação amenizada em 1936, afirma que o liberalismo é amigo da democracia pela sua abertura política; mas é sobretudo inimigo, ao substituir-se a qualidade pela quantidade; com efeito, a democracia encaminha a demagogia, a tirania e, por fim, a autodestruição. (CROCE apud SARTORI, 1994, p. 351, nota 53).

liberal-constitucional, precisamente, na esfera *política* porque, na esfera *social*, dissociam-se. Ademais, para Sartori, mais que o democrata, o liberal é engenhoso em termos de articulação da ordem social e da democracia procedimental.

De qualquer forma, o princípio da liberdade, mais que conceito, transparece ou, no mínimo, parece ser, assim, o arquétipo ou o cânon fundante da tradição democrática liberalista³³. Maurice Cranston (1967) afirmou que "um liberal é um homem que acredita na liberdade."³⁴ De novo, entretanto, veja-se o exemplo paradoxal de Calhoun.³⁵ Este intelectual, político e empreendedor estadunidense, inspirando-se em Locke fora intenso defensor das liberdades individuais, da não interferência do Estado e dos autênticos governos institucionais; ao mesmo tempo, porém, proclamava a escravidão como um bem positivo necessário à civilização e, além disso, sob alegação de condição de proteção à vida e às etnias negras. Quanto a Locke, sabe-se que suas ideias e mãos ajudaram a compor a Constituição da Carolina do Sul (EUA, 1669), na qual se legitima o direito ao homem livre de ter poder absoluto sobre seus escravos³⁶.

Retornando àquele signo principal do liberalismo, isto é, a defesa da liberdade, para Merquior (2014) ela se constitui em Estado constitucional, liberdade civil ampla e economia livre. Rainer Forst (2010) o atualiza em três valores condizentes ao liberalismo político: *liberdade pessoal, pluralismo social e constitucionalismo político* (grifo da tradução). Estes são justificados por três argumentos correspondentes: princípios liberais funcionam como proteção e garantia da liberdade pessoal “negativa” (ausência de tutela); princípios nas irreconciliações sobre concepções de vida boa primam pela tolerância recíproca; princípios liberais são normas justificáveis pelo consenso universal dos envolvidos. Tais princípios modelam-se em três sínteses equivalentes: *individualismo, pluralismo e procedimentalismo*.

³³ A tradição liberal inclui pensadores como Locke, Constant, Kant e Mill. Em tempos mais recentes Dewey, Orwell, Hayek, Aron, Hart e Berlin. Segundo Nagel (2006), o liberalismo com suas divergências internas, expandiu-se à proporção da amplitude democrática no mundo contemporâneo.

³⁴ Literalmente: “a liberal is a man who believes in liberty.”

³⁵ John Caldwell Calhoun (1782-1850) além de filósofo político, político e vice-presidente dos Estados Unidos nas presidências de John Quincy Adams 1825-29 e Andrew Jackson 1829-32, foi um fazendeiro da Carolina do Sul alinhado a outros liberais como Acton (Iorde), Gladstone, Francis Lieber, Andrew Fletcher. Em comum, defendiam a conexão (estranha!) entre princípios da liberdade individual e necessária escravidão.

³⁶ Losurdo (2006; p. 14-17), registra as observações *sui generis* de Cranston (1959), sobre Calhoun e Locke: “o estadista americano proprietário de escravos, mas também o filósofo inglês [Locke] tem sólidos investimentos no tráfico de negros;” e de David Davis (1975) sobre Locke como “o último grande filósofo que procura justificar a escravidão absoluta perpétua.”

3.1 RAWLS: A JUSTIÇA COMO EQUIDADE E A CONCEPÇÃO POLÍTICA DE JUSTIÇA

O liberalismo³⁷ é o paradigma de fundo a partir do qual o filósofo norte-americano John Rawls arquiteta sua teoria moral-política, ajustada, porém, aos caracteres culturais contemporâneos. A partir daí é que ele volve-se para o problema da justiça, eixo principal de seu reconhecido esforço e empreendimento teórico talhado na sua magna obra *Uma Teoria da Justiça* (*Theory of Justice*), de 1971³⁸, a qual indiscutivelmente o notabilizou³⁹ dentro e fora das academias, no *revival* das teorias político-morais, os respectivos debates críticos desencadeados. Coerente à sua conduta dialógica, Rawls acolheu críticas, respondeu a objeções e redimensionou ideias daquele texto de 1971 na sua segunda obra relevante, *O Liberalismo Político*, de 1993. Uma das correções básicas, como será visto neste trabalho, é a que estabelece que doravante na sociedade bem-ordenada, os cidadãos endossam a concepção de justiça, isto é, assimilam os dois princípios básicos de justiça a partir da ideia de doutrina abrangente razoável. Na verdade, antes e depois dessa obra, o autor entabula discussões de suas ideias em diversos artigos e livros até pouco antes de sua morte, em novembro de 2002.

Assim, a peculiar simbiose liberdade e igualdade pressuposta ao liberalismo rawlsiano “destoa” e, por isso, atrai críticas, inclusive de seus partidários. Rawls assumiu, como principal missão de sua vida, tal como sublinha Bernardo Araújo (2012), conciliar, na sua teoria da justiça, igualdade e liberdade – dois valores aparentemente excludentes. Considerada uma demarcação importante na teoria política normativa contemporânea⁴⁰, a essência de *Uma Teoria da Justiça* e, portanto, do projeto teórico do filósofo estadunidense pode ser compreendida na seguinte passagem de Vita na *Apresentação à Edição Brasileira*: “Rawls concebeu seu projeto como sendo o de articular de forma sistemática uma perspectiva

³⁷ Na conferência *The Priority of the Right and Ideas of the Good* (Paris, 21 de março de 1987), Rawls, ao defender que “a ideia do justo é um elemento essencial e detém um papel central na política com equidade...” (1997, p. 175; 2002, p. 293), afirma a diretriz relevante do seu liberalismo político.

³⁸ Conforme Werle (2012), desde o pós-guerra, a obra de Rawls é um marco na filosofia política, inclusive porque, há mais de quarenta anos, os debates político-morais incluem temas ou questões nela tratados: objeto e finalidade da justiça; conciliação possível entre liberdade e igualdade democrática; critério distributivo dos bens básicos (liberdades, oportunidades, rendas, bem-estar etc.); problema da justificação e orientação normativa das instituições sociais básicas numa sociedade justa; inclusão da pluralidade de valores e interesses no debate público; problema da correlação entre interesses subjetivos e o bem comum.

³⁹ Rawls, entretanto, no prefácio de agosto 1971, faz questão de reconhecer suas referências precedentes: “A teoria [da justiça com equidade] resultante é de natureza fortemente kantiana. Na verdade, não tenho pretensões à originalidade nas teses que apresento. As principais ideias são clássicas e bem conhecidas.” (RAWLS, 2008, p. XLIV).

⁴⁰ Mesmo um crítico sagaz como Sandel (2005) reconhece a relevância ao notar que, antes da obra de Rawls, no mundo anglo-americano, predominava a filosofia moral e política de orientação utilitarista. Desde *Uma Teoria da Justiça*, o liberalismo norteado pelos direitos tornou-se prevalente.

normativa que oferecesse uma alternativa ao utilitarismo, de natureza contratualista em sua fundamentação e que fosse liberal-igualitária em seus compromissos normativos substantivos.” (RAWLS, 2008, p. XVII).

De fato, o filósofo abre o primeiro capítulo com a célebre proposição:

A justiça é a virtude primeira das instituições sociais, assim como a verdade o é dos sistemas de pensamento. [...] as leis e as instituições por eficientes e bem organizadas que sejam, devem ser abolidas se forem injustas. Cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem o bem-estar de toda sociedade pode desconsiderar. [...] na sociedade justa as liberdades da cidadania igual são consideradas irrevogáveis; os direitos garantidos pela justiça não estão sujeitos a negociações políticas nem ao cálculo de interesses sociais. [...] a injustiça só é tolerável quando é necessária para evitar uma injustiça maior. Por serem as virtudes primeiras das atividades humanas, a verdade e a justiça não aceitam compromissos (RAWLS, 2008, p. 4).

Esse sentido essencial da teoria da justiça como equidade será reafirmado posteriormente em 1980, em *Kantian Constructivism in Moral Theory*:

A justiça como equidade parte da ideia de que a concepção mais apropriada da justiça para a estrutura básica de uma sociedade democrática, é aquela em que seus cidadãos adotariam uma situação justa entre eles e que eles são representados apenas como pessoas morais livres e iguais. Essa situação é a posição original: conjecturamos que a equidade das circunstâncias sob as quais o acordo é alcançado se transfere para os princípios de justiça acordados; dado que a posição original situa as pessoas morais livres e iguais umas com as outras, qualquer concepção de justiça que eles adotam é igualmente justa. Assim, o nome: "justiça como equidade" (RAWLS, 1980, p. 522)

O propósito e o destino principal da teoria da justiça como equidade é a estrutura básica da sociedade⁴¹ como objeto da justiça⁴², isto é, como as instituições básicas – sociais, econômicas e políticas – dispõem de direitos e deveres e fixam a partilha das vantagens geradas da cooperação social. A expectativa do autor é que “a justiça com equidade pareça razoável e útil, mesmo que não seja totalmente convincente, para uma vasta gama de opiniões políticas ponderadas, e assim, expresse uma parte essencial do núcleo universal da tradição democrática.” (RAWLS, 2008, p. XXXVI). Essencialmente, a teoria rawlsiana emoldurada em preceitos liberais embasada no contratualismo e orientada por uma epistemologia

⁴¹ Estrutura básica da sociedade (bem ordenada) significa duas coisas: a cooperação interativa entre as principais instituições políticas e econômicas da sociedade e a maneira como estas distribuem direitos e deveres básicos, bem como as vantagens geradas pela cooperação social ao longo do tempo. (RAWLS, 2008, p.8; 2003, p. 13).

⁴² “Uma concepção política da justiça, é claro, é uma concepção moral, mas é uma concepção moral elaborada para um certo tipo de questão: especificamente, para as instituições políticas, sociais e econômicas. Em especial a justiça como equidade é pensada para aplicação ao que chamei de ‘estrutura básica’ de uma democracia constitucional moderna.” (RAWLS, 2002, p. 27).

holística⁴³, implicava contraposição moral e política a orientações utilitaristas, por exemplo. Portanto, estes foram o impulso e a expectativa principais de *Uma Teoria da Justiça*: “Pensei que esta concepção era, dentro das concepções morais tradicionais, a melhor aproximação àquilo que consideramos serem as nossas convicções de justiça; pensei ainda que poderia constituir a base mais apropriada para as instituições de uma sociedade democrática” (RAWLS, 1997, p. 15).

Não obstante o êxito da obra, as críticas e ponderações posteriores estimularam uma série de conferências que vieram a compor *O Liberalismo Político*, nas quais Rawls esclarece ou redimensiona fundamentos de *Teoria* – embora pareça que não se deve falar em primeiro e segundo Rawls, porque o movimento não implica negação substancial, mas esclarecimentos, como o autor mesmo enfatiza. Um dos problemas que ele considera grave é que, em *Teoria*, fixava-se a justiça como equidade numa sociedade bem-ordenada como assumida comumente por todos os cidadãos. Ora, de igual forma, o utilitarismo afirmava a aceitação comum do princípio de utilidade. Portanto, ambas convergiam na adoção de doutrina abrangente. Desde *O Liberalismo Político*, não se espera que uma doutrina abrangente seja assumida por todos os cidadãos. E, quanto aos objetivos políticos, “o liberalismo político supõe que pluralidade de doutrinas abrangentes razoáveis – embora incompatíveis – é resultado normal do exercício da razão humana no contexto das instituições livres de um regime democrático constitucional.” (RAWLS, 1997, p. 16).

Assim, um cidadão que endosse uma determinada doutrina abrangente deve também assim fazê-lo em relação à concepção política partilhada por todos por meio do consenso sobreposto (definido abaixo). O liberalismo político supõe assim, que uma doutrina abrangente, não se contraponha aos fundamentos da democracia. Rawls reconhece a *Teoria* como pouco realista, porque não considerou esse pluralismo razoável. Destarte, o que é importante é que se conceba uma justificação amplamente aceita, isto é, desconectada de forças externas influentes em relação a questões políticas fundamentais; por isso, as condições fundantes da justificação constituem-se em um desafio, porque, conforme Rawls, o liberalismo deve propor uma concepção de justiça não como correta, mas como razoável, senão recairia, por óbvio, na fixidez de uma doutrina abrangente determinante.

⁴³ Desde já, considera-se a pertinente observação de Coitinho: “A justiça com equidade parece seguir o modelo coerentista holístico, dado que a justificação da crença é uma questão de apoio mútuo entre princípios e juízos ponderados harmonizados em um sistema coerente e não uma questão de correspondência a um fato ou uma dedução de premissas autoevidentes.” (COITINHO, 2014, p. 32).

3.1.1 A recusa propositiva ao utilitarismo

Na medida de um espaço conciso, pode-se afirmar, em primeiro lugar, que o intuicionismo⁴⁴ enquanto teoria moral assegura uma ideia de intuição enquanto forma de assimilar uma situação moral. A tese básica informa que a resolução moral para escolha, deliberação e ação assenta-se na intuição. Assim, concebe-se que na teoria moral, princípios de justiça embasam-se em julgamentos morais considerados evidentes e suficientes por si mesmos.⁴⁵ O próprio Rawls (1997) destaca quatro caracteres básicos associados intuicionismo: a) os juízos morais corretos não dependem de valores morais das atividades intelectivas e morais; b) o conhecimento teórico-moral deriva de percepção e intuição; c) importa não a complexidade da pessoa, mas que esta seja capaz de conhecimento; e d) verdades morais apartam-se de valores (morais).

Neste sentido, Gargarella (2008, p. 3) frisa que a orientação de fundo intuicionista gera um problema de decisão, porque “o intuicionismo não nos oferece uma boa orientação para distinguir intuições corretas de incorretas, nem distinguir [...] intuição de uma mera impressão ou palpite”. Por conseguinte, a pluralidade conflitiva de princípios morais e a ausência de método objetivo para uma escolha do juízo sensato seriam embaraços decorrentes.

No *Liberalismo Político* (1997), a 3ª conferência sobre “O Construtivismo Político,” propõe-se, em contrapartida, sublinhar a interligação entre o fato do pluralismo razoável e uma sociedade democrática em que se assegure a possibilidade de um consenso sobreposto em relação aos valores político-democráticos fundamentais.

É por meio do construtivismo que o filósofo estadunidense pode contrapor-se aos intuicionistas, mediante os seguintes argumentos respectivos: os princípios da justiça política são construídos por cidadãos racionais e razoáveis; pessoa define-se no seio da socialidade, em que se constroem os princípios de justiça; admite-se a ideia do razoável aplicável a princípios, juízos, instituições, pessoas etc., possibilitando-se o consenso sobreposto – um

⁴⁴ Segundo Brian Barry (1995, p. 280-281), considerando que o intuicionismo apreende uma realidade moral, ele pode ser formal e substancial. Na primeira forma, “podemos assentir racionalmente as proposições que estabelecem exigências formais que devem ser satisfeitas por qualquer resultado admissível.” Este, afirma Barry, é o típico método da escolha social do paradigma de Kenneth Arrow (*Coisas Sociais e Valores Individuais*), pelo qual “algumas restrições aparentemente inócuas acerca da agregação de preferências em um ordenamento único não podem ser satisfeitas simultaneamente.” Na segunda forma (substancial, geral), a essência é que, “na ausência de alguma reclamação especial, a divisão de um recurso escasso seria a de quantidades iguais a cada um dos demandantes.”

⁴⁵ De modo elementar, para Frankena (1963), o intuicionismo é a “teoria moral que afirma que os valores morais e princípios básicos são intuitivos ou evidentes por si mesmos, prescindindo de uma justificação lógica ou psicológica.” (DI NAPOLI, 2012, p. 86). Entre os intuicionistas hodiernos, estão: Moore, Ross, Williams, Gowans e Audi, cuja preocupação comum gira em torno dos chamados dilemas morais – sejam eles tipificados como *solúvel* (*aparente*), *insolúvel* (*verdadeiro*) ou *legítimo*.

consenso, portanto, mais rico que qualquer concepção restrita particular do bem. Enfim, na concepção do construtivismo político, certifica-se um juízo “se ele radicar num procedimento de construção razoável e racional, quando esse procedimento é corretamente formulado e seguido.” (RAWLS, 1997, p. 110).

No mesmo sentido, o construtivismo político distingue-se daquele kantiano. Destacam-se três de quatro motivos. Primeiro, porque a autonomia reguladora integral da vida é incompatível com a ideia da justificação pública rawlsiana interessada em consenso mínimo num contexto democrático-liberal pluralista; o segundo, o idealismo transcendental metafísico não apoia concepções normativas de pessoa (sentos de bem e justiça) e sociedade (cooperação equitativa); e, terceiro lugar, em vez da unidade racional coerente teórico-prática, o construtivismo de Rawls postula à justiça justificação pública ante o pluralismo razoável.

Contudo, Rawls tem a sensatez coerente em salientar que o foco político principal do construtivismo não prioriza estereotipar genuinidade entre estes ou aqueles valores políticos decorrentes, numa sociedade democrática entre cidadãos livres e iguais, nem hostilizar algum fundamento metafísico de alguma doutrina abrangente; caso contrário, o construtivismo não alçaria um consenso sobreposto perante doutrinas abrangentes razoáveis, haja vista que, a partir delas, emergem, naturalmente, em regimes democráticos, perspectivas axiológicas divergentes. O que interessa é lograr um acordo relevante que alcance um sistema social equitativo de cooperação e os cidadãos racionais e razoáveis, livres e iguais, na expectativa, portanto, que o consenso envolva princípios e valores políticos inerentes à concepção de justiça como equidade aplicada à estrutura social básica. Nas palavras de Rawls (2000, p. 173), “para uma concepção política razoável e viável, não é preciso mais que uma base pública de acordo em relação aos princípios da razão prática conjugados às concepções de sociedade e pessoa.”

Quanto ao utilitarismo, o fundamento principal declara “que o ato ou procedimento moralmente correto é aquele que produz a maior felicidade para os membros da sociedade” (KYMLICKA, 2006, p. 11).⁴⁶ Bentham e Mill equiparam a justiça à felicidade,⁴⁷ e,

⁴⁶ Kymlicka (2006) destaca quatro posições entre os utilitaristas quanto à correlação hedonismo e bem-estar humano: a) a sensação do prazer é o essencial bem humano; b) coisas valiosas não se reduzem ao estado mental da felicidade; c) a utilidade traduz-se em satisfação de preferências; e d) informações completas embasam juízos corretos que produzem satisfações razoáveis.

⁴⁷ Em *Anachical Fallacies* (1795), Bentham acusa de débeis, filosófica e logicamente, os argumentos jusnaturalistas de limitação do poder sobre direitos individuais naturais e invioláveis – para ele, “absurda e miserável bobagem!” Em resposta, propôs o princípio da utilidade. Na definição dele (1984, p. 4), “o termo utilidade designa aquela propriedade existente em qualquer coisa, propriedade em virtude da qual o objeto tende a produzir ou proporcionar benefício, vantagem, prazer, bem ou felicidade...” E, de forma similar, para Mill (2005, p. 48), “o credo que aceita a utilidade, ou o Princípio da Maior Felicidade, como fundamento da moralidade, defende que as ações estão certas na medida em que tendem a promover a felicidade, erradas na

inversamente, a infelicidade (desprazer ou sofrimento) à injustiça em termos individuais ou coletivos. Rawls, aliás, faz o seguinte comentário crítico sobre a calculabilidade utilitária que ele denota em Henry Sidgwick⁴⁸: “a sociedade está ordenada de forma correta e, portanto, justa quando suas principais instituições estão organizadas de modo a alcançar o maior saldo líquido de satisfação, calculado com base na satisfação de todos os indivíduos⁴⁹ que a ela pertencem” (RAWLS, 2008, p. 27).

Dois atrativos moral-políticos do utilitarismo, realçados por Kymlicka (2006), podem ser a independência em relação a fontes divinas ou metafísicas e o consequencialismo, isto é, um bem identificável ou não de um ato ou procedimento. Aparentemente, o consequencialismo parece ser uma prática razoável e comum, conforme Gargarella (2008, p. 4-5), pois “agimos de algum modo ‘consequencialista’ quando [...] examinamos o modo como tal ação contribui para a obtenção de um certo estado de coisas que consideramos intrinsecamente bom.” Por exemplo, parece plausível que alguém admita hoje algum tipo de sacrifício ou dor em prol de vantagens futuras. Além disso, outro ponto a favor do utilitarismo, conforme Gargarella seria que, em vez de prejudicar escolhas e desejos “o utilitarismo [...] sugere considerar as preferências de cada um dos afetados [...]” desde que, ante as possibilidades, responda-se à pergunta: qual proposta satisfaz mais interesses?⁵⁰ Se se admitem vantagens como essas, tende-se, conseqüentemente, a enxergar o utilitarismo como uma teoria moral-política plausível.

medida em que tendem a produzir' o reverso da felicidade. Por felicidade, entende-se o prazer e a ausência de dor; por infelicidade, a dor e a privação de prazer”. Embora Mill, frisa Trindade (2005, p. 100), fosse crítico da quantificação de prazer benthaminiana, propôs a hierarquização qualitativa: “O homem diferencia-se do gato (ou de qualquer outro animal) porque sua felicidade pode ser aferida por graus de qualidade. Felicidade não é apenas satisfação”. Para Sidgwick (apud NAKAI, 2007, p. 4), há contradição nesse argumento de Mill: “é difícil de ver em que sentido um homem que de dois prazeres alternativos escolhe o menos agradável no terreno de sua superioridade em qualidade, para então tomá-lo como 'maior' felicidade ou de prazer, como seu padrão de preferência.”

⁴⁸ Autor prolífero da época vitoriana, cuja obra principal, *Métodos da Ética* (1874), foi decisiva sobre o desenvolvimento geral da moral distinta da religião. Com Sidgwick, o utilitarismo inglês tornou-se uma doutrina acadêmica respeitável. Num movimento crítico-comparativo, ele tentou conciliar “o egoísmo psicológico” (individualismo) ao princípio da “benevolência racional” (bem maximizado) e, por fim, admite o prazer como argumento consistente do utilitarismo.

⁴⁹Nakai (2007), comentando *Os Métodos*, observa que Sidgwick, próximo a Mill, critica o intuicionismo dogmático (virtudes particulares, cânones religiosos, costumes arbitrários) e admite o consequencialismo hedonista do utilitarismo, pelo qual o comportamento racional é o que prioriza maximização calculável da felicidade do agente.

⁵⁰ Gargarella (2008) chama atenção que autores como Dworkin, advogam o igualitarismo como distintivo principal do Utilitarismo. Em tese, no conflito de interesses a equalização de preferências proporciona o critério da maximização do bem-estar majoritário, à revelia do conteúdo e status do propositos. Por esse princípio e parafraseando o exemplo de Gargarella, considere-se que numa dada situação, a escolha majoritária por saneamento básico sobrepõe-se à preferência de uma minoria (mais rica) por um estádio poliesportivo. Então, o esquema: utilitarismo → igualitarismo → bem-estar majoritário, parece justo.

Rawls, entretanto, rechaça a alegada plausibilidade teleológica dos argumentos utilitaristas⁵¹. O teor da recusa passa pela seguinte ponderação (RAWLS, 2008, p. 32): “A maneira mais natural, então, de chegar ao utilitarismo [...] é adotar para toda sociedade o princípio da escolha racional para um único ser humano”. Com efeito, três refutações imediatas são as seguintes: em primeiro lugar, justiça como equidade recusa a perda de liberdade para alguns em nome de um bem maior compartilhado por todos. Destarte, liberdades fundamentais e direitos legalmente justos são inquestionáveis e imunes a negociações e cálculos sobre interesses. Em segundo lugar, os princípios de escolha social, identificados com princípios de justiça, derivam de um acordo original contratualista distinguem em essência, portanto, de escolhas individualistas ou corporativistas. Essa projeção individual ou grupal (algum prejuízo ou dor agora para vantagens futuras) à universalidade social é um aspecto inadmissível. Não parece justo sacrificar uma parte da sociedade em benefício das demais, nem as gerações atuais em prol das futuras, acentua Rawls. O mais agravante nessa “operação ilegítima” privatista na crítica rawlsiana, conforme comentário de Gargarella (2008, p. 8), é o desprezo à independência e à dissociabilidade das pessoas, isto é, “o fato de que cada indivíduo deve ser respeitado como um ser autônomo, distinto dos demais, e tão digno quanto eles.” E em terceiro lugar, a justiça com equidade em vez de teleológica, como o utilitarismo, é deontológica, pois “não especifica o bem independentemente do justo, ou não interpreta o justo como aquilo que maximiza o bem.”⁵² (RAWLS, 2008, p. 36). Nesse aspecto, ao contrário do utilitarismo, em Rawls, o justo sobrepõe-se ao bem: primeiro, na inviolabilidade da pessoa (tal como descrito em TJ §1). A respeito Werle (2010, p. 34), comenta que “a autonomia dos indivíduos não pode ser violada por considerações coletivas de bem-estar social, do bem comum ou outro fim coletivo.” Em segundo lugar, no princípio de neutralidade de justificação do Estado perante o fato do *pluralismo*, pelo qual veda-se, aos princípios de justiça que regem a vida social, alicerçarem-se em alguma doutrina abrangente específica.

Enfim, no *Prefácio da Edição Revista* (1990) de *Teoria*, Rawls é enfático: “Não acredito, acima de tudo, que o utilitarismo consiga oferecer uma teoria dos direitos e das

⁵¹Por outro prisma, para um intuicionista como G.E. Moore, a partir da ideia do “valor intrínseco”, os utilitaristas caem na falácia naturalista do normativismo, o qual confunde o bom em si com algo (meio) – o prazer, que se supõe proporcionar o bem. Para uma abordagem dessa crítica, veja-se o inteligente artigo de Denis Coitinho, “Moore e a crítica ao normativismo ético: o papel do valor intrínseco” (COITINHO, 2009).

⁵² Na *Teoria* (2008, §3; p. 16), Rawls deixa claro que um dos caracteres da justiça com equidade é “conceber as partes na posição inicial como racionais e mutuamente desinteressadas. Isso não significa que as partes sejam egoístas [...]. Mas são concebidas como pessoas que não têm interesse nos interesses alheios.” E à frente no § 20; p. 144, ele frisa que justamente naquela posição, é que os princípios fundantes dessa categoria de justiça são definidos e acordados.

liberdades fundamentais dos cidadãos como pessoas livres e iguais, requisito da mais alta importância para a teoria das instituições democráticas” (RAWLS, 2008, p. XXVI). Em forma de perspectiva positiva, ele ratifica (RAWLS, 1992, p. 28-29) que a justiça como equidade é “uma concepção de justiça para uma democracia constitucional que é razoavelmente sistemática e praticável, [...] oferece uma alternativa ao utilitarismo predominante em nossa tradição de pensamento político.” Portanto, uma teoria da justiça com equidade apresenta-se melhor plataforma aos princípios constitucionais e às liberdades básicas em relação àquele.

Seguindo *O Liberalismo Político*, em que a concepção do pluralismo razoável de fundo redimensiona a sobrecarga moral da teoria da justiça como equidade da *Teoria*, em concepção política de justiça, a questão básica do entendimento de justiça política para uma sociedade política, em Rawls, é condensada da seguinte forma: “Como é possível a existência ao longo do tempo de uma sociedade justa e estável de cidadãos livres e iguais, que se mantêm profundamente divididos por doutrinas razoáveis, sejam filosóficas, religiosas ou morais?” (RAWLS, 1997, p. 33).

A resposta igualmente central provém da conjugação da liberdade e da igualdade assumidas pelas instituições básicas da sociedade democrática que, atreladas à justiça, incorporam os dois princípios que constituem o âmago e que, portanto, definem a teoria da justiça com equidade:

- a) a cada pessoa tem direito pleno a direitos iguais e liberdades básicas as quais extensivas a todos, e devem ter o justo valor garantido;
- b) as desigualdades econômicas devem vincular-se, por um lado, aos iguais acessos e oportunidades de posições e cargos às pessoas e, por outro, ao benefício máximo aos menos favorecidos da sociedade (RAWLS, 2007, p. 35; 2003, p. 60).

Certamente pela lealdade ao paradigma liberalista, o filósofo de Baltimore adota uma “ordem léxica” pela qual o primeiro princípio – relativo aos direitos civil e políticos (liberdades fundamentais) sobrepunha-se ao segundo princípio – dos direitos sociais.⁵³ Já em *Teoria* (§39, p. 302), ele afirmara: “Ao falar da prioridade da liberdade refiro-me à primazia do princípio da liberdade igual em relação ao segundo princípio de justiça. Os dois princípios estão em ordem lexical, e, portanto as exigências de liberdade devem ser atendidas primeiro.” Kymlincka (2006, p 68) simplifica mais ainda essa hierarquização lexical da seguinte

⁵³Direitos civis: as liberdades de consciência, de pensamento, de associação e de movimento. Direitos políticos: o direito de votar e de concorrer a cargos eletivos, a liberdade de informação, de associação. Direitos sociais (necessidades básicas ou interesses vitais): integridade física, nutrição, água potável, saneamento básico, atendimento médico, educação fundamental etc. No Capítulo 5 da presente pesquisa, trata-se dessa tríplice esfera de direitos.

maneira: “as liberdades iguais têm precedência sobre igual oportunidade, que têm precedência sobre os recursos iguais.”

3.2 IDEIAS FUNDAMENTAIS DA CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA DE RAWLS

São, pois, esses princípios, conforme supracitado, que fundamentam e definem a justiça como equidade, cuja complexidade incorpora seis ideias fundamentais, como sublinha o próprio Rawls no § 8 de *Justiça como Equidade* (2003, p. 34). A seguir, julga-se importante mencionar, ainda que brevemente, as quatro primeiras dessas ideias: cooperação social, sociedade bem-ordenada, estrutura básica da sociedade e conceito de pessoa política. Além dessas, as ideias de posição original e seu caráter de véu da ignorância acomodada no modelo contratualista e a de justificação pública são importantes no sentido da deliberação pública.

A cooperação social, em seu caráter intergeracional, é uma ideia indispensável à ideia estruturada da justiça como equidade e tem, conforme Rawls (1997), três aspectos pertinentes: a) existência de regras e procedimentos que os cooperantes publicamente reconhecem e pelo quais se balizam; b) os justos termos da reciprocidade consensual entre os cooperantes se expressam nos princípios de direitos; e c) deveres relativos à estrutura básica da sociedade e a vantagem, ou bem racional (interesses), dos participantes⁵⁴.

Esse estilo de cooperação social efetiva-se no complexo da sociedade bem-ordenada.⁵⁵ Essa segunda ideia é definida como “uma sociedade regulada por uma concepção política pública da justiça⁵⁶” (RAWLS, 1997, p. 60; 2003, p. 7; 11). E identifica-se por três elementos: a aceitação dos princípios de justiça é recíproca; os cidadãos, pelo senso de justiça, obedecem a instituições sociais que consideram justas; e as instituições da estrutura social básica

⁵⁴ Cooperantes traduz-se em ideia de pessoa com sentido de justiça, isto é, com “capacidade para compreender, aplicar e agir de acordo com a concepção pública da justiça que caracteriza os justos termos da cooperação” e com concepção de bem, ou seja, “capacidade de formar, rever e racionalmente prosseguir uma concepção da vantagem ou bem racional de cada um.” (RAWLS, 1997, p. 46).

⁵⁵ Em *Teoria da Justiça*, §69, p. 560 (semelhante a § 1; p. 5), encontra-se sociedade bem-ordenada como “uma sociedade na qual todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, e as instituições sociais atendem e se sabe que atendem a esses princípios.” Em *Justiça e Democracia* (2002, p. 382) consta a seguinte definição: “modelo do que é a sociedade democrática quando os princípios de justiça nela operam e a unificam.” É importante frisar que uma sociedade bem-ordenada requer o consenso sobreposto, dada a pluralidade natural das doutrinas abrangentes nas democracias; só um Estado opressivo impõe uma doutrina abrangente específica. E os princípios de justiça são respeitados pela estrutura básica da sociedade. E, por fim, a sociedade é completa e fechada porque nela o homem realiza seus propósitos e entra e sai pelo nascimento e morte.

⁵⁶ No *Liberalismo* (§2, p. 39-42), uma concepção pública de justiça é uma concepção moral para uma estrutura básica de sociedade; não se apoia numa doutrina abrangente específica e tem suas ideias enraizadas numa cultura política democrática. Em *Justiça e Democracia*, encontramos-la definida como “uma concepção desejosa de respeitar as liberdades individuais, se recusa a privilegiar uma visão particular do bem e a deduzir dela princípios coletivos de justiça, mas que tenta evitar o relativismo e o ceticismo.” (2002, p. 374).

respeitam aqueles princípios de justiça. A qualidade particular dessa sociedade é a concepção pública de justiça, partilhada comumente; caso contrário, trata-se de uma concepção democraticamente inadequada para uma sociedade democrática constitucional, isto é, incapaz de firmar o consenso de sobreposição como tal, necessário por três fatores: pluralismo natural de doutrinas em sociedades democráticas, combate ao estado arbitrário capaz de impor alguma doutrina abrangente e apoio livre e voluntário pela maioria, politicamente, à concepção de justiça.

A estrutura básica da sociedade aqui é fixada como terceiro esteio importante na concepção de justiça. Rawls (1997, p. 249) a demarca como objeto primeiro da justiça: “uma característica essencial da concepção contratualista da justiça é que a estrutura básica da sociedade constitui o objeto primordial da justiça.” Logo em seguida, ele a define como “[...] ordenamento num único sistema das instituições sociais mais importantes e o modo como ela distribuem direitos e deveres fundamentais e moldam a divisão das vantagens que resultam da cooperação social”.

Essa estrutura é composta por constituição política, sistema jurídico independente, formas de propriedade, organização econômica e esfera familiar, sintetizada por Rawls (2003, p. 14), como “contexto social de fundo dentro do qual as atividades de associações e indivíduos ocorrem.” E, nesse quadro, embora os indivíduos advoguem distintas concepções ou preferências de bem decorrentes da pluralidade de doutrinas abrangentes razoáveis às quais se filiam, convergem num esquema de cooperação social por meio do consenso sobreposto na esfera dos princípios de justiça prevalentes. Coitinho (2014, p. 163) explica que o

[...] essencial em uma concepção de justiça que busca o consenso sobreposto de doutrinas abrangente é elaborar uma estrutura básica da sociedade de maneira que evitem os conflitos insolúveis e, também, operar com os princípios claros e simples que sejam publicamente entendidos.

É por isso que escreve Rawls (2007, p. 40): “uma concepção política de justiça volve-se, em primeiro lugar, às instituições básicas e aos princípios, padrões e regras que nelas se aplicam.”⁵⁷ Note-se, portanto, que é a concepção político-moral de justiça, e não a concepção de bem, que garante unidade e estabilidade estrutural.

Como quarta ideia agregada importante, destaca-se a concepção de pessoa enquanto política. Assim, pessoa política, implica um conceito ancorado na ideia ampla de cidadãos

⁵⁷ Acima da nota 12, há também referência conceitual à “estrutura básica sociedade” em *Uma Teoria da Justiça* e em *Justiça com Equidade* (2003).

livres e iguais portadores de faculdade moral que lhes possibilita a ideia de bem, que pode ser redimensionada porque eles não são reféns de uma concepção particular.⁵⁸

A posição original e o véu da ignorância situados na perspectiva contratualista formam a quinta ideia. Rawls adota, no entanto, de uma forma inovada, o modelo contratualista,⁵⁹ como ele mesmo esclarece: “Tentei generalizar e elevar a uma conduta mais alta de abstração a teoria tradicional do contrato social tal como formulada por Locke, Rousseau e Kant.” (RAWLS, 2008, p. XLIV). Esclarece ainda, que a intenção do autor não é fundar sociedade ou forma de governo, mas assumir o contrato enquanto condição de justificação racional da existência do Estado e legitimação do poder político.⁶⁰ Assim, há pelo menos dois interesses básicos: em primeiro lugar, a prescrição da autonomia rousseauiana aprofundada por Kant, pela qual cidadãos livres estabelecem suas formas de conduta; e, em segundo, como observa Werle (2010, p. 38), “a linguagem do contrato traz em si as ideias de aceitabilidade razoável e de publicidade dos princípios de justiça”. Destarte, o liberalismo político se associa ao contratualismo na asserção de que, numa sociedade justa e legítima, os cidadãos justificam racionalmente as instituições políticas, econômicas e sociais. Ao mesmo tempo, porém, Rawls distancia-se dos clássicos contratualistas, em particular quanto aos limites da racionalidade. Delimita, então, o contrato social à estrutura básico-democrática norte-americana, a partir da qual acredita que os princípios de justiça espriar-se-iam às demais sociedades liberais hodiernas.

A modificação essencial de Rawls sob o pressuposto contratualista da legitimação das sociedades políticas radicado no consenso entre cidadãos livres e iguais está na figura da posição original⁶¹ associada ao véu da ignorância⁶² – artifício hipotético, porém dotado de

⁵⁸ Rawls (2007, p. 56) observa que quando, numa determinada sociedade, os direitos básicos dependem da filiação religiosa, por exemplo, “essa sociedade tem uma diferente concepção política da pessoa. Falta-lhe uma concepção da igual cidadania, pois esta concepção acompanha a de uma sociedade democrática de cidadãos livres e iguais”.

⁵⁹ Conforme Bobbio (1994, p. 61-64), três fundamentos clássicos da obrigação são: *ex generatione* (dos filhos), *ex delicto* (do escravo) e *ex contractu* (do súdito). A este último, pertence a natureza do contrato social, o qual “mais do que um fato histórico [...] é concebido como uma verdade de razão, na medida em que é um elo necessário da cadeia de raciocínios que começa com a hipótese de cidadãos livres e iguais. [...], o contrato além de um fundamento da legitimação é também um princípio explicativo.” Acrescente-se que obra de Möller, *A Justiça como Equidade em Rawls* (2003), apresenta uma síntese razoável sobre especificidades do contrato social em Hobbes, Locke, Rousseau e Kant.

⁶⁰ Importante lembrar que Locke (*Segundo Tratado sobre o Governo Civil/Cap. I*), enfatiza que, à diferença do pai de família e do senhor, o magistrado é o que tem legítimo “poder político com direito de fazer leis.”

⁶¹ “A posição original é definida de modo a ser um *status quo* no qual todos os acordos firmados são justos. É uma situação na qual as partes são igualmente representadas como pessoas morais, e o resultado não é condicionado por contingências arbitrárias nem pelo equilíbrio relativo das forças sociais.” (RAWLS, 2008, §20, p. 146). A posição original em função das distintas concepções ideais de justiça, incompatibiliza-se ao perfeccionismo o qual, enquanto teleológico, concebe um princípio de excelência humana como tal superior a quaisquer outros.

premissas admissíveis para responder a seguinte questão: qual é o suporte da justa cooperação social?⁶³ A justiça com equidade, em vez de lei divina ou de qualquer outra ordem, apoia-se, segundo Rawls (1997, p. 49), naquele sistema cujos termos aparecem “como sendo acordados [...] entre cidadãos livres e iguais que nascem na sociedade em que passam toda sua vida.” A justiça política equitativa exclui desse acordo ao nível da esfera da estrutura social básica – à semelhança dos coerentes acordos triviais – qualquer estratégia de proveito: força, ameaça, engodo, fraude etc. Todavia, impõe-se ainda a pertinente dificuldade de se fixar uma perspectiva de concepção política de justiça interessada no acordo equitativo, porém desconexa das circunstâncias e/ou da determinação de alguma doutrina abrangente. O recurso é a ideia restritiva “do véu de ignorância”: “Na posição original, não se permite que as partes conheçam as posições sociais ou as doutrinas abrangentes específicas das pessoas que elas representam.” (RAWLS, 2003, p. 21; 1997, p. 51). Obstruem-se, de resto, referências a sexo e etnias e a dotes natos, tais como força e inteligência.

3.2.1 Justificação pública: equilíbrio reflexivo, consenso sobreposto e razão pública

A sexta ideia – a de justificação pública – será tratada com certa particularidade, dada sua íntima associação às condições deliberativistas e por sua concepção demarcada por uma epistemologia transigente, desdobrada em equilíbrio reflexivo, consenso sobreposto e razão pública fundamental.

Isso quer dizer que, como já se notou neste trabalho, em vez orientação metafísica e epistemologia fundacionalista em procedimentos epistêmicos como intuicionismo, perfeccionismo, dualismo, dedução transcendental etc. – e, por outro lado, recusando-se ao ceticismo e ao relativismo – Rawls acolhe o método da epistemologia “coerentista holística”⁶⁴, na expressão de Coitinho (2014, p. 22), porque o conjunto de crenças retificáveis não impede juízos ponderados e harmonizados no equilíbrio reflexivo amplo que viabiliza,

⁶² O véu da ignorância ao encobrir as especificidades das doutrinas abrangentes permite “encontrar uma concepção política da justiça que pode ser o alvo de um consenso de sobreposição...” (RAWLS, 2007, §4.3; nota 27; p. 51). Com efeito, viabiliza-se a justificação pública numa sociedade de pluralismo razoável.

⁶³ Rawls (2003, §6.1; p. 21) explica que a cooperação social deriva do compromisso recíproco num contexto de pluralismo razoável em que os cidadãos rejeitam submeterem-se a textos sagrados, à tradição e a valores ou ditames externos. “Portanto, não há outra alternativa melhor senão um acordo entre os próprios cidadãos, concertado em condições justas para todos”.

⁶⁴ “A epistemologia moral coerentista holística assegura que uma crença moral é justificada na medida em que o conjunto de crenças do qual ela faz parte é coerente. Assim, cada crença moral é avaliada pelo papel que ela desempenha no conjunto coerente das crenças evitando o problema do regresso epistêmico”. (COITINHO, 2014, p. 31). O autor explica, ainda, que a preferência de uma crença específica é o atestado de sua justificação, sem que isso implique, *a priori*, pontos fixos a partir dos quais crenças outras seriam inferidas. O norteamento holístico rechaça, percebe-se, pretensões teórico-morais dogmáticas.

portanto, consenso e justificação de princípios morais. Com efeito, “esta concepção pública de justiça é política e não metafísica, pois é uma concepção moral aplicada à estrutura básica de uma sociedade democrática, o que possibilita lidar com o problema do pluralismo razoável.” (COITINHO, 2014, p. 33).

De fato, a justificação pública – acoplada à ideia de sociedade bem-ordenada em que se reconhece, de forma pública, a concepção de justiça – é um recurso metodológico apropriado ao entendimento de uma concepção política de justiça numa sociedade democrática demarcada pelo pluralismo razoável. Coitinho (2014, p. 199) descreve o propósito da justificação:

A teoria da justiça de Rawls pode ser vista como uma teoria ética neocontratualista que busca a justificação pública dos princípios morais-políticos, afirmando a objetividade desses princípios a partir da aceitabilidade/razoabilidade; negando, porém, que teorias epistêmicas possam garantir a verdade objetiva dos fatos morais.

O ponto importante a ressaltar seguindo a raciocínio de Coitinho, é que a argumentação rawlsiana não admite também uma matriz epistêmica de tipo realista⁶⁵ capaz, portanto, de fixar uma justificação última aos princípios e juízos morais; ao contrário, fixa-a sob o pressuposto da imparcialidade entre os valores e juízos políticos numa cidadania democrático-constitucional. Na teoria de Rawls, isso significa o seguinte:

Justificar nossos juízos políticos para os outros é convencê-los por meio da razão pública, isto é, por meio de raciocínios e inferências, condizentes com questões políticas fundamentais, e recorrer a crenças, motivos e valores políticos que é razoável que os outros também aceitem.” (RAWLS 2003, p. 38),

Após percurso abreviado pelas ideias fundamentais da concepção política de justiça, embasadas no liberalismo político, passe-se, então, à justificação pública desmembrada nos conceitos de equilíbrio reflexivo, consenso sobreposto e razão. A intenção primaz, como já foi aludido é apreender a natureza e o nível de deliberação pública na teoria político-democrática liberal arquitetada por Rawls.

a) O equilíbrio reflexivo

Considerando o fato do pluralismo de doutrinas abrangentes razoáveis no contexto de uma sociedade democrática, Rawls tem a convicção de fundar sua teoria da justiça à luz da

⁶⁵ O realismo e o antirrealismo orbitam em torno do conceito de verdade, que é o tópico central na discussão do estatuto cognitivo das teorias científicas. Basicamente, os realistas asseguram que a verdade se encaixa no modelo de realismo científico no qual linguagem e mundo se identificam.

justificação pública, recusando, conseqüentemente, algum tipo de orientação fundacionalista. É nessa perspectiva de justificação desobstruída, isto é, da não dogmática de pensamentos que se pode compreender o procedimento do equilíbrio reflexivo. Qual é a natureza e qual é o objetivo básico do equilíbrio reflexivo? A partir de Rawls, Coitinho (2014) apresenta a seguinte explicação: em sociedades democráticas, a partir de juízos morais convergentes sobre tolerância religiosa e repúdio à escravidão, verifica-se acordo entre liberdade e igualdade; princípios de justiça devem nortear juízos discordantes acerca de critérios de bens distributivos; deve-se tomar por base uma teoria-moral política demarcada pela justiça com equidade. Isso pode ser sintetizado no movimento entre os princípios institucionais básicos provindos da posição original, em que se presumem a igualdade sob o véu da ignorância e as intuições morais. Por esse movimento, esclarece Merle (2011), os princípios de justiça engendrados na experiência posição original podem qualificar intuições morais e reflexões desta esfera, aprimorando caracteres daquela.

Rawls (2008, p. 24-25) assim explica essa dinâmica:

Com [...] avanços e recuos às vezes alterando as condições das circunstâncias contratuais, outras vezes modificando nossos juízos para que se adaptem aos princípios, suponho que acabemos por encontrar uma descrição da situação inicial que tanto expresse condições razoáveis como gerem princípios que combinem com nossos juízos ponderados devidamente apurados e ajustados.⁶⁶

O exercício dessa prática deriva da condição de cidadãos livres e iguais, providos da capacidade racional teórico-prática e do senso de justiça, tal como juízos morais contrapostos à intolerância religiosa e à situação de escravidão. E em que consiste esse senso? O autor em *Justiça como Equidade* (2003, p. 41) explica que “o senso de justiça (forma de sensibilidade moral) envolve uma faculdade intelectual, já que seu exercício na elaboração de juízos convoca as faculdades da razão, imaginação e julgamento.” Ademais, além da ausência de coações externas, pois “juízos refletidos são aqueles proferidos quando as condições são favoráveis ao exercício de nossas faculdades da razão e senso de justiça. [...] “os que supõem que seus juízos são sempre coerentes são pessoas dogmáticas ou que agem sem reflexão; não raro são ideólogos e fanáticos.” (RAWLS, 2003, p. 41; 43). É por isso que Rawls advoga e prioriza o equilíbrio reflexivo amplo,⁶⁷ pois este perpassa reflexões abrangentes e

⁶⁶ Rawls (2008, p. 25) explica o sentido de equilíbrio reflexivo: é *equilíbrio*, porque há coincidência entre juízos e princípios dos indivíduos; e é *reflexivo*, porque os indivíduos conhecem os princípios aos quais os juízos se adaptam e as premissa que lhes geraram. (grifo nosso).

⁶⁷ No juízo reflexivo restrito, uma pessoa aceita e pauta-se por uma concepção de justiça que exige menos revisões; concepções distintas de justiça e suas respectivas forças argumentativas, são desconsideradas. (RAWLS, 2003, p. 42-43). Rawls distingue, ainda, juízo amplo de juízo pleno. No primeiro, considerando-se

ponderações sobre as concepções disponíveis de justiça, como as do utilitarismo e do perfeccionismo, cujas argumentações filosóficas podem alterar o senso de justiça – com efeito, o de juízos das pessoas. Segundo Coitinho (2014), o juízo reflexivo amplo tem a virtude de entabular coerência entre juízos morais, princípios morais e teorias de fundo, a partir das quais, e independentemente de juízos morais, escolhem-se princípios considerados mais razoáveis que outros.

Isso quer dizer, em condições autônomas, possibilitar e estabelecer razoabilidade entre juízos ponderados e juízos derivados de doutrinas abrangentes; por outro lado, significa recusar, coerentemente, alegações ou razões de caráter intuicionista ou fundacionalista à sua teoria política, em especial, à concepção de justiça política.

Conforme Rawls,

[...] pode-se dizer que a noção de justificação, de par com o equilíbrio amplo e pleno, é não fundacionalista no seguinte sentido: não se pensa que algum tipo específico de juízo refletido de justiça política ou nível particular de generalidade possa carregar consigo todo o peso da justificação pública. [...]. A concepção política mais razoável para nós é aquela que melhor se ajusta a todas as nossas convicções refletidas e as organiza numa visão coerente. (RAWLS, 2003, p. 44)

Está explícito, então, que juízos reflexivos ou ponderados⁶⁸ integram o princípio do “equilíbrio reflexivo,” o qual constitui, por sua vez, uma compreensão pública de justiça compartilhada pelos integrantes de uma sociedade bem-ordenada e democrática. Esta é uma forma que Rawls propõe para que, segundo Coitinho (2014; p.140), se “estabeleça uma teoria normativa da justiça (política), de maneira que se harmonize os juízos morais particulares com os princípios de justiça.” Nas palavras de Rawls em *Liberalismo Político* (1997, p. 37), “[...] uma concepção de justiça para ser aceitável, deve estar de acordo com nossas convicções mais consideradas, a todos os níveis de generalidade [...].”

Portanto, quando Rawls (2003, p. 36-37), afirma que o que define a justificação pública é a “ideia de justificação de maneira apropriada a uma concepção de política para uma

reflexões abrangentes, alinham-se convicções gerais, princípios fundamentais e juízos particulares de uma pessoa. No segundo caso, numa sociedade bem-ordenada, “todos os cidadãos reconhecem que afirmam a mesma concepção pública de justiça.”

⁶⁸ Conforme Scanlon (2003, p. 143), as características que, de acordo com Rawls, marcam a classe de juízos ponderados caem em três categorias. A primeira tem a ver com as condições em que o julgamento é feito. Considerando juízos, são aquelas que são feitas quando uma pessoa: a) está ciente de fatos relevantes sobre a matéria em causa; b) é capaz de concentrar-se sobre essa questão: não perturbada, com medo etc.; e c) não têm a ganhar ou perder com base na resposta dada. O segundo conjunto de características refere-se à forma como o julgamento é mantido. Deve ser: d) um sobre o qual a pessoa está confiante, isto é, sente-se certa, em vez de hesitante; e e) um que é estável ao longo do tempo (e, na versão apresentada nas "Esboço", aceite por todos os juízes competentes). Finalmente, pelo menos em "Esboço", o julgamento deve ser "intuitivo no que diz respeito aos princípios éticos."

sociedade caracterizada, como uma democracia o é, pelo pluralismo razoável,” fixa que a justificação pública, e não uma doutrina abrangente específica, alicerça a justiça com equidade. Por essa determinação, esse aspecto da teoria rawlsiana alinha-se ou conflui com o modelo das democracias deliberativas contemporâneas.

b) O consenso sobreposto

Embora já se tenha indicado a natureza e o sentido do consenso sobreposto, este será tratado agora de modo mais específico, porque ligado à razão pública, e porque parece ser um elemento indispensável, na perspectiva de Rawls, de justificação e deliberação públicas. O segundo elemento básico da justificação pública da teoria da justiça como equidade é o consenso sobreposto (*overlapping consensus*). Em relação à substantividade dos princípios de justiça, este é uma base pública de justificação para a estrutura básica (estruturas políticas e sociais da sociedade vistas como um sistema de cooperação). Assente à sua estilização de liberalismo político, Rawls (2003, p. 44-45) o define como um “procedimento capaz de tornar mais realista, ou melhor, conformar a sociedade bem-ordenada ao contexto da democracia contemporânea demarcada pelo fato do pluralismo razoável⁶⁹: “Cidadãos têm opiniões religiosas, filosóficas e morais conflitantes e, portanto afirmam a concepção política a partir de doutrinas abrangentes diferentes e opostas [...] por razões diversas.” Contudo, “elas são todas igualmente aceitáveis desde que respeitem os limites impostos pelos princípios da justiça política.” (RAWLS, 2000, p. 261).

Mais do que isso, são elas indispensáveis, pois, como observa Weber (2011), valores políticos publicamente argumentáveis e importantes para sociedade cooperativa, derivados dessas doutrinas, têm contributo valioso para a concepção política de justiça.

O consenso sobreposto, por conseguinte, é um dispositivo teórico volvido ao consenso de doutrinas abrangentes razoáveis e porta-se, ao mesmo tempo, com autonomia perante estas, pois “numa doutrina constitucional a concepção pública de justiça deverá ser, tanto quanto possível, apresentada como independente de quaisquer doutrinas religiosas, filosóficas e morais abrangentes.” (RAWLS, 1997, p. 150). Nesse sentido, Coitinho (2014) denota, nesse consenso, traços epistemológicos do pragmatismo – expresso no intento do consenso moral-político entre doutrinas abrangentes – e do realismo – mediante assertiva dos deveres morais e políticos.

⁶⁹ Rawls tem a perspicácia e o propósito em discernir o *pluralismo razoável* do *pluralismo em si*, que é “um infeliz condição humana ao permitir a proliferação de doutrinas que não são apenas irracionais, mas insanas e agressivas.” (RAWLS, 1997, p. 150, grifo nosso).

É correto dizer que, no pensamento rawlsiano, por um lado, em condições democrático-pluralistas como a grande maioria das sociedades contemporâneas, é coerente e justo considerar a diversidade de perspectivas de doutrinas abrangentes razoáveis⁷⁰; por outro, estabelecer que nenhuma delas é suficientemente capaz de homogeneizar e decidir, por si só, questões e decisões básicas de justiça política⁷¹. É importante grifar essa exigência de razoabilidade⁷² de doutrinas abrangentes, porque os naturais entendimentos dessemelhantes, e respectivos interesses não devem induzir os cidadãos a violarem a estabilidade democrática, tampouco os requisitos da justiça. Portanto, o consenso sobreposto de doutrinas abrangentes quer relevar “uma concepção política de justiça à base de uma sociedade democrática constitucional cujos princípios, ideais e padrões satisfazem o critério de reciprocidade.” (RAWLS, 2004, p. 226).

Destarte, é importante destacar os três aspectos pelos quais Rawls acentua a sobreposição desse consenso. Em primeiro lugar, o consenso tem caráter moral, porque seu objeto, a concepção de justiça, é moral; em segundo lugar, tem fundamentos morais, haja vista que sociedade e pessoas são morais e, como tal, apoiam a concepção política de justiça de caráter moral; e, em terceiro lugar, estabilidade, pois, a partir dos aspectos anteriores, os indivíduos sustentariam a concepção política de justiça, ainda que sua perspectiva particular se tornasse dominante. Contudo, que razões subjacentes, a rigor, asseguram a natureza dessa estabilidade? Em primeiro lugar, a formação psicológico-moral, capaz de comprometer as pessoas, na expressão do autor, com os “justos compromissos”; e depois, a cultura política democrática caracterizada pelo assentimento do pluralismo razoável. Em palavras rawlsianas (1997, p. 147-150), “Uma concepção da legitimidade política visa à obtenção de uma base política de justificação e apela à razão pública, logo a cidadãos livres e iguais encarados como razoáveis e racionais.”

⁷⁰ Em *Uma Teoria da Justiça* (p. 2008, p. 482), o autor já havia assinalado o seguinte: “Pode haver, de fato, diferenças consideráveis nas concepções de justiça dos cidadãos, contanto que essas concepções conduzam a juízos políticos semelhantes [...]. Naturalmente essa sobreposição não precisa ser perfeita, basta que se satisfaça uma condição de reciprocidade.”

⁷¹ A crítica do filósofo estadunidense aponta que a tradição ancorou-se, de praxe, moral e politicamente, em algum tipo de doutrina abrangente unilateral. De Platão e Aristóteles a Agostinho e Tomás de Aquino, perdurou a ideia de bem razoável e racional. Na modernidade, Kant e Mill primaram a liberdade individualista e o utilitarismo de Bentham, e Sidwick centrou-se na felicidade geral calculada, como mencionei acima. Portanto, impossibilitou-se, em qualquer uma dessas formas, a perspectiva do consenso sobreposto.

⁷² Doutrinas abrangentes não razoáveis inviabilizam a democracia, porque “seus princípios e ideais não satisfazem o critério de reciprocidade, e de várias maneiras, deixam de estabelecer as liberdades básicas iguais.” (RAWLS, p. 2008, 226). Ele tipifica algumas delas: doutrinas religiosas fundamentalistas, formas de aristocracias, autocracias e ditaduras. No *Liberalismo Político* (1997, p. 63), ressalva que, embora estas nunca sejam excluídas, que “não obtenham um apreço suficiente para minarem a justiça essencial da sociedade.”

Sendo assim, em relação aos princípios liberais de justiça, o consenso sobreposto distingue-se e supera, por natureza, o consenso constitucional⁷³. Este último tipo de consenso associa-se ao *modus vivendi* – procedimento circunstancial⁷⁴ – que, com efeito, exclui ideias de pessoa e sociedade e também a concepção pública partilhada. Em vez disso, o sobreposto é mais profundo – radica-se numa concepção política de justiça, considerando as ideias de pessoa e sociedade –; é mais extenso – inclui princípios políticos democráticos e princípios que abarcam a estrutura básica da sociedade –; e seu conteúdo específico fixa direitos substantivos: liberdades de consciência e pensamento, oportunidades equânimes e princípios relativos às necessidades básicas. Acrescenta-se, nesse último aspecto, a observação de Coitinho (2014, p. 166): “A especificidade do consenso sobreposto estabelece seu foco numa concepção política de justiça, tendo a justiça como equidade como referência fundamental.” Enfim, Rawls pretende assim dissipar uma das as confusões suscitadas entre o consenso sobreposto e o artifício do *modus vivendi*.

c) A razão pública

Bobbio chamou atenção para o fato de que “a democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, dos governos cujos atos se desenrolam em público e sob controle da opinião pública.” (BOBBIO, 2015, p. 29). É nessa direção, porém com maior amplitude, que se compreende agora o sentido fundamental da ideia de razão pública. Nas palavras de Rawls (2001, p. 173), ao conteúdo da razão pública, integra a própria ideia de democracia. Em *Justiça como Equidade* (2003, p. 127), ele reitera: “se estamos falando de razão pública, o conhecimento e os modos de argumentação [...] que fundamentam a escolha que as partes fazem de princípios de justiça têm que ser acessíveis à razão comum dos cidadãos.”

Assim, a razão pública, situada no quadro de sociedade democrática constitucional bem ordenada e essencialmente caracterizada pelo pluralismo razoável, “explicita no nível mais profundo os valores morais e políticos que devem determinar a relação de um governo democrático constitucional com seus cidadãos e a relação destes entre si.” (RAWLS, 2001, p. 174). Inspirado na definição kantiana de razão pública, em *Aufklärung*,⁷⁵ o autor sublinha que

⁷³ Um dos argumentos precisos de Rawls sobre essa diferenciação (consenso sobreposto / *modus vivendi*) é precisamente este: “um consenso de sobreposição não se reduz a um mero consenso acerca da aceitação de determinadas autoridades ou da obediência a certo tipo de convenções, fundadas na conveniência de interesses pessoais ou de grupo.” (RAWLS, 1997, p. 153). O (*modus vivendi*) é recorrente em situações conflituosas mediante acordos internacionais, como o próprio Rawls alude.

⁷⁵ Rememore-se que, no opúsculo *Resposta à pergunta: que é Esclarecimento?* de 1783, Kant, ao frisar a necessidade de Esclarecimento para a superação da tutela intersubjetiva de entendimento, isto é, capacidade pelo entendimento autônomo de justificar-se perante outros indivíduos, define assim a razão pública: “o uso público

a pensa como marca da democracia entre cidadãos que partilham cidadania igualitária; opõe-se a ela, em contraste, quem recusa esse regime e a regra da reciprocidade. Três aspectos seus imediatos são: a) é relativa aos cidadãos livres e iguais – é razão da esfera pública; b) seu objeto é o bem público em termos de justiça política fundamental, a qual inclui elementos constitucionais primordiais e justiça essencial; e c) sua natureza e seu conteúdo são públicos, porque vinculados a ideais e princípios relativos à concepção de justiça política eleita pela sociedade.

Explicando melhor o objeto da razão pública, de acordo com Rawls, esta precisa delimitar-se aos elementos constitucionais básicos e a questões de justiça básica⁷⁶, centrando-se, portanto, em questões fundamentais e de valores políticos – entre as quais direito ao voto, religiões a serem toleradas, direito a garantias de igualdades equânimes de oportunidades e posse de propriedades. Em termos comparativos, questões outras como leis fiscais, leis ambientais, delimitações e proteções de parques, flora e fauna, subsídios financeiros a museus e artes etc., embora relevantes, não têm, nesse sentido, igual prioridade ou o mesmo peso que as questões anteriores.

Dito isso, destaquem-se agora três segmentos distintivos da ideia de razão pública. Em primeiro lugar, esta destina-se aos fóruns políticos públicos, primeiramente, em três esferas de poder da democracia constitucional: no legislativo (espaço parlamentar), no executivo (projetos, campanhas e ações de governantes) e no judiciário (especialmente entre juízes de um tribunal supremo); no mesmo sentido, configura-se nos discursos e debates públicos, tal como em períodos eleitorais, quando candidatos, à luz da concepção de justiça política, apresentam projetos políticos razoáveis voltados ao convencimento racional e coerente do voto dos cidadãos. Em segundo lugar, a razão pública destaca-se da razão não pública, referente a instituições e associações da sociedade civil. Rawls explica que “as razões não públicas englobam muitas razões da sociedade civil e designa aquilo que designei como ‘cultura de fundo’⁷⁷, em contraste com a cultura política pública.” (1997, p. 216). Nessa

da razão aquele que qualquer homem, enquanto sábio, faz dela diante do grande público do mundo letrado.” (KANT, 2005, p. 68). Esta dessemelha-se, portanto, daquela razão privada usada pelo sábio em grupos ou associações particulares.

⁷⁶ Rawls (1997, p. 222) descreve dois tipos de elementos constitucionais básicos: aqueles relativos a princípios fundamentais que particularizam o sistema de governo e o processo político, isto é, poderes legislativo, executivo e judicial e a figuração da regra da maioria aplicada; e aqueles relativos aos direitos e às liberdades básicas a serem respeitadas pelo legislativo: direito de voto, participação política, liberdade de consciência e pensamento e direito de associação. Por outro lado, a justiça básica distributiva inclui: liberdade de circulação, igualdade de oportunidades, desigualdades sociais e econômicas e bases sociais do respeito próprio.

⁷⁷ A cultura de fundo inclui associações e instituições como igrejas, universidades, comunidades científicas, associações profissionais etc. Rawls acrescenta que a cultura não pública, pelos diversos meios de comunicação, media a cultura de fundo e a cultura política pública.

particularidade, o liberalismo político rawlsiano e sua primazia pelas liberdades de pensamento e expressão ratifica que toda doutrina abrangente razoável deve ser livremente aceita, isto é, os cidadãos estão imunes a qualquer repressão estatal. E, finalmente, há o que Rawls chamou de ideal de razão pública associado ao denominado “dever de civilidade mútua”⁷⁸, decorrente da explicação e do comprometimento públicos de juízes, legisladores e executivos em torno das políticas fundamentais embasadas na concepção política de justiça considerada mais razoável. Cidadãos comuns e, portanto, fora dessas esferas, são idealizados como aqueles que legislam e balizam as reciprocidades mais razoáveis. Rawls (2004, 178-179), ressalta o seguinte: “Quando [...] a disposição dos cidadãos para se verem como legisladores ideais e repudiar os funcionários e candidatos a cargo público que violem a razão pública é uma das raízes políticas e sociais da democracia, e é vital para que permaneça forte e vigorosa”.

Depois desse percurso, parece possível vislumbrar que, quando o paradigma liberal político democrático rawlsiano, em vez fundacionalismos, orienta-se por um coerentismo holístico, como frisou Coitinho, compatibiliza-se com a perspectiva política da deliberação pública democrática; pelo menos, é o sentido que transparece nas raízes ideológicas fundantes. Assim, a admissão primordial da pluralidade razoável, embora conflitante, compreendida como exercício natural da racionalidade e da liberdade em contextos democráticos constitucionais, informa a projeção da concepção de justiça. Com efeito, por essa vocação política aberta, viu-se que o construtivismo político, por natureza, encarna, num contexto pluralista, um consenso sobreposto entre cidadãos livres, cooperantes e politicamente atuantes numa sociedade bem-ordenada, estabilizada e regulada pela concepção política pública de justiça. Como disse Rawls, um juízo ou acordo é certificado “se ele radicar num procedimento de construção razoável e racional, quando esse procedimento é corretamente formulado e seguido.”

Essa idealização teórica é também manifesta na adoção do modelo contratualista, no qual o filósofo hipotetiza a posição original associada ao véu de ignorância para condicionar cidadãos descomprimidos de atributos ou acervos subjetivos, particularismos e circunstancialidades, a integrarem o processo de construção, acordos e justificações públicas sobre princípios centrais de justiça e demais princípios e juízos acoplados, volvidos para valores políticos da democracia e da justiça.

⁷⁸ O ideal de razão pública implica comprometimento recíproco de “dever de civilidade”, isto é, um ideal de cidadania que impõe dever moral de explicação mútua, “o modo como os princípios e políticas que advogam e votam podem ser sustentados pelos valores políticos da razão pública.” (RAWLS, 1997, p. 213). O dever de civilidade, tal como o dever político, é moral e não jurídico.

Neste contexto, considera-se que a deliberação pública, em Rawls, explicita-se com mais nitidez no argumento da justificação, aqui concebida como desdobrada em equilíbrio reflexivo, no consenso sobreposto e razão pública.

Se a partir do fato do pluralismo razoável, o equilíbrio reflexivo é um movimento recíproco e coerentemente ponderativo entre procedimentos da posição original e as instituições morais, e o consenso sobreposto, como ideia avançada, estabelece que os cidadãos justificam e aceitam os princípios de justiça reguladores das instituições sociais básicas numa sociedade democrática pluralista – portanto, autônomo, moral e distinto de *modus vivendi* – a razão pública destaca, das esferas associativas privadas, “razões não públicas, tem força mais explícita de justificação”. Como enfatizou Rawls (2003, p. 127), “se estamos falando de razão pública, o conhecimento e os modos de argumentação [...] têm que ser acessíveis à razão comum dos cidadãos.” Ou, de outra forma (1997, p. 214): os cidadãos devem “explicar uns aos outros os fundamentos de suas ações [...], esperar que os outros poderiam subscrever como consistentes com sua liberdade e igualdade. Tentar cumprir esta condição é uma das tarefas que o ideal da democracia política exige de nós”.

Assim, os cidadãos têm consciência de que a razão pública é o sentido da esfera pública; seu objeto é o bem público, isto é, a justiça política é alicerçada em elementos constitucionais primordiais e sua natureza e conteúdo são públicos. E, a partir dessa concepção, compreendem na prática que fóruns políticos – esferas do poder (legislativo, executivo e judiciário) – e espaços públicos são apropriados para os debates e as deliberações razoáveis sobre questões, virtudes ou valores políticos socioantropológicos fundamentais: democracia ampla, justiça, direitos, inclusões, dignidades, reconhecimentos, cidadania, solidariedade etc. Com efeito, justificação e deliberação públicas, além de pragmáticas, são ontologicamente vitais ao próprio regime democrático.

3.3 O REPUBLICANISMO E O NEORREPUBLICANISMO

No quadro hodierno da filosofia política, ao lado de relevantes teorias moral-políticas como o liberalismo ou o liberalismo igualitário, o libertarianismo, o feminismo e o comunitarismo, o republicanismo⁷⁹ figura como uma teoria sobressalente porque, para além

⁷⁹ Seguindo esclarecimento de Lafer (1991, p. 15), o termo *república*, enquanto denota comunidade política organizada, remonta ao termo grego *politéia* (origem de *polity*, no inglês), e ao latim *civitas*, sendo traduzido por Hobbes como *commonwealth*. No neolatim, corresponde, de forma corrente, a *Estado*, desde que Maquiavel “semânticamente transformou a *situação* – o *status* (de onde provém a palavra estado) *rei publicae* – em *condição* de uma comunidade política, assinalada pelos requisitos da existência de um povo, de um governo e de um território.”

das especulações e dos debates teórico-acadêmicos transversalizados na história, no direito, na filosofia, na criminologia e na ciência política, é, sobretudo, uma forma de organizar a vida social, orientado para a ação na medida em que encarna notáveis ideais: liberdade política, autogoverno, cidadania, igualdade, virtude etc. Estes são, a rigor, caracteres de uma tradição republicana de raízes greco-romanas, prosperada na Europa renascentista, providente, entre os séculos XVII e XIX, de linguagem e de orientação aos revolucionários americanos e franceses aos combatentes de imperialismos, monarquias e ofensivas capitalistas; tal êxito foi deformado, porém, em populismo tirânico ou ideal nostálgico pela onda avassalante do liberalismo nos países anglófonos para, enfim, ressurgir como proposição política plausível às complexas sociedades contemporâneas. E, então, hoje o republicanismo tem o sentido regime político legalmente constituído e assentado sobre três princípios: liberdade, igualdade e fraternidade.

Depois dessas considerações prévias, convém advertir, à semelhança do tópico anterior, que o objetivo da seção não é explorar a historiografia, tampouco abarcar a discussão atinente à constituição estruturante do republicanismo. O intuito básico é apreender ou explicitar, no discurso democrático neorepublicano de Philip Pettit, as condições ou disposições fundamentais da deliberação pública. Antes disso, julga-se plausível apresentar sucinta referência daquilo que ficou conhecido como os dois movimentos do *republican revival* (neoateniense e neorromano).

Há certo consenso de que, ao proclamado triunfo da ideologia liberal no ocidente, à altura de meados do século XX, contrapõe-se a revitalização do republicanismo⁸⁰, no arroubo de dois movimentos. O primeiro, entre 1950 e 1980, inclui autores como Hannah Arendt, Hans Baron, J. G. A. Pocock e Bernard Bailyn. E o segundo, entre 1980 e 1990, envolve Quentin Skinner, Philip Pettit, Maurizio Viroli e John Maynor. Em comum, eles contestaram a tese convencional de que os fundamentos da República estadunidense assentam-se apenas no liberalismo lockeano,⁸¹ tal como a defesa de Louis Hartz em *A tradição liberal na*

⁸⁰ Laborde afirma que esta foi uma época que as fortunas da teoria republicana encorparam a política euroatlântica, abrangendo advogados constitucionais americanos, intelectuais críticos alemães e franceses, social-democratas britânicos, patriotas de esquerda italiana e reformadores espanhóis.

⁸¹ Várnagy (2006, p. 68), observa que os princípios liberais do *Segundo Tratado* podem sintetizar-se na afirmação de que “o propósito principal da sociedade política é proteger os direitos de propriedade em sentido amplo, ou seja, a vida, a liberdade e os bens.” Ora, concebidos esses direitos como precedentes à constituição da sociedade, inclusive política, os revolucionários recusavam-se à imposição de impostos. Individualismo, contratos, tolerância religiosa e direito à resistência são outros princípios agregados.

América (1955)⁸². Os americanos consideravam-se, então, ajustados e definidos pela modernidade liberal emblemada na teoria política de Locke. E, de fato, a Declaração de Independência, redigida por Thomas Jefferson em 1776, espelha ideais do *Segundo Tratado* do filósofo inglês.

Entretanto, *The Crisis of The Early Italian Renaissance* (1955), de Hans Baron, e *The Machiavellian Moment* (1975), de J.G.A. Pocock, são obras⁸³ que revelam, conforme a observação de Robert Shallope no destaque de Rodgers (1992, p. 15), inspiração republicana na consciência distintiva de toda a geração revolucionária. O próprio Rodgers (1992, p. 12) compara modestamente a reviravolta republicana à mudança paradigmática de Kuhn: gerada na rivalidade e na negação, capaz de explicar quebra-cabeças e certa precisão interior. Trata-se de elementos naturais, segundo ele, na sucessão paradigmática. Nesse contexto, Pocock, sob influências de Baron e Arendt⁸⁴, assegura que as virtudes cívicas e a participação política foram expressão de liberdade⁸⁵ positiva de típicos ideais políticos atenienses: assim como subsidiaram o humanismo cívico na Itália renascentista, influíram, implicitamente ou não, na cultura político-revolucionária dos ingleses e dos estadunidenses entre os séculos XVII e XVIII. Precisamente, a obra de Pocock acentua o legado das virtudes aristotélicas repercutidas entre os humanistas, especialmente nas ideias republicanas influentes de Maquiavel. De acordo com Silva (2015, p. 187), mais do que Bailyn e Wood, que já haviam argumentado o influxo primordial dos princípios republicanos sobre o processo revolucionário da América, Pocock “situa o republicanismo americano no interior de uma vasta tradição iniciada na Grécia de Aristóteles e adaptada ao mundo moderno por Maquiavel.” Ou ainda, no realce de Araújo (2000, p. 34): o mérito de Pocock⁸⁶ foi “traçar as

⁸² Rodgers (1992, p. 13), refere-se à explícita afirmação de Hartz: “Locke domina o pensamento político norte-americano, como nenhum pensador em qualquer lugar domina o pensamento político de uma nação. Ele é um clichê nacional maciço.”

⁸³ Outros dois livros importantes sobre esse movimento são: *The Ideological Origins of the American Revolution* (1967) de Bernard Bailyn e *The Creation of the American Republic* (1967) de Gordon S. Wood.

⁸⁴ Conhece-se bem a passagem d’*A Condição Humana* (1958), na qual Arendt, após frisar que a cidade-estado grega sobrepunha o *bio-politikos* às esferas restritas *idion, oikos, phatria e phyle*, acentua que “de todas as atividades necessárias e presentes nas comunidades humanas só duas eram consideradas políticas e constituintes do que Aristóteles chamava de *bios politikos*: a ação (*práxis*) e o discurso (*lexis*), dos quais surgem a esfera dos negócios humanos [...], que exclui estritamente tudo o que seja apenas necessário ou útil.” E mais: “O ser político, o viver numa polis, significava que tudo era decidido mediante palavra e persuasão, e não através de força ou violência.” (ARENDRT, 2008, p. 34-35).

⁸⁵ Em *Entre o Passado e o Futuro* (1954), Arendt (2001, p. 192, grifo da tradução) afirma que a “*a raison d’être* da política é a liberdade, seu domínio de experiência é a ação.” Comparando essa liberdade àquela íntima, ela diz que “os homens podem fugir à coação externa e *sentir-se livres*. Esse sentir interior permanece sem manifestações externas, e é portanto, por definição, sem significação política.”

⁸⁶ Cícero Araújo (2000) nota que, apesar da aclamação à obra (*O Movimento Maquiaveliano*), o autor recebeu incisivas críticas de historiadores americanos. A razão é que, em geral, os americanos pensam sua história como um marco zero, filiada ao tipo de liberalismo que acentua o privado na correlação com o público. Portanto,

origens do pensamento revolucionário americano numa longa história do republicanismo, italiano depois inglês, desde os tempos do Renascimento.”

A tendência neorromana do segundo movimento ampara-se, por outro lado, principalmente nas pesquisas de Skinner, as quais defendem que o republicanismo enraíza-se mais na cultura romana do que na filosofia grega aristotélica. Duas fontes romanas são: os textos jurídicos reunidos nos 50 volumes do *Digesto* (séc. II e III d.C., dos quais um terço atribui-se a Ulpiano), por ordem de Justiniano, e os textos histórico-moralistas de Cícero, Salústio e Tito Lívio. Os romanos não queriam poder; queriam cidadania e liberdade, sublinha Skinner, a partir de suas análises maquiavelianas sobre a república romana. Maquiavel, segundo Skinner, revela que a expansão de Roma deveu-se à liberação de qualquer forma de servidão política. “Dizer de uma cidade que ela tem liberdade é o mesmo que dizer que ela se mantém independente de qualquer autoridade que não seja a da própria comunidade.” (SKINNER, 1988, p. 84). Isso leva Maquiavel, observa Skinner nos *Comentários*⁸⁷, à diferença d’*O Príncipe*, a preferir as repúblicas em que não prevalecem o poder centralizador e o bem individual. Para Maquiavel, os romanos combinaram a Fortuna à máxima *virtù*; com isso, conservaram sua liberdade e estabeleceram êxito duradouro à república. Uma última palavra: segundo Maquiavel, ante o perigo da corrupção republicana, alguns antídotos são religião que insista no aprimoramento das virtudes⁸⁸, constituição mista equilibrada e leis vigilantes coercitivas. É necessário preservar a natureza e a força da *virtù* e, com efeito, da liberdade.

É essa última perspectiva a fonte principal de inspiração e norte da teoria política do filósofo irlandês e renomado professor de Princeton (EUA), Philip Pettit.

3.3.1 O neorepublicanismo de Philip Pettit

Na opinião de Larmore, Pettit é o arquiteto mais ousado da renovação contemporânea da teoria republicana. Vinculado a esse republicanismo neorromano, ele elabora seu livro *Republicanism: uma teoria sobre a liberdade e o governo* (1997) – indispensável na teoria

“Fala-se, então, das ‘origens liberais’ dos Estados Unidos. Esse liberalismo, curiosamente, é visto como a redenção ou como a praga que assola o país desde então.” (ARAÚJO, 2000, p. 35).

⁸⁷ *Comentários* (ou *Discursos*) *sobre a década de Tito Lívio*, de 1517 e publicado postumamente em 1531, foi produzido quando Maquiavel integrava o círculo de debates literários e políticos no *Orti Oricellali* nas cercanias de Florença. *A Mandrágora* também é dessa época (1518).

⁸⁸ Maquiavel ressalva, porém, que o cristianismo, ao glorificar os humildes contemplativos, ao desprezar as grandezas do corpo e do espírito, tanto desestimulou as virtudes cívicas quanto favoreceu a corrupção da vida comunitária e o declínio de nações: “[...] o cristianismo tornou o mundo fraco, entregando-o como presa à rapina de homens perversos.” (MAQUIAVEL apud SKINNER, 1998, p. 100).

política hodierna, o qual constitui-se, ainda na expressão de Larmore, na sistematicidade inédita do pensamento republicano. O sentido essencial do discurso da liberdade como não dominação é anunciada assim na introdução: “Pensar politicamente em termos das exigências da liberdade como não dominação, nos proporciona uma imagem muito rica e convincente sobre o que é razoável esperar de um Estado decente e de uma sociedade civil decente.” (PETTIT, 2009, p. 21).

Da teoria republicana pettiana, tomando por base o *Republicanism*, restrinjam-se as três ideias que, conforme defendido nesta tese, associam-se às condições básicas de participação política numa forma democrática de deliberação. O ponto de partida é a liberdade republicana, precisamente, como liberdade de não dominação: ao contrário da interferência de caráter arbitrário, recorrente no *dominium* e, sobretudo, no *imperium*, é um ideal político realizável mediante a voz (consenso-dissenso) na democratização. A partir desse fundamento, a democracia é bidimensional – eleitoral e contestatória – nesse caso, mediante fluxos comunicativos cujo objeto em pauta é o interesse comum. E a constitucionalidade, por natureza não arbitrária, é o suporte ou a mediação da democracia saudável: liberdade sem dominação e prática política contestatória e deliberativa.

3.3.2 Da liberdade dicotômica à liberdade da não dominação

Persistiu, na tradição liberal⁸⁹, a polaridade *liberdade positiva-negativa*, associada, principalmente, à distinção de Constant⁹⁰ e à reformulação de Isaiah Berlin.⁹¹ Basicamente, este último autor, em *Dois conceitos de liberdade* (1958)⁹², designa a liberdade positiva (a dos antigos em Constant) como autodomínio – *presença* da ação. Politicamente, é autogoverno. Mas esta, para ele, é obsoleta diante das sociedades modernas complexas e plurais que,

⁸⁹ Talvez seja importante frisar a menção de Pettit à lista de Berlin: a liberdade negativa inclui os seguintes pensadores do liberalismo moderno: Hobbes, Bentham, Mill, Montesquieu, Constant, Tocqueville, Jefferson e Paine; e a liberdade positiva inclui Herder, Rousseau, Kant, Fichte, Hegel e Marx. Além desses últimos, também incluem-se budistas, cristãos, jacobinos e comunistas.

⁹⁰ Em *Liberdade dos antigos e liberdade dos modernos* (1819), Constant basicamente argumenta que, à diferença da liberdade dos antigos, definida pelo autogoverno, a liberdade dos modernos concebe a pluralidade de valores individuais e descreer na inserção política animada pela ideia de fins últimos.

⁹¹ Celso Lafer (1991) apelidou de pensador-raposa (“pois articula na sua obra uma visão centrífuga e pluralista da realidade”) esse intelectual letão (1909), formado e de reconhecida carreira universitária na mesma tradicional Oxford. Temas como identidade, dignidade e liberdade humanas, bem como recusas ao arbítrio e ao despotismo, formam a base do pensamento pluralista de Berlin e o colocam na galeria dos ícones liberais, afirma Lafer.

⁹² O texto da conferência de Berlin em Oxford, em 1959, desencadeou intensos debates e foi republicado em *Quatro Ensaios Sobre a Liberdade* (1969), no qual o autor intenta responder aos críticos. Aquele primeiro foi escrito na conjuntura apreensiva da Guerra Fria: “[...] a guerra aberta que está sendo travada entre dois sistemas de ideias que retornam diferentes e conflitantes para o que há muito tempo é a questão central da política - a questão da obediência e da coerção.” (BERLIN apud COSER, 2014, p. 40).

portanto, requerem a liberdade negativa (a moderna de Constant), definida como não obstrução externa – *ausência* de interferência. Aliás, essa obstrução, conforme Berlin é a negação da liberdade política: “A coerção implica a interferência deliberada de outros seres humanos na minha área de atuação. Só não temos liberdade política quando outros indivíduos nos impedem de alcançar uma meta.” (BERLIN, 2002, p. 229). Conforme Berlin, normalmente se é livre quando ninguém, nenhum outro homem ou grupo, interfere em sua atividade. E a liberdade política, de maneira geral, é o campo no qual um homem pode agir sem qualquer impedimento. Ao contrário, “Se os outros me impedem de fazer algo que antes podia fazer, então sou nessa medida menos livre; [...] pode-se dizer que estou sendo coagido ou escravizado.”⁹³ (BERLIN, 2012, p. 208-209).

Está claro, então, que a liberdade exclui qualquer estorvo de outrem. “Quanto maior seja o espaço de não interferência, maior será minha liberdade [...]”. A liberdade positiva, inversamente, ocorre numa situação em que “quero que minha e minhas decisões dependam de mim mesmo, e não de força externas, sejam estas do tipo que sejam. Quero ser instrumento dos meus próprios atos voluntários e não de outros homens.” (BERLIN, 2012, p. 217). Afinal, entre os mundos democrático e comunista do seu tempo, respectivamente, das liberdades negativa e positiva, Berlin, como liberal defensor da primeira, teme que a persecução de valores sociais como a justiça e a igualdade, e mesmo as prescrições legais, incidam sobre as liberdades subjetivas⁹⁴.

Pettit impôs uma rotura a esse legado ao argumentar que a concepção de Berlin e seus partidários deve ser considerados um infortúnio ao pensamento político, por conta da restrição ao limite entre público e privado. Ao contrário dessa dicotomia, ele propõe a alternativa da liberdade como não dominação – “ideal de liberdade política e social.” Justifica que “o melhor modo de introduzir a liberdade como não dominação pode ser observar que a taxionomia berliniana [...] exclui uma terceira possibilidade mais ou menos notável.” (PETTIT, 1999, p. 40). Portanto, para o autor Berlin comete um sério equívoco ao equalizar domínio e interferência.

A interferência pode ocorrer sem dominação porque a interferência não implica o exercício de uma capacidade para interferir arbitrariamente, somente o exercício de uma capacidade ou habilidade mais restringida. [...]. Quando uma pessoa desfruta de não dominação, está isenta de interferências arbitrárias nas coisas que faz, e isenção

⁹³ Entretanto, na concepção berliniana, nem todo entrave significa coação. Não poder efetuar um salto, não compreender um texto hegeliano, ou outras similares incapacidades (comprar um alimento, viajar, acessar aos tribunais etc.) por conta da pobreza econômica, no todo, não constituem negação da liberdade.

⁹⁴ O artigo de Ricardo Silva, em *Lua Nova* (vol. 94, 2015), apresenta um bom resumo da discussão envolvendo essa dicotomia de liberdade antes e depois de Berlin.

significa aqui que os outros são incapazes de interferirem em seu caminho. (PETTIT, 1999, 43; 45)

Convencido pelos estudos maquiavelianos de Skinner quanto à primazia republicana da contenção da interferência arbitrária e, por conseguinte, interessado em fixar a liberdade como não dominação, Pettit distancia-se daquela tendência republicana neoateniense cuja liberdade traduz-se, essencialmente, como inserção ou atividade política relacionada ao autogoverno. Desde sua perspectiva, Pettit retoma o argumento de Maquiavel na ênfase de que o povo romano desejava menos dominar que ser dominado⁹⁵. Neste aspecto, ele parece convencido pela tese do florentino quanto ao principal benefício nas repúblicas, que é justamente “poder desfrutar livremente de suas posses sem passar ansiedade, o de não sentir medo algum respeito à honra de suas mulheres e de seus filhos, e de não temer por si mesmo.” (MAQUIAVEL apud PETTIT, 1999, p. 48)⁹⁶. De modo similar, os estudos maquiavelianos de Bignotto (1991, p. 86) apontam que as análises de Maquiavel sobre as lutas sociais romanas em prol da liberdade acabam por sublinhar que “o desejo do povo é que está mais próximo da liberdade, pois não sendo um desejo de poder mostra uma face importante da liberdade: a não opressão.”⁹⁷

Todavia, a liberdade como não dominação pettitiana inclui as ideias de *ausência* da concepção negativa e de *dominação* da concepção positiva; a versão republicana rechaça radicalmente o domínio arbitrário incidente, por exemplo, sobre o escravo, o que não implica recusar a interferência não dominadora do governo e da legislação numa república bem ordenada. Dessa forma, a partir da imagem paradoxal liberdade-escavidão, “o republicanismo concebe a liberdade como não dominação, não como não interferência.” (PETTIT, 1999, p. 55). De fato, a não interferência, afirma Pettit com Skinner, é um preceito inscrito na tradição liberal, notadamente em Hobbes, Bentham e Rawls, assumida na concepção mais geral do Estado e do direito como potenciais agentes inibidores da liberdade. Ele reconhece, ao mesmo tempo, que o triunfo dessa interpretação omitiu aos políticos, ativistas e teóricos políticos o préstimo da liberdade republicana como não dominação. Apesar

⁹⁵ Sabe-se que as pesquisas de Skinner sobre a afirmação maquiaveliana da primazia da liberdade, a partir do exemplo da clássica Roma, levaram-no a aproximar o republicano Maquiavel do liberal Hobbes no conceito da não interferência. Segundo Silva (2001, p. 38), como essa “convergência” constrangeria a interligação de lei e liberdade concebida no republicanismo, Skinner tem, nos últimos tempos, em teor de reconsideração, insistido na necessidade e na importância dessa tese republicana.

⁹⁶ Pettit (1999, p. 47) reporta-se também à similar observação de Pitkin: “A plebe romana não lutou pelas democracias, senão pela proteção, não pelo poder público, senão pela segurança privada.”

⁹⁷ Bignotto faz ainda uma pertinente observação de trecho dos *Discorsi*, no qual Maquiavel é explícito: “E os desejos dos povos livres raras vezes são perniciosos à liberdade, porque nascem ou da opressão que eles sofrem, ou da suspeição de que poderão sofrê-la.” (BIGNOTTO, 1999, p. 55).

disso, o filósofo de Princeton insiste que este, embora polêmico, é um conceito propositivo importante ao contexto das discussões teórico-políticas contemporâneas.

3.3.3 Contrastes internos: interferência, dominação, não interferência, não dominação

Interferência e dominação são males distintos; por conseguinte, são respectivamente díspares os ideais de não interferência e não dominação. Pettit sumariza essa correlação no seguinte esquema: a) não interferência e não dominação – bem para ambos ideais; b) interferência e dominação – males para ambos ideais; c) dominação sem interferência – mal apenas para o ideal de não dominação; e d) interferência sem dominação – mal apenas para o ideal de não dominação.

Explorando um pouco mais os polos dessa complexidade, impõe-se a pergunta: quem é o dominador? O que é a interferência? No argumento pettiano, quando há dominação ou quando alguém é dominador, é capaz de interferir arbitrariamente sobre as escolhas do outro.⁹⁸ Por outro lado, a interferência ampla e arbitrária acarreta a situação em que “todas as condutas interferentes, coercitivas ou manipuladoras, estão concebidas por quem interfere com o propósito de piorar a situação de escolhas do agente, [...] já alterando os benefícios esperados atribuídos a essas opções, e em consequência, que benefícios reais terá.” (PETTIT, 1999, p. 79).

Na esfera do Estado, a prova dos arbítrios está na prevalência das determinações políticas faccionais, e a correção dessa prática exige que as interferências estatais considerem interpretações de mundo e interesses do envolvidos, por meio da discussão pública. Nas palavras de Pettit (2009, p. 83), é o seguinte:

Todo interesse e toda interpretação que orientem a ação de um estado devem estar abertos à crítica procedente do último recanto da sociedade [...]. As pessoas devem alcançar um consenso de grau superior sobre os procedimentos, ou devem abrir espaço à secessão, ou à objeção de consciência, ou a algo parecido.

À semelhança daquela correlação weberiana entre dominação e obediência, Pettit argumenta que a dominação é favorecida, por um lado, pelo conhecimento compartilhado entre dominador e dominado, na medida em que o primeiro, a partir de seus recursos diversos, conscientemente naturaliza sua superioridade, e que o segundo, igualmente, admite a

⁹⁸ Parece haver aqui parentesco entre o conceito pettiano e o triplo conceito de Weber (2014, p. 33): *Poder* significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade. *Dominação* é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo [...]; *disciplina* é a probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, entre uma pluralidade de pessoas, em virtude de atividades treinadas.

dependência: “A dominação traz geralmente consigo a consciência de controle por parte do poderoso e a consciência de vulnerabilidade por parte do submetido [...]”. (PETTIT, 1999, p. 88)⁹⁹. Por outro lado, a dominação é favorecida pelo consentimento acrítico impregnado no conceito populista de maioria e na suposta liberdade dos contratos. Entretanto, ressalva Pettit, são as objeções e as disputas, e não o consentimento, que podem bloquear o poder dominante. Portanto, dominação é a possível interferência sensível ou latente, distinta da interferência legal e legítima, capaz de inibir alguma dominação.

Por fim, é importante demarcar a equalização da não dominação individual e comunitária. Concordando com os comunitaristas quanto à identificação das pessoas com o Estado que promove ambas as liberdades, Pettit (1999, p. 354-355) ressalta o seguinte:

A liberdade como não dominação é um bem comunitário. Somente pode realizar-se sob um ordenamento que insira as pessoas na interação comunitária. E somente pode realizar-se para uma pessoa, se se realiza para outros que pertencem à mesma classe de vulnerabilidade que essa pessoa: assim, uma mulher só pode ser plenamente livre neste sentido, se o ser mulher não é um marcador de vulnerabilidade, se todas as mulheres são livres.

3.3.4 O ideal político da não dominação

Primeiramente, é preciso ressaltar que partidários da não interferência e da não dominação convergem quanto à ideia das pessoas não livres perante a interferência e a dominação; inversamente, a ausência destas constitui condição de liberdade. A identificação específica entre liberdade e não interferência é ancorada em Hobbes e difundida por meio de Bentham, sob o argumento de que a regularização da liberdade pelo soberano resulta em sua negação. Com efeito, leis que criam a liberdade a destroem na mesma proporção.

Pettit combina, em princípio, as operações da não interferência em defesa das liberdades, isto é, recusa, como os liberais, os estorvos e os arbítrios possíveis sobre as pessoas. Porém, seu ideal de não dominação destaca-se daquela liberdade liberalista. A não dominação é ideal, *metron* e condição de vida social isenta de subjugação, associada às

⁹⁹ Pettit (1999, p. 89) faz alusão ao lamento de Mary Wollstonecraft (1759-1797) em *A Vindication of the Rights of Woman: with strictures on political and moral subjects* (1792) sobre a submissão das mulheres: “É vão esperar virtude das mulheres, enquanto em um ou outro grau não sejam independentes do homem; e é vão esperar delas forças dos afetos naturais, que lhe faria boas mulheres e boas mães. Enquanto dependentes de seus maridos serão astutas, covardes e egoístas.” Sabe-se que o livro, um dos pioneiros do feminismo, propôs-se a criticar os ideários tanto da Revolução Francesa, por negar participação política das mulheres, quanto do Iluminismo cujos filósofos, por critérios biológicos e físicos, teriam definido papéis e funções sociais em questão de gênero, reduzindo, portanto, as mulheres ao âmbito privado. A primeira edição, inclusive, a autora dedicou a Telleyrand - estadista francês averso à emancipação das mulheres.

instituições como o Estado e o direito. Quando, então, a lei sincroniza-se aos interesses comuns do povo, nem é interferência arbitrária, nem negação da liberdade.

Contudo, a não interferência precisa ser qualificada, segundo ele, por três elementos da liberdade como não dominação: elisão das interferências de caráter intencional e arbitrário; redução das interferências estratégicas, ardilosas, sarcásticas etc. – isto é, esquema de insegurança intersubjetiva – e assentimento mútuo do conceito de não dominação, capaz de corrigir qualquer postura de submissão, medo, timidez etc. “Promover a liberdade como não dominação de alguém tem significar reduzir [...] subordinação, [...] reduzir a incerteza com que tem que viver. Depois de tudo, incrementar sua não dominação [...] significa reduzir o acesso dos outros à interferência.” (PETTIT, 1999, p. 123). Há que se sublinhar que o alcance e o peso político da não dominação precisam ser firmados, ou melhor, regrados na constitucionalidade; ou seja, não é uma obra descentralizada.

“Pessimismo hobbesiano” à parte, a orientação jurídica não arbitrária previne o possível jogo comparativo de forças e o conflito das arbitrariedades recíprocas. Habermas tem mostrado nos últimos tempos – como será tratado no próximo capítulo – que a consecução da democracia, em particular, à prática da deliberação pública carece do suporte do direito; mas isso não insinua, segundo Pettit, legislação com poder concêntrico ou seletivo. Ao contrário, o autor sustenta que seu republicanismo, diferente daquele tradicional, é moderno e inclusivo, poder-se-ia dizer até com certa proximidade, neste aspecto, à proposição liberal rawlsiana do fato do pluralismo e do consenso sobreposto; concebe-se, pois, a não dominação como ideal supremo num contexto de sociedades desenvolvidas, multiculturais e com distintas concepções de bem. Não obstante, convém ressaltar que esse ideal republicano à crítica comunitarista, não é neutro e nem capaz de transcender às particularidades. Em geral, considerado por demais tênue, portanto, incapaz de orientar a política e a sociedade. O teor irônico da réplica de Pettit (1999, p. 133), pode ser a seguinte: “quem ingresse na vida de uma seita que humilha seus membros diante de um guru controlador, não verá grande coisa num ideal como não dominação; quem ingresse na vida de uma sociedade pluralista contemporânea, verá muito.”

Contraopondo-se a esse “ceticismo” ou desconfiança comunitarista, Pettit afirma o auspicioso esforço da tradição republicana, assumindo, nessa direção, postura consequentialista. Assim como Maquiavel, frisa ele, recomendou o poderio do príncipe em favor da não dominação ante a incapacidade popular de aceitar ou suportar um direito apropriado, “é possível que a causa da maximização da não dominação exija dar ao parlamento poderes especiais e irrestritos e algum âmbito [...], ou dar aos juízes, para

determinados tipos de delitos, uma boa margem de discricionariedade em suas sentenças.” (PETTIT, 2009, p. 139). Entretanto, esses desvios constitucionais, se necessários, só se justificam para realizar ou preservar a liberdade como não dominação.

Na teoria política republicana neorromana, a liberdade tem valor de um bem *per si* que o Estado deveria proporcionar aos cidadãos e, associada à não dominação, constitui-se em ideal político persuasivo. Porém, há na estrutura política duas interfaces ou formas respectivamente opostas de poder: o *dominium* ou privado, pelo qual agentes individuais ou coletivos podem afetar uns aos outros, e o *imperium* do estado, ou poder público. Este, mais do que aquele, ameaça mais seriamente a liberdade como não dominação.

O autor não desconhece que as prerrogativas da força legítima territorial e da regulamentação burocrático-administrativa e fiscal tornam o Estado coercitivo, o que acarreta, conseqüentemente ameaça de interferência na vida dos cidadãos. O problema é que, além da espreita, a coerção transfigura-se em arbitrariedade real quando há desconsideração estatal sobre os interesses comuns assumidos pelos cidadãos.¹⁰⁰ Como diz o autor (2009, p. 216): “o *imperium* do Estado é poderoso e ubíquo e medidas serão necessárias se ele se tornar um poder de liberdade-amigável.” Limitar essas formas de poder, em especial a força do *imperium*, é uma questão para a filosofia republicana, pois um Estado republicano precisa adotar, portanto, formas sociais de vida pelas quais os indivíduos compartilham o destemor e a insubordinação intersubjetiva, ou, inversamente, deve ser capaz de bloquear relações de dependência ou vulnerabilidade comuns.

Chegou-se ao ponto em que impõe-se a seguinte questão: como impedir que o Estado e suas leis, em vez de proteger a liberdade, tornem-se agentes de dominação e de restrição da liberdade dos cidadãos? Ou, ainda, como impedir que um agente político representante do povo torne-se, ele mesmo, impulsor ou conivente com arbitrariedades? Conforme Pettit, o freio para esse tipo de ofensiva política é a *voz*¹⁰¹ da democratização: “Acredito que se adequadamente entendida, a democratização é a única forma viável de se proteger contra o fato de o Estado ser arbitrário e dominador de uma maneira que ameaça os seus cidadãos”. (PETTIT, 1997, p. 216). Objetivamente, esta é desdobrada na democracia bidimensional: eleitoral e contestatória. Trata-se, a seguir, desse segundo ponto mais geral.

¹⁰⁰ Pettit (2007, p. 217) nota que, à definição de interesses comuns, subjaz um espírito contratualista rawlsiano, admitido por Scanlon, Barry etc. Em comum, tem-se a ideia de interesses particulares partilhados por cada pessoa em uma comunidade. Pettit frisa, então, dois pressupostos: a cooperação que monitora as distinções racionais entre o que é o que não é relevante e iniciativas optadas que têm forças razoáveis fortes ante os rivais. No fundo, trata-se de fins distintos para grupos distintos, mas sem conotação de absolutidade.

¹⁰¹ A ideia de *voz* como uma das opções de vida política, Pettit capta do economista-político alemão, exilado nos Estados Unidos, Albert Hirschman.

3.3.5 Democracia bidimensional: eleitoral e contestatória

Ao contrário do estado de *imperium*, uma democracia elementar devidamente estruturada possibilita procedimentos que identifiquem e autorizem os interesses comuns. Como definir interesses comuns da população? Estes representam considerações cooperativamente admissíveis embasadas em certa boa vontade, preocupadas com o provimento coletivo¹⁰². E um governo será tanto democrático à proporção da consideração e das convergências de políticas e legislações aos interesses comuns.

Assim como na teoria deliberativa habermasiana, Pettit assegura que essas considerações dos interesses comuns nascem e ligam-se a outras questões sem constrangimentos tratadas no processo discursivo; o discurso cooperativo exclui considerações egocêntricas ou corporativistas; e questões ou procedimentos conflitivos são dirimidos no discurso conforme os interesses comuns dos envolvidos. Com efeito, diz ele (1997, p. 220): “[...] deveria existir instituições democráticas que possibilitassem examinar as políticas identificadas e os outros fatores que influenciavam a maneira como as políticas materializam-se e possibilitassem extirpar aqueles que não respondem a tais interesses”. Conforme a perspectiva bidimensional democrática, Pettit artificializa uma dupla terminologia jornalístico-livresca – autoral e editorial – para explicar os aspectos de autoria e contestação no interior dos processos democráticos.

Autoral é a forma democrática estilizada no processo eleitoral pelo qual as pessoas podem determinar políticas gerais a serem consideradas e implementadas pelo governo; Pettit designa, como autorais, eleições e referendos. Além de manifesto da soberania popular, o instituto das eleições periódicas, populares e influentes¹⁰³ impõe aos candidatos, ainda que instrumentalmente (eleição ou reeleição), ações ou estratégias políticas atentas aos interesses comuns. O povo é, por assim dizer, autor das políticas públicas discutidas e implementadas pelo Estado. Por outro lado, a normatividade democrática aplicada, inclusive, ao processo eleitoral deve obstar leis e políticas manipuladas e corporativistas camufladas de interesses comuns – são os “falsos positivos” – ou leis e políticas voltadas para os interesses comuns, embora assim não pareçam – são os “falsos negativos.” Além disso, é preciso evitar tanto a discriminação de alguma minoria quanto as políticas alheias ao bem comum. Adverte Pettit

¹⁰² Rawls, de modo similar, como foi explicitado acima, acredita que sua teoria da justiça com equidade é plausível para contextos sociais complexos e plurais modernos, porque a cooperação visando à justiça é uma das condições básicas aos demais fundamentos, assumidas pelas pessoas.

¹⁰³ Ao contrário dos opositores da democracia ou dos chamados “democratas elitistas” – tal como aquele “arranjo institucional” schumpeteriano, Pettit propõe “fazer das eleições populares um meio plausível de gerar um rico fornecimento de candidatos, como objeto de interesse comum.” (1997, p. 223).

(1997; p. 224): “A primeira é a tradicional preocupação sobre a tirania da maioria democrática e a segunda uma preocupação sobre a preocupação da elite democrática.” Em seguida, admoesta quanto ao sentido temerário real dessa última:

Políticas podem ser implementadas para servir a vantagem eleitoral particular, burocrática ou só pessoal e políticas que aparecem para representar os interesses comuns na retórica interminável de uma eleição, podem se materializar em uma correta impressão da legislação e regulação como políticas que servem aos fins desse ou daquele *lobby* de interesses. (PETTIT, 1997, p. 224).

De qualquer forma, nas repúblicas atuais a democracia se espelha nos processos eleitorais, satisfazendo razoavelmente o ideal de governabilidade autoral do povo, ou então, sem o impreterível evento eleitoral, não se pode definir democracia autoral popular.

O problema é que essa dimensão eleitoral-autoral pode satisfazer o povo coletivo ignorando, entretanto, o povo atômico, as particularidades: indivíduos ou minorias. E é por esse limite que Pettit introduz o conceito metafórico de controle editorial para explicar a dimensão contestatória da democracia. Isso porque, segundo ele (2007, p. 226), no contexto comunitário “qualquer forma de desenvolvimento [...] está destinada a ferir a alguns mais que outros.”¹⁰⁴ Assim como no sistema editorial, em que o editor critica, recomenda ou impede reportagens ou assuntos, o povo não coletivo – indivíduos e grupos, em geral, dispersos no interior do universo do povo – participa no sentido negativo ao contestar ou repropor políticas e legislações produzidas e assumidas, no cerne da democracia autoral.

O primeiro aspecto contestatório envolve a dialética dissenso-consenso. Indivíduos com suas crenças e convicções, compondo um público afetado por decisões públicas, podem estabelecer em primeira instância discussões não atreladas necessariamente ao consenso, tal como a meta habermasiana. Mas, ao mesmo tempo, a contestação depende de um fluxo comunicativo baseado em transparência, escrutínio e liberdade de informação. Assim, a lisura das deliberações públicas embasa a contestação. O segundo é a inclusão. A perspectiva democrática dos neorromanos advoga que segmentos sociais e seus representantes não sejam ignorados pelas majorias, nem excluídos dos fóruns deliberativos. De acordo com Silva (2011, p.42), “formas de ações afirmativas para corrigir a sub-representação de determinados grupos no parlamento [...], a distribuição estatística dos grupos sociais relevantes no

¹⁰⁴ Pettit dá o exemplo de uma questão de interesse comum como um empreendimento com riscos de resíduos poluentes. Há potencial protesto da minoria da vizinhança afetada e posição contrária de uma minoria dependente da empresa para subsistir, não atingida pela legislação antipoluição. Contestações são comuns em projetos ou negócios em meios urbanos, por exemplo. Em conflitos, se vetos individuais pudessem, fariam impedimentos; por outro lado, poder-se-ia apelar às barganhas. Mas isso, diz ele, resultaria em coalizão danosa aos excluídos. Portanto, percebe-se a interface entre contestação e conflito.

Executivo e no Judiciário são exemplos de estratégias para promover a natureza inclusiva da democracia”.

Além de discursiva e inclusiva, na democracia contestatória, há o terceiro aspecto caracterizado como responsividade no sentido do acontecer da contestação, mediante meios disponíveis. Segundo Pettit,

[...] eles incluem a possibilidade de escrever para um membro do parlamento, a capacidade de requerer um *ombudsman* para fazer uma investigação, o direito de apelar a uma corte superior contra uma decisão judicial, e prerrogativas menos formais tais como aquelas envolvidas em direitos de associação, protesto e manifestação. (PETTIT apud Silva, 2011, p. 45).

Quanto a esse assunto, a presente tese limita-se a esse ponto, mas não se pode omitir a subsequente provisão de recursos de contestação propostos por Pettit: os procedimentais, os consultivos e os apelativos. Os primeiros, relativos ao conteúdo das decisões do governo e ao processo de autorização de ações e legislações daquele, incluem restrições referenciais pelas quais se pode contestar decisões governamentais desviadas. Dentre elas, destacam-se quatro: a) o império da lei exige leis gerais, publicadas, inteligíveis e consistentes; b) deliberação democrática requer decisões transitadas nos debates parlamentares e comunitários; c) é necessária despolitização de questões relevantes ao interesse público; e d) é necessária provisão de auditoria independente sobre gastos orçamentários públicos. Os recursos consultivos, individuais ou coletivos, influem nas decisões públicas, aliás, com força contestatória ante ações governamentais “falso-positivas,” adversas aos interesses comuns, sobretudo às minorias. Quando o protesto é ouvido, mesmo um grupo lesado pode ceder razoavelmente a uma política de interesse público. O que é antidemocrático é a rejeição ao parecer público.

Finalmente, recursos apelativos constituem importante instrumento nas democracias atuais; indo além de casos gravíssimos como as torturas, recorre-se ao parlamento para numa ação dolosa de governo, de modo particular quanto a violações de justiça. Embora a corte suprema, segundo Pettit, seja foro apropriado para desafiar legalmente o governo, há também tribunais para apelações específicas: terra, imigração, educação etc. Ademais, contestações podem alcançar outras esferas de governo, como as más gestões, embora nem sempre acolhidas pelos tribunais, e, nessas reclamações, os *ombudsmen* têm papel importante. Conforme o autor (2007, p. 237), “[...] estão habilitados para investigar uma reclamação, e publicar um relatório [...], são frequentemente efetivos em assegurar uma compensação e, até mesmo, uma mudança de prática por parte dos agentes do governo”. Por fim, por mais que

sejam imperfeitos, são determinados “[...] para proteger as pessoas do perigo das autoridades governamentais e corporações que se comportam de uma maneira corrupta e faccional.” (PETTIT, 2007, p. 237).

As condições e os processos democráticos vistos até aqui – a liberdade como não dominação e a bidimensionalidade democrática precisam na perspectiva republicana, estar ancoradas ou garantidas pela constitucionalidade. Ou seja, há uma interligação necessária entre democracia e constitucionalismo. Essa é a terceira questão no percurso do neorrepblicanismo de Pettit.

3.3.6 Democracia e constitucionalismo

Conforme Bellamy (2007, p. 90), não existe tensão nenhuma entre democracia e constitucionalismo, haja vista que um codifica as normas subjacentes e procedimentais do outro. “Nem mesmo um governo democrático poderia ab-rogar ou infringir a constituição sem abolir ou desvirtuar democracia em si”.

Não obstante, um estado republicano, ressalta Pettit, precisa apreender a natureza, os objetivos e as formas do Estado, para que radicalmente possa combater o *dominum* e o *imperium*. Assim, ao reconhecer que há possibilidades reais de que as estratégias e decisões políticas do Estado orientem-se por manipulações arbitrárias, o filósofo exorta à injunção de três condições constitucionais: o império da lei, a distribuição do poder e a contenção do majoritarismo.

Parece, então, que, em vez daquela aparente tautologia bellaminiana, é preciso sublinhar o ordenamento constitucionalista. “Sem a mediação de uma lei conforme essas condições [constitucionalistas], o governo será facilmente manipulado por vontades arbitrárias e talvez facções.” (PETTIT, 1999, p. 239). Assim, o império da lei estabelece, em primeiro lugar, que as leis deveriam ser universais (incluindo os próprios legisladores), promulgadas, conhecidas previamente, inteligíveis e perduráveis. Se essas condições são desacatadas, os autores e os operadores das leis naturalmente convertem-se em prepotentes. Por exemplo, propõem leis das quais eles mesmos se excluem. Com razão, diz o autor (1997, p. 229): “Se as restrições do império da lei são quebradas, o direito se converte em teatro de operações da vontade arbitrária das autoridades.” Em segundo lugar, o império da lei pressupõe o cumprimento do primeiro aspecto, impondo-se, com efeito, a prevalência da legislação sobre os particularismos. Ações do governo são “legaliformes”, na expressão Pettit, isto é, sob o império da lei e não *ad hoc* ou *ex post*. “A justificação republicana desta ideia é

que, enquanto a decisão particularista pode ser arbitrariamente governada pela vontade dos tomadores de decisões, a parte legislada deriva dos princípios [...]” (PETTIT, 1999, p. 229). Enfim, o autor ressalva que o império da lei não visa ao procedimentalismo hostil, nem a qualquer discricionariedade, mas a condutas legais redutoras ou bloqueadoras de arbitrariedades aduzidas na estrutura de poder (governo e agentes).

A segunda condição é relativa à operação da lei por meio da distribuição orgânica de poder mediante distintas atuações legislativas, executivas e judiciárias, por intermédio do bicameralismo.¹⁰⁵ Em caso contrário, ele afirma (1999, p. 233) que a concentração de poder “[...] permitirá a esta parte [detentora do poder] exercer o poder mais ou menos arbitrário sobre os outros [...]”. Aliás, essa tese, segundo o autor, é republicana¹⁰⁶ antes que, no século XVIII, a divisão dos poderes viesse a ser incorporada pela tradição republicana. Entretanto, distinção de poderes não leva ao secionamento absoluto; tal como enfatiza em seguida (p. 235), “é inevitável, por exemplo, que, ao interpretar a lei, os tribunais de justiça se arroguem efetivamente um certo grau de legislativo.” Esse ponto não implica, portanto, necessariamente, arbitrariedades, mas para os populistas descaracteriza os autores da lei: o povo e/ou seus representantes.

A terceira condição veda igualmente por força constitucionalista, as manipulações legislativas por pressões majoritárias. Estas, no exercício do poder arbitrário, assim controlam ou manipulam as leis que, por conseguinte, desamparam seus cidadãos. A perspectiva republicana, consoante a declaração de Pettit, é bem outra: “Toda lei deve ser suscetível de emenda [...], pois nunca há plenas garantias, nem se quer com a mais plausível das leis, de que será republicaneamente valiosa para sempre: de que se quer seguirá promovendo a não dominação”. (PETTIT, 1999, p. 237).

Essa premissa pode ser inserida por vários recursos ou maneiras¹⁰⁷ iluminadas pela compreensão básica de que as leis como invenções democráticas devem admitir, às emendas relevantes, percursos tortuosos – expressão que Pettit toma de Ackerman. Se se concordar com o publicanismo de Pettit, o que interessa é a articulação de uma boa lei cuja finalidade última seja promover a não dominação global, ou seja, “a lei que reduz a dominação a que

¹⁰⁵ A dupla sede parlamentar como forma de divisão de poder legislativo é um sistema atrativo aos republicanos, enfatiza o filósofo estadunidense.

¹⁰⁶ Pettit (1999, p. 235) faz questão de enfatizar que, ao defender a divisão de poderes, segue a tradição republicana visível desde o ideal de governo misto pelo qual o poder incluía diversas representações: “O projeto nasce de uma hostilidade, não somente a que fica comprometida com a divisão de funções, senão a que ninguém é juiz e parte, por exemplo, ou que ninguém é juiz e jurado.”

¹⁰⁷ Seguindo Pettit (1999), alguns desses mecanismos antimajoritários legislativos são: requerimento estrito numa condição especial de emenda, exigência de aprovação bicameral ou da maioria dos eleitores dos estados federados, consideração impositiva de restrição constitucional e introdução de carta de direitos.

poderia o *dominium*, sem introduzir a dominação que pode vir com o *imperium*.” (PETTIT, 1999, p. 238). E, contudo, apoio majoritário não parametriza necessariamente excelência de lei.

O conjunto das argumentações republicanas de Pettit, que conduziu à convergência entre democracia e constitucionalismo, certamente, já transpareceu, desde o fundamento da liberdade como não dominação, as exigências, as condições e as formas de atuação política dos cidadãos no interior do estado republicano democrático.

Na estrutura democrático-constitucionalista da reflexão pettiana, não se omite ou se interdita certa margem de discricionariade para quem elabora, interpreta e executa as leis; contudo, a exigência primaz é que interesses, interpretações e decisões públicas, nas esferas legislativo-administrativa e judicial, incluam a participação política do povo, por meio da disputabilidade. A ideia fundamental é que as pessoas podem disputar, inclusive fora da periodicidade eleitoral, decisões públicas, principalmente quando interesses comuns são contrariados ou desconsiderados pelos agentes institucionais do poder. Em vez, portanto, de decisões públicas impostas arbitrariamente, os cidadãos precisam identificar-se com essas deliberações, vendo nelas espelhados os seus interesses. Nesse sentido, Pettit (1999, p. 242) é explícito: o caráter não arbitrário das decisões públicas se satisfaz e não com a condição de resultar de algum processo de consentimento, mas da condição de estas poderem ser efetivamente disputadas pelos cidadãos se entrarem em conflito com seus perceptíveis interesses e interpretações.

As decisões públicas precisam estar assentadas em base democrática, estendida, conforme o ideário republicano, a todos os setores ou recantos da sociedade validada pelo consentimento eleitoral. O dissenso, porém, segundo Pettit, é politicamente mais valioso que o consenso, porque aguça ou motiva a disputabilidade. Com efeito, nesse entendimento, um governo será democrático à proporção das disputas às voltas das decisões envolvendo os interesses públicos, mediante duas pré-condições: os canais (os meios) e os foros (espaços).

Na prática, por quais modelos podem se encaminhar as decisões? Pela negociação e pelos debates. Na primeira forma, os interesses e preferências já estão pré-definidos ou dados, e, então, forjam-se acordos de concessões recíprocas coordenadas pelas habilidades e ameaças dos eficientes negociadores. Ao contrário desse limite, na esfera do debate, as pessoas reconhecendo a importância de certas decisões interessam-se por um resultado pactuado, ao mesmo tempo em que inquirem-se, mutuamente, sobre a natureza e a finalidade dessas decisões. Aqui, à diferença da negociação barganhada, as preferências são elaboradas.

O atrativo das disputas surgidas do debate é que estão abertas a todos os que consigam arguir plausivelmente contra decisões públicas; os senhores não necessitam ter peso ou poder particularmente grande, não ao menos em princípio, para ser capaz de pôr razoavelmente em questão uma decisão fundamentada. (PETTIT, 1999, p. 245).¹⁰⁸

Para encerrar, parece bastante plausível que o argumento republicano de Pettit, do ideal de liberdade como não dominação, especificado no ideal da disputa cidadã como poder de governar, estabelece a visão normativa de funcionalidade democrática traduzida na deliberação. Mesmo considerando a contingência das deliberações públicas – isto é, que determinadas questões ou temas tratados no parlamento, no executivo e no judiciário não resultem do consenso dos cidadãos – seguirá sendo verdade que a disputabilidade real fundamente-se na deliberação razoável.

Tentando dizer, num parágrafo, quais são as razões primordiais subjacentes às teorias políticas do liberalismo de Rawls e do republicanismo de Pettit, situados em contextos e conjunturas democráticas contemporâneas e em termos de deliberação pública, poder-se-ia dizer que, embora se trate de modelos distintos, há entre eles pelo menos três pontos convergentes: primeiro, a consciência da pluralidade de indivíduos com seus mundos culturais, ideologias e interesses; segundo, que, em tempos demarcadamente pós-metafísicos, teorias, análises e proposições político-morais não devem ser legitimadas sob qualquer perspectiva unilateral capaz de dominar ou prescrever diretrizes de vida individual e coletiva; e terceiro decorrente das anteriores, orientações e fundamentações teórico-práticas precisam ser processadas pela deliberação, cujo procedimento discursivo pode mais bem qualificá-las em termos de virtudes e valores não absolutos ou universalizantes, mas que, objetivamente, proponham formas de mundo melhores pra se viver em comunidade.

Enfim, considera-se que esses pontos aproximam Rawls, Pettit e Habermas, de modo particular, no que se refere às condições da deliberação pública.

¹⁰⁸ Ao enfatizar, nesse ponto, que caracteres de não domínio, de neutralidade – no sentido de não favorecer um determinado setor –, e de dialogicidade são inerentes ao republicanismo Pettit reconhece alinhar-se ao ideal de “república das razões”, de Cass Sustein, e a Quentin Skinner, na sua alusão à “razão dialógica” do humanismo clássico e renascentista. Sunstein assegura que as ideias republicanas que inspiraram os revolucionários norte-americanos, no século XVIII, primavam pela vida política deliberativa praticada, em nível de assuntos públicos, por cidadãos em igualdade de exigências e poderes. Já Skinner, reportando-se às ideias republicanas dialógicas daqueles humanistas, destaca o seguinte: “o modelo apropriado será sempre o do diálogo; a atitude apropriada, a uma disposição a salvar a rivalidade das intuições sobre a aplicabilidade dos termos avaliativos. Aspiramos a entender-nos e a resolver as disputas de um modo dialogante.” (SKINNER apud PETTIT, 1999, p. 247).

4 AS TEORIAS DELIBERATIVISTAS DE FISHKIN, BOHMAN, COHEN E HABERMAS

Conforme já mencionado no primeiro capítulo, a democracia é atualmente considerada identificação civilizatória, ou, de outra forma, produto político final da civilização ocidental; por isso, na expressão de Sartori, a democracia é, na contemporaneidade, uma palavra honorífica. Aliás, Fishkin escreveu, em 1992, que “a democracia está se estendendo no mundo. E desde os fins do século XX, tendemos a dar por estabelecido a sua conveniência.”

Entretanto, ressalta-se também que deficiências ou contingências incidentes à democracia estimularam críticas, desconfianças e contraposições provenientes da chamada “democracia realista” transfigurada, na verdade, em “elitismo democrático”, em função de sua exiguidade explícita tanto no caráter “*agregativo*” – porque os líderes ou partidos políticos simplesmente anexam ou acrescentam interesses dos cidadãos – quanto no processo *competitivo* – pelo qual indivíduos ou grupos com determinados interesses intentam maximizá-los mediante interferências nos espaços de poder institucional. Chama atenção Macpherson (1978) para o fato de que os elitistas conformam as escolhas democráticas de lideranças ao estilo competitivo do mercado, paralelizando, com efeito, a disputa entre votos e mercadorias. Como é notório, os cidadãos, nesse entendimento, são considerados incapazes técnica e normativamente¹⁰⁹ e, além disso, “compactados” num conceito de “indivíduo massificado” manipulável, logo incapazes de integrar políticas deliberativas decisivas. Portanto, na concepção elitista se as massas são ineptas, em lugar de ampliar critérios democráticos tais como atuações partidárias, liberdade de expressão, imprensa e associação – em outras palavras, empoderar a soberania popular – deve-se facultar, no máximo no jogo político, o acesso ao evento eleitoral. Para esse procedimento restritivo, quaisquer deliberações e decisões políticas relevantes devem mesmo ser delegadas às representações políticas e aos especialistas.

À teoria deliberativa essa restrição aristocrática da democracia incorre na grave falha de não vincular os fundamentos normativos ao processo da organização democrática, sobrepondo, assim, uma legitimidade corporativista à soberania popular, especialmente, no que se refere à deliberação pública.

¹⁰⁹ A ideia subjacente é que o povo, além da incapacidade de domínio razoável em questões técnico-administrativas, impossibilita coesão normativa em função da pluralidade de valores e concepções.

Para começar, o tema da deliberação, sabe-se, não é recente¹¹⁰. Aliás, Bohman (2009) registra que já Aristóteles propusera a deliberação como atuação política virtuosa e autorregulamentar. Exclusivamente, aqueles que podem deliberar conservam seu autogoverno. Porém, o limite imediato da tese aristotélica é que esta se refere à comunidade política bem circunscrita e homogênea.

De qualquer forma, a deliberação pública significa certamente a guinada¹¹¹ mais importante na teoria política enquanto prática da democracia mais recente e, de acordo com Avritzer (2009), o texto habermasiano “Três Modelos Normativos de Democracia”, de 1996, é uma referência contundente¹¹². Habermas tornou-se talvez o principal autor nesse debate, porque certamente ninguém melhor do que ele formulou uma teoria do discurso. E o processo discursivo é o fundamento, por excelência, do paradigma democrático deliberativo. Há uma afirmação peremptória do próprio filósofo nesse sentido:

O poder comunicativo só se forma naqueles espaços públicos que produzem relações intersubjetivas na base do reconhecimento mútuo e que possibilitam o uso das liberdades comunicativas — que possibilitam, portanto, posicionamentos sim/não relativamente a temas, razões e informações livremente flutuantes. (HABERMAS, 1997, p. 93)

Percebe-se, em essência, que a práxis discursiva, articulada na esfera pública nessas condições, projeta-se como política intermediária entre as instâncias de poderes formais institucionalizados e os espaços de debates informais entre os cidadãos, num processo à luz de razões e justificações públicas pelo qual se analisa, se interpreta e se busca, de maneira cooperativa, soluções aos problemas sociopolíticos no interior das sociedades complexas.

Manifesta-se, desde já, a compreensão da perspectiva democrático-deliberativa não como demasiadamente utópica ou impraticável, mas como recurso político real ou suficientemente razoável em contextos de pluralidade e entrecruzamento de povos e suas

¹¹⁰ De acordo com Silva (2004), nas ideias políticas de Aristóteles, Rousseau, Kant, Dewey, Arendt, entre outros, encontram-se proposições democrático-deliberativas as quais inspiraram autores posteriores. Qual é, então, a novidade? É justamente a tentativa de a democracia deliberativa mais recente apresentar alternativa à concepção, na expressão do autor, da demo-liberal, numa época caracterizada por capitalismo transnacional, sociedades interconectadas e sociedades e suas culturas plurais contrapostas aos paradigmas culturais da tradição: “Apesar dos primeiros trabalhos usando a expressão ‘democracia deliberativa’ terem surgido nos anos 80, a verdade é que foi apenas na década seguinte que essa tendência ganhou um lugar de destaque na agenda da teoria política democrática.” (SILVA, 2004, p. 2).

¹¹¹ Tanto Chambers quanto Avritzer chamam atenção para o fato de que “virada deliberativa” é uma expressão cunhada por Drizek em *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation* (2000).

¹¹² James Fishki, John Rawls, John Drizek, James Bohman, Seyla Benhabib, Bernard Manin, Joshua Cohen, Simone Chambers, Maeve Cooke, Amy Gutmann, Dennis Thompson, Thomas Christiano, Jon Elster, Frank I. Michelman, Adam Przeworski, Michel Walzer, Jack Knight e James Johnson são importantes autores deliberativistas ou envolvidos nessa discussão.

culturas, axiologias e ideologias nesse mundo da época globalizada, isto é, em tempos de declínio ou mesmo ocaso das verdades religiosas, metafísicas ou moral estabilizadora ou, em termos rawlsianos, da insuficiência de qualquer doutrina abrangente, proposições ético-normativas ou questões e decisões políticas precisam passar crivo da justificação pública. Esta realiza-se, portanto, apropriadamente em processos discursivos entre os cidadãos envolvidos enquanto livres, iguais, razoáveis e cooperantes¹¹³.

Este capítulo tratará, nesse sentido, que a deliberação democrática se configura, como se acabou de dizer, na força das articulações políticas organizadas e institucionalizadas, entre as instâncias de poder legal e as organizações da sociedade civil no campo da esfera pública formal e informal, em torno dos direitos e dos interesses coletivos. Com essa intenção, amplia-se esse sucinto introito inserindo conceitualização e natureza básicas da democracia deliberativa (4.1); avança-se em seguida, para quatro perspectivas deliberativas: em primeiro lugar, o modelo de sondagem deliberativa – *deliberative poll* de James Fishkin (4.2); avança-se, em seguida para concepção da deliberação pública essencialmente dialógico-deliberativa de James Bohman (4.3); em terceiro lugar, tratar-se-á do ideal de procedimento deliberativo em Joshua Cohen (4.4); e por fim, como realmente mais amplo trata-se da procedimentalização democrática habermasiana e seus respectivos aspectos e princípios fundamentais (4.5).

4.1 CONCEITUALIZAÇÃO E NATUREZA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

A linguagem, os conceitos e os preceitos deliberativos têm permeado muitos debates recentes; há um reconhecimento de atratividade desse procedimento democrático, inclusive entre os críticos. De modo simples, Maeve Cooke circunscreve a democracia deliberativa como “uma concepção de governo democrático que assegura um lugar central para a discussão racional na vida política.” (COOKE, 2009, p. 143). De praxe, discussões e debates metodológicos são, por excelência, características intrínsecas à deliberação pública. Similar

¹¹³ Desde a modernidade, como se sabe, predomina o conceito sociológico de *racionalização*, o qual substituiu, no decurso do processo que Habermas denomina *pós-convencional*, paradigmas tradicionais, religiosos ou axiológicos pela pluralidade de normas conforme a diversidade de segmentos: ciência, arte, política, direito etc. fundados numa autonomia que lhes permite estabelecer prescrições particulares. Por outro lado, a partir da ideia de que essa heterogeneidade não inviabiliza a intersecção entre essas esferas, a categoria do *normativo* postula haver certa convergência entre elas, sobretudo quanto ao *modo* de funcionamento das normas internas. E é nesse ponto que a teoria do discurso habermasiana propugna que o *procedimento normativo* é o elo da inter-relação, a partir do qual analisa, sob crítica, as operacionalidades normativas, enfocando, de modo particular, que regulações são suscetíveis de reconhecimento e aceitação intersubjetivas, mesmo que permaneçam dissensões, desde que se embasem no seguinte princípio: “são válidas as normas de ação à quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais.” (HABERMAS, 1997a, p. 142).

ao argumento anterior da filósofa da University College Dublin, Chambers estende a conceitualização da seguinte forma:

A deliberação é o debate e a discussão que têm como propósito produzir opiniões racionais e bem informadas nas quais os participantes são convidados a revisar preferências à luz da discussão de novas informações e das demandas feitas pelos demais participantes. Embora o consenso não precise ser o objetivo final da deliberação, e os participantes persigam presumivelmente seus interesses, o que caracteriza idealmente a deliberação é um interesse abrangente ou coletivo na legitimidade dos resultados (entendida como justificação de todos os concernidos). (CHAMBERS, 2009, p. 241-242).

O modelo deliberativo compreende tanto a racionalidade quanto a legitimidade das decisões tomadas por uma coletividade comunitária; precisa de instituições democráticas aliadas de tal modo, observa Benhabib (2007, p. 50), que “o que é considerado do interesse comum de todos resulte dos processos de deliberação coletiva conduzidos de modo racional e equitativo entre indivíduos livres e iguais.” Instituições democráticas, nessa concepção, primam pela imparcialidade e pela equanimidade, objetivando o interesse de todos os cidadãos, ao mesmo tempo em que devem favorecer a inserção destes nos processos deliberativos.

No próximo capítulo, quando se tratar dos processos de elaboração e operacionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre, constatar-se-á que a desenvoltura das discussões e dos debates envolvendo proposições, justificações, objeções e acordos caracteristicamente racionais e democráticos, apoiados por instituições afinadas a essa perspectiva, tornaram factível e exitoso o ideal pressuposto àquele projeto. De fato, segundo Cooke (2009), na deliberação os argumentos precisam estar isentos de constrangimentos, e o uso da razão prática nesses processos é fundamental para as configurações e as transformações de preferências. Será possível perceber, não obstante contingências eventuais, o exercício de condições como essas no processo de articulação e execução daquela prática orçamentária.

Se for evocada, mais uma vez, a teoria democrática agregativista (elitista) ou, mais recentemente, da escolha racional, recupera-se a argumentação comum entre elas da fixação da necessária estabilização na estrutura do poder político central, capaz de compatibilizar interesses privados e coletivos (bem comum) por meio do “acoplamento” de preferências apoiado no voto. Em sentido contrário, a guinada da democracia deliberativa é decisiva ao orientar procedimentos decisórios a serem articulados nos espaços de debates, negociações, pactos e consensos, isto é, fóruns nos quais cidadãos razoáveis podem deliberar. Instituições

democráticas devem possibilitar que a razão que fundamente decisões procedimentais seja pública, livre e inclusiva. Parafraseando Habermas, sob a condição pública, cidadãos identificam-se com os líderes dos partidos democráticos, e não com administradores burocratas. Por esse ângulo, estão corretos Werle e Melo (2007, p. 8):

Enquanto explicação normativa de legitimidade, a democracia deliberativa recorre aos ideais de legislação racional, política participativa e de autodeterminação dos cidadãos. [...] indivíduos e grupos engajam-se em uma argumentação racional com o propósito de resolver conflitos políticos.

Essa assertiva se conecta a ideia de Gutmann e Thompson no texto *O que significa democracia deliberativa* (2007), quando diz ser inerente a essa vertente democrática a necessidade de justificar decisões, cidadãos e representantes. Na expressão deles: “Espera-se que ambos justifiquem as leis que dariam o ao outro. Na democracia, os líderes deveriam justificar suas decisões, e responder às razões que os cidadãos dessem em retorno”. (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 19). Portanto, ainda que também advirtam que nem todas as questões e decisões sejam ininterruptamente deliberativas – haja vista que se pode até admitir mecanismos políticos como barganha ou operações restritivas – fato é que a primeira e mais importante característica da deliberação é a exigência de justificação.

Nessa lógica, pode-se enfatizar imediatamente três caracteres pertinentes: a) os motivos produzem decisão justificável e asseguram o valor do respeito recíproco; b) os motivos são acessíveis aos que por eles sejam envolvidos; e c) à democracia deliberativa, confere-se certa durabilidade, na medida em que esta pretende influenciar decisões governamentais no tempo presente ou futuro, embora saiba-se que decisões públicas possam cessar.

De qualquer forma, justificações entre as dissensões políticas devem ser processadas no modelo deliberativo, ou, de outra maneira, processos de justificações e decisões devem aproximar-se maximamente desse modelo. Com efeito, cumpre à deliberação “promover a legitimidade das decisões políticas”; além disso, objetivo vinculado a este é estimular considerações públicas sobre assuntos ou questões públicas; e o terceiro objetivo é promover a respeitabilidade recíproca às tomadas de decisões. Como frisam Gutmann e Thompson (2007, p. 27), “a deliberação não pode fazer com que valores incompatíveis sejam compatíveis, mas podem ajudar seus participantes a reconhecer o mérito moral presente nas exigências de seus oponentes, quando estes possuem mérito.”

Percebe-se com nitidez que a tese comum que une autores deliberativos é o método e o exercício mais apropriado para encaminhar e legitimar as políticas públicas; constitui-se no

processo das discussões públicas, em que se pode encarnar a deliberação. Não poderia ser diferente a afirmação de Habermas em um trecho de *Democracia: entre fatos e normas*, ressaltado por Ângela Marques (2009, p. 12):

A deliberação deveria estabelecer formas de comunicação capazes de garantir a legitimidade das políticas públicas, ao criar articulações discursivas entre o discurso institucional e a conversação cívica entre os cidadãos, a qual se constitui nos espaços públicos parciais que integram as redes comunicacionais periféricas do espaço público político.

A deliberação é, assim, um desempenho democrático no qual cidadãos formulam razões inteligíveis com possibilidades de aceitação; integram debates reflexivos à luz dos quais demandas universalizáveis são tratadas. Com efeito, o contributo qualitativo da deliberação à democracia é que ela imprime procedimentos pelos quais eles, os cidadãos, apesar das suas diferenças, engajam-se cooperativamente para, por meio da argumentação igualitária, mais bem compreender e solucionar problemas que os envolvem. Ou, dito de outra forma, problemas públicos são mais bem equacionados quando a discussão medeia a articulação de acordo racional construído intersubjetivamente¹¹⁴. Portanto, a deliberação pública é um movimento em direção ao outro mediante os elementos implicados no próprio processo discursivo.

É por essa natureza que, de acordo com Avritzer (2009, p. 7-8), pode-se asseverar que a democracia deliberativa, em primeiro lugar, sobrepõe-se àquela democracia agregativa resumida no voto. Ao contrário, “o processo de argumentação e mudança de preferência é um elemento central no processo de tomada de decisão.” Em segundo lugar, a correlação entre racionalidade e justificação de preferências é um processo intrínseco a essa deliberação. Em terceiro lugar, é uma prática democrática orientada pelo princípio da inclusão, tal como defende Habermas¹¹⁵. E, por fim, a democracia deliberativa propõe articulações institucionais que efetivem as preferências resultantes das amplas discussões entre os cidadãos.

Ademais, pode-se ainda destacar quatro consideráveis justificativas para o modelo deliberativo: a) é uma forma processual pela qual se tomam decisões políticas; b) há uma preocupação inclusiva intrínseca ao procedimento deliberativo; c) o estilo ou formato de

¹¹⁴ Cohen faz uma observação pertinente: a estrutura da deliberação, que tem por finalidade encontrar melhor caminho para resolver problemas, em vez de fazer pressão sobre os participantes para que eles cheguem a soluções, deve encorajar os indivíduos a encontrar razões e argumentos com os quais os outros possam concordar. (COHEN apud MARQUES, 2009, p. 15).

¹¹⁵ O princípio do Discurso (D) postula que “indivíduos com visões, valores ou interesses distintos são frequentemente excluídos de um processo decisório; porém todo processo democrático deve potencialmente incluir todos aqueles afetados pelas suas decisões.” (AVRITZER, 2009, p. 8).

instituição que adota a metodologia deliberativa; e, d) a deliberação pública, estabelece uma peculiaridade política à democracia.

Essa vocação política desenvolve-se especialmente na esfera pública enquanto excelente espaço para seu acontecimento e avaliações simultâneas de graus, alcance e qualidade do processo. A esfera pública é, por natureza, constituída de práticas comunicativas ou redes comunicacionais articuladas nas quais problemas afetáveis, intercâmbio de razões, justificações e inquirições constituem e perpassam as discussões entre cidadãos livres, iguais e organizados. Esses espaços, como frisa Habermas (apud MARQUES, 2009, p. 16), são “contextos de descobertas especialmente encarregados de perceber, identificar e tratar os problemas que interessam à sociedade como um todo.” Ademais, é na esfera pública que se entrecruzam discussões oriundas das instituições político-burocráticas e administrativas, em que se formam as vontades, argumentos e decisões formais; e aquelas geradas na sociedade civil, por meio das organizações e movimentos e seus atores diversificados, capazes de influir sobre a agenda política e as decisões das instâncias daquela primeira área de poder institucional.

Esse complexo processo deliberativo encarna processos sociais, políticos e comunicativos; estes últimos, essencialmente plurais, incluem discursos políticos institucionalizados, comunicações midiáticas e conversações cotidianas, o que significa dizer que, por um entendimento amplo de deliberação, podem-se compreender afinidades, convicções e interesses diversos; com efeito, a deliberação em vez de restrita e linear é complexa e aberta.¹¹⁶ Aliás, a deliberação processada nas instâncias sistêmicas do poder político distingue-se ou dissocia-se em temporalidade, formas e objetivos daquela verificada nas conversações mais periféricas ou nas associações populares.

O importante é que a comunicabilidade funcione como construto que permita que mesmo interlocutores heterogêneos sejam cooperantes no fluxo de informações, proposições, justificações, críticas e acordos. É claro que, em virtude de estratégias, desequilíbrios, opressões simbólicas ou ostensivas etc., constrangimentos como esses podem entravar ou desvirtuar o engajamento deliberativo. Marques (2009, p. 21) observa com razão

[...] que os constrangimentos impostos por relações sociais e econômicas desequilibradas [...], desafios impostos pela deliberação são dois dos principais fatores que afetam o desenvolvimento dos processos comunicacionais ligados à troca argumentativa e à orientação dos sujeitos em direção ao entendimento mútuo.

¹¹⁶ É por isso que, como chama atenção Marques (2009, p. 14), autores como Saphiro (*Optimal Deliberation?* - 2002) e Sanders (*Against Deliberation* - 1997), por exemplo, opinam que as exigências requeridas à deliberação a tornam empiricamente inviável.

Mas isso não implica desistir das possibilidades políticas da soberania popular como possibilidades no seio da democracia, para, “schumpeterianamente”, entregá-la ao arranjo institucional em eleições periódicas.

Ainda uma palavra breve nesse introito no que se refere ao ambivalente papel da mídia no que se refere dimensão comunicacional na esfera pública. Ora, a mídia, como defende Habermas, tem primeiramente a responsabilidade de captar, sistematizar e publicizar, portanto, favorecer as discussões de questões e opiniões relevantes. Por outro lado, ausência de autonomia e neutralidade dos seus profissionais possa – e quanto a isso o filósofo também alerta – privilegiar setores sociais, empobrecer ou distorcer as informações e opiniões e, por conseguinte, afetar os fluxos comunicacionais saudáveis naquela esfera pública.

Nesse sentido, adverte Habermas (2006, p. 411-412):

O modelo de comunicação da política deliberativa que desejo apresentar destaca [...] que a comunicação política mediada pode facilitar os processos de legitimação deliberativa em sociedades complexas se um sistema de autorregulação de mídia ganha independência de seus ambientes sociais, e se o público anônimo conceder feedback entre um discurso de elite informado e uma sociedade civil responsiva.

Assim, dadas as condições de autonomia e seriedade, a mídia, ainda mais conforme agregação de tecnologias ascendentes tem importante papel de, a partir da captação de questões sociais universais, favorecer a formação da opinião e dos debates públicos; pode também encorpar e ampliar discussões importantes geradas das interações sociais mais periféricas. Sem dissociá-la de entraves ou limites do contexto no qual esta se ancora e atua, a mídia tem, conforme Marques (2009, p. 25), pelo menos três objetivos primordiais: a) viabilizar melhor compreensão de problemas que afetam a todos; b) possibilitar autocrítica de cada participante sobre seus reais interesses e carências; e c) propor uma diversidade de saídas aos problemas em pauta. Essas funções têm, portanto, influência considerável na formação do engajamento deliberativo dos cidadãos.

Antes de se passar a para abordagens deliberativistas mais específicas, considere-se dois breves argumentos a favor da democracia deliberativa em Maeve Cooke. Para esta autora, a deliberação pública em primeiro lugar, tem inegavelmente um poder educativo, pois encaminha a participação deliberativa em assuntos públicos qualificando, efeito, os cidadãos dos pontos de vista moral, prático e intelectual; embora não clara “medida” dessa qualificação em relação a não participativa e, além disso, participação deliberativa não implica, em si mesma, retidão moral e intelectual, haja vista, que decisões ou transformações não são necessariamente melhores. Em segundo lugar, há um poder gerativo de comunidade inerente à

deliberação, pois a partir do bem comum, o indivíduo tanto se conscientiza de sua pertença a uma comunidade de tradição e valores admissíveis sob recíproca de razões públicas, quanto admite na perspectiva do outro, decisões racionais discutidas e referida ao conjunto dos afetados, mesmo que nem toda deliberação comunitária supere outras não comunitárias. Em terceiro lugar, os procedimentos deliberativos tornam os resultados democráticos mais justos. Concordando com Cohen e de Benhabib, ela afirma: “as decisões democráticas são justas ou legítimas desde que sejam produzidas por um procedimento justo.” (COOKE, 2009, p. 148). E por fim, a deliberação pública qualifica cognitivamente e epistemologicamente seus resultados, pois os envolvidos interessam-se na melhor alternativa para regular questões de interesse público, cujo nível de justiça avalia-se mais pelo processo de alcance do que pelo conteúdo propriamente dito, à semelhança da máxima de Habermas: o *como* se sabe importa mais do que o *que* se sabe.

É conveniente ainda destacar as três teses de Thomas Christiano, acerca dos préstimos recursos da deliberação pública: a) *tese da contribuição*: a deliberação pública significa um subsídio indispensável, em tempos contemporâneos, para a realização e a valorização do ideal democrático institucional; b) *tese da necessidade*, pela qual instituições democráticas se qualificam, enquanto tais, conforme práticas deliberativas – ou, inversamente, uma democracia deficitária é aquela cujas instituições recusam ou subestimam a deliberação pública; e c) *tese da exclusividade* que assegura que a deliberação é a essência axiológica da deliberação. “A única razão pela qual a democracia tem alguma importância é que envolve a deliberação pública entre iguais” (CHRISTIANO, 2007, p. 84).

4.2 FISHKIN E A *DELIBERATIVE OPINION POLL*

Em primeiro lugar, a democracia deliberativa impescinde da igualdade política. Sobre critério, sublinha Fishkin, incide o seguinte dilema: “Parece que enfrentamos a alternativa inevitável entre massas politicamente iguais, porém relativamente incompetentes; e elites politicamente desiguais, porém relativamente mais competentes.” (1995, p. 12).

Mas é um dilema aparente, uma vez que as instituições organizadas sobre opinião deliberativa equalizam politicamente todas as pessoas e, também, porque a deliberação submete ao grupo o debate direto ou cara a cara. Ora, se em geral os eleitores, por exemplo, têm informações incompletas e momentos limitados de reflexão e participação política, a democracia deliberativa é um tipo de democracia que combina igualdade política e deliberação; conseqüentemente, proporciona “a oportunidade para a interação e formação de

opinião reflexiva que normalmente estão restringidas às democracias de pequenos grupos.” (FISHKIN, 1995, p. 16). Portanto, o objetivo último desse estilo democrático é prescritivo, porque, à medida que, ao povo, faculte-se pensar sobre as questões políticas, deve-se escutar a voz desse povo.

O autor salienta as controvérsias em torno da participação popular relativa, sobretudo, às sociedades amplas. Ele rememora que, desde Aristóteles a Montesquieu, passando por John Adams e Alexander Hamilton, a república e a participação dos cidadãos foi pensada como possível apenas para Estados territorialmente bem restritos. Resgata, por exemplo, a seguinte assertiva do pensador francês: “na república extensa, o bem público é sacrificado a mil opiniões privadas. Está subordinada a exceções e depende de acidentes.”

Entretanto, frisa que Madison (*Federalista 10*) inspirando-se em Hume – que, em sua *Idea of a Perfect Commonwealth* afirmara que “em um governo grande [...] há âmbito e espaço suficiente para polir a democracia” – contradiz Montesquieu ao assegurar que “numa república extensa inclui uma quantidade de partidos e interesses; é menos provável que surja uma maioria que tenha um motivo comum para invadir os direitos dos outros cidadãos.” (FISHKIN, 1995, p. 37). Portanto, na visão madisoniana, além de ampliar¹¹⁷ a opinião pública, a representação torna possível à deliberação e, sobretudo, evita a tirania.

Mas o que possibilita um sentido deliberativo para a democracia? Fishkin argumenta convincentemente a necessidade de três valores centrais: a igualdade política, a deliberação e a não tirania. Invertendo as descrições negativas do autor, a tríplice condição pode ser expressa da seguinte forma: a igualdade política permite que as vozes sejam ouvidas. A não tirania favorece a consideração geral aos interesses essenciais. E, por fim, a deliberação confere sentido às eleições democráticas. Portanto, “a deliberação é necessária se se quer evitar que as pretensões da democracia não sejam legitimadas.” (FISHKIN, 1995, p. 56).

Contudo, considere-se mais extensivamente a argumentação de Fishkin sobre cada um desses preceitos, haja vista que, para ele, são centrais na deliberação democrática. A primeira condição – a igualdade política – requer avaliação tanto das regras das decisões formais aplicadas quanto das condições básicas de participação. Considerem-se os seguintes exemplos que ele mesmo apresenta: a) peso maior aos votos de qualquer segmento ou grupo social; b) controle de determinado partido sobre os meios de comunicação e, o conseqüente bloqueio à

¹¹⁷ Segundo Fishki (1995), ressalva-se o paradoxo da ampliação em tempos atuais. A deliberação fora pensada desde Atenas apenas para pequenos territórios, espaço que tem sido substituído por milhões de cidadãos atomizados que têm recusado preferências não refletidas propaladas pelos meios de comunicação. Com efeito, pesquisas de opinião que influenciam líderes, porém, desprovidas de escrutínio crítico dos cidadãos, não formam opinião crítica digna, nem significativo controle popular.

crítica dos oponentes – e, além disso, esses meios de comunicação predominantes formam a opinião de maneira tal que o partido controlador ganhe sequencialmente as eleições; e c) clientelismo político pelo qual líderes políticos ricos e influentes decidem a orientação dos votos – ou se um líder religioso e seu apelo salvacionista condiciona o voto à obediência ao líder. Em todas essas hipóteses, ocorre a violação da igualdade política viabilizada por desigualdade econômica, unilateralidade e obediência e subornada; conseqüentemente, inviabiliza-se qualquer chance de deliberação individual.

O que é, então, a igualdade política? Fishkin a define como “a institucionalização de um sistema que concede igual consideração às preferências de cada pessoa e que a todos concede, de um modo apropriado, iguais oportunidades para formular preferências sobre as questões sob exame.” (1995, p. 58).

Para que esse ideal de igualdade seja exequível, o autor postula três exigências devem ser consideradas: primeiro, a igualdade formal que equalize as preferências subjetivas. “Igualdade formal se alcança quando cada votante tem a mesma probabilidade de ser o votante decisivo, supondo que não sabemos sobre a distribuição real da preferência dos demais” (p. 56); segundo, a exclusão de fatores irrelevantes, tal como a desigualdade econômica ou o isolamento, pelo qual “ameaças ou forças políticas não deveriam determinar de maneira decisiva os resultados dentro da esfera política” (p. 61); e terceira oportunidade adequada para expressão de preferências. Se grupos são silenciados, sobretudo em tempos de tecnologias de comunicação, então nega-se o que ele chama de “consideração efetiva.”

Quanto à segunda condição, verifica-se a não tirania, a partir daquilo que se caracteriza como tirania política. De acordo com o próprio Fishkin, esta pode ser descrita nos termos em que “uma política que impõe privações severas quando poderia efetivar uma política alternativa que não impusesse nenhuma privação severa a ninguém.” Parece, pois, muito claro que evitar a tirania é condição indispensável para uma democracia aceitável. Na mesma linha, Höffe (2005) argumenta que os poderes públicos dependem do consentimento a partir da vantagem distributivo-coletiva. E os direitos humanos todos dependem desse comprometimento democrático dos poderes públicos. Por conseguinte, a democracia *intencional e normatizadora do poder* serve ao povo. Ora, em sentido contrário a essa típica democracia, impõe-se a tirania substancial: a opressão e exploração dos cidadãos.

A deliberação, segundo Fishkin, é o terceiro esteio da teoria democrática. Para ele, uma “situação de fala ideal” como a proposta por Habermas apoiada na discussão igual, livre e ilimitada atrelada à força do melhor argumento é ideal e racionalmente interessante, porém, demasiado utópica. Ele então considera a “consulta de opinião deliberativa” (*deliberative*

opinion poll) como um expediente mais apropriado para combinar igualdade política e deliberação, portanto, saída para aquele dilema supracitado:

Incorporam a igualdade política porque todas as pessoas têm a mesma oportunidade de estar representadas na mostra nacional de participantes. Porém, também incorporam a deliberação porque submetem grupo selecionado de cidadãos a um debate cara a cara (FISHKIN, 1995, p. 12).

Esse método de publicização e estabelecimento discussões em espaços físicos ou pelos meios de comunicação em torno das questões públicas, conforme o autor favorece uma prática de deliberação pública, entre outros motivos, porque oportuniza interação e formação de opinião pública; favorece a participação de delegados e/ou cidadãos em geral nos debates sobre aquelas questões, por exemplo, como os candidatos comprometendo-os com as demandas dos cidadãos; amplia a participação igualitária na política corrigindo o corporativismo elitista e a massificação alienada. Através da deliberação participantes consideram argumentos meritórios são sensíveis às razões recíprocas de forma que, interesse ou valor particular, deve submeter-se à transparência. Conforme Fishkin (1995, p. 16), a *DOP*, tem força prescritiva: “as pessoas têm possibilidade de pensar acerca das questões e, portanto, deveria ter uma voz que merece ser escutada.”

Contudo, o próprio autor ressalva pelo menos três imperfeições institucionais e situacionais que dificultam a possível deliberação: imperfeições argumentativas – pelas quais perpassam as ininteligibilidades dos argumentos, das interpretações, das compreensões; postura dos proponentes no jogo das argumentações, cujos objetivos e estratégias podem inviabilizar deliberações quando destoam da razoabilidade e da cooperação de entendimento; e os limites de conhecimento e entendimentos de argumentativos e deficiência de *feedbacks*. Apesar disso, a *DOP* significa uma inovação institucional serve à deliberação embora aquém do ideal deliberativo.

Nesse sentido, transparece que a essência da deliberação pública é o diálogo; por conseguinte, “trafegam” todas as questões, processos e resultados, enfim, todos os elementos a ela associados. Contudo, Bohman é justamente um desses deliberativistas convencidos de que o sentido e a sustentabilidade da deliberação se explicam decisivamente pela dialogicidade.

4.3 A DELIBERAÇÃO DIALÓGICA DE BOHMAN

Assim como seus colegas deliberativistas, James Bohman parte da convicção de que a deliberação pública é a melhor prática da democracia que é, em consequência, a coerente orientação política para as instituições públicas. Com efeito, a teoria política deliberativa pública sob o pressuposto da igualdade política dos cidadãos independentemente de crenças, posições sociais e filiações culturais e tem, portanto, o desafio de afirmar-se como tese razoável e plausível para mais adequadamente legitimar decisões governamentais, mesmo em sociedades complexas como as atuais.

Trata-se a seguir da deliberação pública articulada no pensamento de Bohman, basicamente tomando como referência seu texto de 1996 – “O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica”.

a) Pressupostos: razão pública e publicidade

O ideal deliberativo poderá funcionar em governos de sociedades complexas como as nossas? Para Bohman, sim. Pelo menos é o que ele transparece quando afirma o seguinte:

As democracias constitucionais modernas abriram um espaço para muitas formas de deliberação pública. Certamente, os direitos por elas assegurados, como liberdade de fala, expressão, associação e investigação, oferecem todas as condições necessárias para uma deliberação bem sucedida. (BOHMAN, 2009, p. 31-32).

Para isso, entretanto, a deliberação, em vez do comprometimento e do procedimentalismo¹¹⁸, assenta-se mais consistentemente na dialogicidade cuja razão fundante é pública, livre e aberta. E uma das explicações sobre o caráter público-dialógico deliberativo (2009, p. 33) é a seguinte:

Em políticas democráticas atuais todos os cidadãos são igualmente empoderados e autorizados a participar conjuntamente da deliberação e nos mecanismos que afetam decisões. A cidadania democrática confere igualdade política através da qual os cidadãos têm os mesmos direitos civis, o mesmo *status* diante da lei e voz igual ao tomar decisões.

Essa dimensão da publicidade equaliza politicamente os cidadãos e favorece, com efeito, as legitimações racionais das decisões, delatando, portanto, inversamente, os desequilíbrios das decisões políticas privatistas ou secretas, porque estas desconsideram o

¹¹⁸ Na interpretação do autor, enquanto o primeiro modelo refere-se ao compromisso decidido dos cidadãos com regras de uma agenda pública, o segundo evitaria, em situações pluralistas, expectativas de pressuposições fortes sobre os acordos entre os cidadãos.

assentimento dialógico. A publicidade apesar das contingências favorece a qualificação das decisões políticas. Segundo Bohman, a deliberação é epistemicamente mais rica porque, pela publicidade dos fóruns, qualifica as justificativas politicamente decisivas. É por isso que, para ele (2009, p. 36), a deliberação pública, encorpando argumentação e cooperação coletiva, tem o seguinte teor: “um processo dialógico que não podem resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais.”

Ora, o caráter da esfera pública efetivada pela publicidade ou pela publicização é conformado pelas razões públicas, isto é, a racionalidade cooperativa de cada um no escopo da deliberação dialógica, que, por assim dizer, é mais contundente que propriamente matérias ou conteúdos em pauta. A razão pública é, portanto, uma condição coerente de legitimação das decisões articuladas a partir da cooperação intersubjetiva, descompromissada de êxito da unanimidade.

Nessa perspectiva, a deliberação dialógico-pública é a condição para o ideal de democracia participativa ou radical-igualitária, oposta mais incisivamente à forma procedimentalista. Diante de desafios e dificuldades – diversidade cultural e desigualdade social, por exemplo – à ação social coletiva, os procedimentalistas apostam em soluções ancoradas em instituições estatais e civis, cujas mediações estabelecem regras como direitos humanos e civis básicos. Entretanto, embora necessária à democracia, esses procedimentos não asseguram conforme o autor, a deliberação pública. Por exemplo: sem um sistema de valores partilhado capaz de unir associações voluntárias, é praticamente impossível conter a disputa pluralista por recursos institucionais. Além disso, procedimentos “puros” e estritos, processados em condições de Estado “neutro”, podem até, efetivamente, selecionar ou votar melhor questões e decisões políticas¹¹⁹; mas essas operacionalizações à revelia dos valores e princípios dos cidadãos desconsideram a deliberação pública, pois esta salienta Bohman (2009, p. 40), “não deveria ser satisfeita meramente através de uma seleção e condições ideais de igualdade procedimental sem referência às condições sociais nas quais estes procedimentos operam.” Ou seja, o fato da deliberação enquanto atividade conjunta vai além de procedimentos, mesmo que estes sejam racionais e justos.

É nesse sentido que, para ele, tanto a deliberação argumentativa, a partir de informações disponíveis e abertas para posteriores revisões em Cohen, quanto a condição de fala ideal habermasiana falham, porque atentam mais às discussões e às trocas de razões públicas ao nível discursivo, requeridas por esses procedimentalistas deliberativos, e menos às

¹¹⁹ Bem-estar social, aborto, eutanásia, casamento homossexual são algumas dessas complicadas questões.

normas procedimentais que devem surgir por meio da deliberação, distintas, com efeito, daquelas do discurso. Então, uma deliberação pública tem a seguinte essência e resultado.

É uma atividade social coletiva, mergulhada na ação social do diálogo – de troca de razões. Essa deliberação é tipicamente iniciada em um contexto social específico. Ele começa com uma situação problemática na qual a coordenação se rompe; ela é retomada quando os atores voltam a cooperar. [...]. O resultado de uma decisão atual é aceitável quando as razões que o sustentam são suficientes para movimentarem a cooperação de todos os interlocutores. [...]. A deliberação alcança sucesso quando os participantes da atividade conjunta reconhecem que ele contribuíram para ela e influenciaram seus resultados, mesmo quando não concordam com eles. (BOHMAN, 2009, p. 42).

Percebe-se então, que decisões políticas genuínas cimentam-se numa cooperação ininterrupta de cidadãos equânimes em *status* e fala, sendo processadas numa deliberação racionalmente livre mediante três condições: a não tirania, a igualdade política e a publicidade. Na prática, nenhum grupo deve ter sucesso privilegiado e tampouco impor decisões políticas sobre outro; igualdade de expressão, consciência e associação são indispensáveis às operações deliberativas. Como exprime Bohman, igualdade é resistente a forças extrapolíticas como dinheiro, poder e desigualdades sociais; e a publicidade, no forte sentido da interlocução nos espaços de debate e discussões. “Acordos tem uma publicidade fraca se atendem a condições procedimentais mínimas, e têm publicidade forte se o processo deliberativo conforma a decisão e sua justificação, é de fato, conhecida por todos os cidadãos.” (BOHMAN, 2009, p. 47).

Destarte, o filósofo da Saint Louis University explora esse compreende a publicidade como condição indispensável à deliberação pública democrática na especificidade da esfera pública, pois ela articula e coordena o espaço social deliberativo e estabelece padrão de acordos. Mesmo em sentido relativo, a publicidade permite pelo menos que as regras e as justificações do jogo político possam ser informadas e endossadas pelos envolvidos. Mas, em dimensão mais contundente, em sociedades plurais, a publicidade compreensível, inteligível e irrestrita – desconexa de qualquer autoridade específica, isto é, ninguém nem qualquer autoridade pode fazer demandas específicas. Trata-se do exercício das razões públicas amplas, porque é irrestrito e inclusivo: expressões livres e dialógicas dos consensos e dissensos.

b) Os limites deliberativos do procedimentalismo e do pré-cometimento (compromisso)

A razão pública, descrita por Kant¹²⁰ enquanto publicidade necessária à deliberação pública é redimensionada em Habermas pelo procedimentalismo discursivo, que, segundo Bohman – apesar de o autor alemão ainda focalizar-se em ideais regulativos como unanimidade e imparcialidade, implica alternativa salutar para comunicações tensionadas ou obstruídas, de modo que o discurso deliberativo político-moral pode descomprimir situações embaraçosas. As pessoas envolvidas dispõem-se, assim, nessas situações, especialmente, às aceitações ou rejeições propositivas mediante o recurso discursivo.

De modo geral, entretanto, Bohman defende que as razões aceitáveis na esfera do discurso não bastam quando se trata de questões polêmicas ou atípicas emergentes na esfera pública. E é aí que importam as condições para ação argumentativa. Ora, “argumentação é deliberativa somente quando ela é dialógica na troca de argumentos entre os interlocutores.” Para ele, o procedimentalismo habermasiano, cuja publicidade requer, além da justificação, a imparcialidade – que, aliás, reveste as razões da força geradora de consenso – enfrenta o problema de efetivação desta, mesmo quando se cumpre a regra procedimental da oportunidade igual. Como realça Bohman (2009, p. 55), “a decisão de dar prioridade a demandas urgentes sobre outras considerações (como eficiência) é uma decisão a ser tomada na deliberação, pois não pode ser sustentada somente por considerações formais ou imparciais.” Além disso, o autor critica outras três restrições desse critério procedimental de Habermas: discussões atreladas a acordos ancoradas na imparcialidade se complicam em contextos da diversidade cultural e da desigualdade social; não há contributo ao avanço deliberativo que estabeleça padrão de imparcialidade e restrição de parcialidade estratégica; e a imparcialidade é tão somente um aspecto de razão convincente em condições de publicidade.

É importante que Bohman admite que sua visão deliberativa não é inimiga – ao contrário, tem aproximações tanto do procedimentalismo, especialmente no que se refere às condições básicas de comunicação na esfera pública, quanto do pré-cometimento (compromisso), isto é, constitucionalismos como base de concordâncias e acordos, referentes à política como realização coletiva. Contudo, além das críticas acima apontadas, de modo particular, ao procedimentalismo em Habermas, ressalte-se a seguinte, em formato mais genérico:

¹²⁰ “Pensamento ampliado” e “pensar do ponto de vista do outro”, desconstituídos de pré-juízos e preconceitos, são elementos do conceito do uso público da razão pública kantiana. Em *À paz perpétua*, consta o seguinte: “Todas as ações que afetam os direitos de outros seres humanos são errôneas se sua máxima não for compatível com sua divulgação pública.” (CAYGILL, 2000, p. 267).

Procedimentos formais são autorreferencialmente justificados somente se tornam a deliberação mais pública; senão, o fato de meramente seguir um procedimento, não importa quão justo, não influenciará a qualidade do acordo ou das razões que o sustentam. As justificações procedimentalistas da democracia [...] faz enfatizar em excesso questões constitucionais: elas confundem a justificação pública com o *design* de instituições que possibilitam um lugar ao discurso e à deliberação. (BOHMAN, 2009, p. 62).

Quanto ao pré-cometimento, o autor apresenta (2009, p. 60) uma crítica incisiva dessa forma:

Os pré-cometimentos [...] dependem de uma identidade de crenças e desejos, que é uma forte suposição política desnecessária. [...]. Pode ser verdade que alguma leis funcionem como pré-cometimentos, como quando indústrias são proibidas de produzir fluocarboretos. Mas os pré-cometimentos não auxiliam a estabelecer seja conflitos de interesse, seja disputas sobre princípios que ocorrem quando as pessoas têm crenças e desejos suficientemente diferentes. A crença na finalidade dos fundamentos constitucionais também simplesmente ignora suas novas especificações dialógicas e renegociações em todas as formas correntemente existentes de democracia.

Parece que a intenção desse fluxo argumentativo-crítico de Bohman é desembocar no espaço apropriado para que ele estabeleça o núcleo de concepção política: a democracia fundada no diálogo, a partir do qual é possível a deliberação pública.

c) Dialogicidade e discurso: nexos e diferenças em torno da deliberação pública

O ponto de partida é a pressuposição da razão à cooperação dialógica. Nesse princípio, Bohman apreende de Habermas a ideia segundo a qual a racionalidade não se refere ao conteúdo das crenças dos atores, mas a como estes conhecem e aplicam o conhecimento. Na esfera política, as argumentações, à diferença da ciência ou da lei, são pluriversais ou mais complexas, pois dessa natureza são as questões, os conflitos e as decisões políticas. Não obstante, nesse contexto, uma democracia deliberativa pública precisa assentar-se naqueles princípios: igualdade, não tirania e publicidade.

Ora, a deliberação pública precisa, por um lado, explicar-se pela razão pública e, por outro, ancorar-se nas instituições públicas. Bohman admite essas condições; entretanto, é natural que, sobre o processo deliberativo; incidam conflitos e equívocos. Consequentemente, é mais razoável enxergá-lo como espaço de ação conjunta cooperativa do que como expectativas de consenso. Para ele (2009, p. 65), esse sentido “traduz um melhor sentido para os requerimentos de acordos políticos que emergem em sociedades complexas e diversas e diversas.” Ação compreensível e capacidade de cooperação extensiva a todos os atores e

situações emergentes são politicamente relevantes à deliberação pública, pois trata-se de um discurso ou uma proposição política inteligível e, como tal, aberto às oposições e inquirições.

O processo de deliberação pública, segundo Bohman, traz junto de si uma capacidade social decisiva para o estabelecimento da cooperação: a *accountability* em processo dos atores de engajarem-se em uma comunicação generalizada na esfera pública. Destarte, a *accountability* efetivada na prática dialógica, requer esfera pública ampla em que os atores são publicamente responsivos e, como tal, hábeis a examinar e reexaminar suas demandas, processos e proposições. Parece muito claro que a deliberação defendida por Bohman é uma atividade cooperativa e, a rigor, distinta daquela possível em um grupo ou segmento unânime.¹²¹ Concepções e demandas distintas dos atores não inviabilizam o compartilhamento de um problema determinado cuja solução conjunta é o que define e qualifica a deliberação pública, porque o resultado reflete as intenções dos deliberativos, não importando se divergências persistam. Aliás, segundo ele, à diferença da ação coletiva, o diálogo nem sempre se explica pelo método meio e fim; em vez disso, “desacordos claros e astutos, podem [...] melhor promover a deliberação do que tentativas prematuras de consenso.” (BOHMAN, 2009, p. 68).

A deliberação pública fundada no diálogo não tem, na concepção de Bohman, a ansiedade de um consenso final por conta da sua natureza complexa interna, como ele explica: “Não podemos predizer, no curso do diálogo, o conteúdo do ‘tipo de razões que estamos preparados para reconhecer’ como legítimas, nem se elas são públicas. As razões públicas simplesmente dão continuidade ao diálogo cooperativo.” (BOHMAN, 2009, p. 68). O diálogo, na perspectiva de Bohman, contém os elementos fundamentais para a deliberação e o princípio básico que é uma atividade conjunta, isto é, ninguém se engaja por si mesmo no diálogo, nem as proposições de um agente são suficientes ou determinantes; além disso, o diálogo inclui compartilhamento de valores, crenças e entendimento entre envolvidos, mas o mesmo diálogo pode também desestabilizar essas convergências.

Assim, o discurso e o diálogo se entrelaçam, ou este constitui aquele de modo que, ao mesmo tempo, diferem-se e complementam-se. E é nesse ponto que Bohman sublinha sua “distância” em relação perspectiva discursiva de Habermas. O discurso orienta-se, por exemplo, por apropriados critérios de justificação, formatados, digamos, conforme a demanda em pauta: científica, jurídica, etc.; o diálogo, em vez de demandas discursivas justificáveis

¹²¹ No contexto normal das revisões jurídicas e legislativas à luz da regras constitucionais que asseguram direitos, limites de poderes e, inclusive, procedimentos deliberativos, a *accountability* enquanto processo de proposição e revisão de demandas recíprocas envolvendo os atores na esfera pública traduz, propriamente, não apenas o ponto de partida daquelas revisões, mas também práxis deliberativa pública e dialógica.

tais como estas, constituiu-se em troca de razões por um público indefinido. O diálogo embasa a deliberação, porque as pessoas empenham-se a convencerem-se mutuamente, mas sem as exigências do discurso que pressupõe idealizações, acatamento de certas regras e critérios racionais de justificação. Além disso, o discurso, a rigor, requer condições ou preceitos elevados aos integrantes; o diálogo; em vez dessas exigências, abre-se para todos os cidadãos interessados nas finalidades da deliberação. Mas há também duas convergências básicas denotadas por Bohman, ainda que, também nestas, haja traços divergentes: a justificação é base de convencimento e as razões dos agentes são imprescindíveis ao discurso e ao diálogo, no sentido simultâneo das objeções e da cooperação permanente de cada um dos partícipes.

O recurso político deliberativo num contexto democrático, tal como defendido por Bohman, é, portanto, melhor qualificado e rentável mediante o diálogo, porque os problemas e as demandas sociais mais universais ou mais específicas de um segmento requerem a inserção político-cooperativa dos envolvidos. Numa afirmação muito próxima da tese encontrada na teoria deliberativa habermasiana, mas com acento sobressalente à categoria do diálogo, ele diz:

Somente quando aqueles afetados são capazes de articular suas necessidades e experiências na esfera pública é que uma reforma adequada pode ter lugar; nenhum conjunto contrafactual de reflexões pode tomar o lugar de um diálogo no qual o público vê os problemas do ponto de vista dos beneficiários. (BOHMAN, 2009, p. 81)

Se se Concordar com o autor admitir-se-á, então, que a dialogicidade é, por natureza, forma deliberativa de perseguir possibilidades legítimas de superação ou redução de segmentos em situações de tratamento desigual; ou, positivamente, o diálogo deliberativo, à luz da razão pública, pode estabelecer ou ampliar normas de igualdade social em conjunturas histórico-políticas nas quais pluralidade e diversidade – e os conflitos naturalmente decorrentes – se compatibilizam por meio da cooperação de cidadãos. Esse é, enfim, o contexto desafiador à democracia deliberativa na concepção de Bohman (2009, p. 81): “Talvez o principal desafio da democracia deliberativa seja solucionar os crescentes conflitos comuns sem abrir mão da igualdade política dos cidadãos, da não tirania dos resultados e da publicidade do diálogo.”

A discussão avança no sentido da concepção procedimental de Cohen. Para esse autor, além do diálogo, a expectativa deliberativa depende realmente de processos procedimentais institucionalizados. É isso que garantiria os postulados, processos e ganhos esperados do

deliberativismo. Particularmente, ele demarca, nesse campo, seu ponto de vista teórico com uma idealização procedimental.

4.4 COHEN E O PROCEDIMENTO DELIBERATIVO IDEAL

O filósofo estadunidense Joshua Cohen é também atualmente um notável filósofo deliberativo que assume – como é comum entre eles – que “a ideia fundamental da legitimação democrática é de que a autorização para exercer o poder estatal deve surgir das decisões coletivas dos membros da sociedade que são governadas por tal poder.” (COHEN, 2007, p. 115). Em geral, a regra da escolha dos líderes ou gestores públicos realizada no evento dos pleitos eleitorais – ou, se quiser, do sufrágio universal – parece definir, normalmente, o regime democrático. Mas é claro que, para os deliberativistas, em essência, a legitimação democrática precisa ir além desse processo, pois, ainda conforme Cohen (p. 115), “a legitimidade emerge das discussões e decisões dos membros da sociedade, quando formuladas e expressas por meio de instituições sociais e políticas designadas a reconhecer sua autoridade coletiva.” Portanto, essa participação político-discursiva institucionalizada é um dos conceitos pertinentes da democracia deliberativa no modelo defendido por Cohen.

A abordagem desse autor centra-se naquilo que ele designa como procedimento deliberativo ideal¹²², o qual está identificado como um modelo teórico de deliberação que interliga um ideal de associação democrática a uma concepção substancial de democracia deliberativa. Esse ideal, como ele circunscreve, suporta a tese da justificação fundada em argumentos públicos exercitados em ambiência de cidadania igualitária. Com efeito, a essência é o processo que modela instituições deliberativas.

Nesse sentido, a deliberação é um procedimento nitidamente distinto das barganhas e dos contratos de tipos mercadológicos, pois seu foco são as vantagens e os objetivos partilháveis e articulados pelos envolvidos e, além disso, vincula a prática democrática à autonomia e ao bem comum dos cidadãos.

a) O que é a democracia deliberativa?

Na concepção de Cohen (2009, p. 90), a democracia deliberativa significa precisamente isso: “ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos

¹²² A definição e o objetivo do procedimento ideal de deliberação são descritos por Cohen nestes termos: “O objetivo ao traçar o esboço desse procedimento é fazer uma declaração explícita das condições para a decisão deliberativa, tornando-as adequadas à concepção formal e, conseqüentemente, ressaltar as propriedades que as instituições democráticas deveriam incorporar tanto quanto possível.” (COHEN, 2009, p. 92).

termos e das condições da associação procede através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais.” Sob essa proposição sintética, amplia-se a compreensão de cidadãos que se comprometem em solucionar problemas efetivamente coletivos motivados por razões públicas, conferindo-se legitimidade às instituições sociais básicas, à proporção que estas estruturam e favoreçam a deliberação pública e livre.

Cohen demonstra que a teoria democrática rawlsiana traz um contributo importante à concepção de teoria deliberativa em dois aspectos básicos: primeiro, a recusa de qualquer doutrina moral ou religiosa abrangente que possa fundamentar quaisquer escolhas ou decisões políticas e a afirmação do fato do pluralismo razoável; e, segundo, o pluralismo que encorpa conflitos, divergências e desacordos entre os cidadãos, sem que, com isso, objetem-se à razoabilidade e à cooperação, reflète a condição de cidadãos livres e iguais. Ou seja, por um lado, nenhuma doutrina particular ou específica define pertença de cidadania nem autêntica, por si só, o poder político; por outro, cidadãos são igualmente reconhecidos como capazes de integrar as discussões que autorizam o poder político. De fato, Cohen sublinha que a tese do pluralismo razoável, associada à estilização procedimental, é compatível com sua ideia substantiva de democracia em moldes deliberativos para governos democráticos.

E a ideia substantiva ou ideal distinto da democracia deliberativa é, então, a institucionalização da justificação política do poder sob os critérios da argumentação livre e da igualdade que, no argumento de Cohen, tem a seguinte definição:

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

A justificação capta o procedimento ideal de deliberação política e é essencialmente compreendida a partir da igualdade comum entre cidadãos livres e, assim, capazes de admitir ou criticar as instituições e seus programas. Cohen aceita, nesse processo, a ideia do pluralismo razoável: os cidadãos que têm considerações críticas dispõem-se a cooperar e a aceitar divergências conforme os resultados das discussões. Todavia, que tipos de considerações são efetivamente razões? Razões plausíveis são aquelas que adequem ao “arranjo deliberativo condizente com uma associação livre entre iguais, onde se [...] inclui o

reconhecimento do pluralismo razoável.”¹²³ (COHEN, 2007, 123). Nesse estilo de procedimento ideal de Cohen, em termos de razões, o consenso não é necessariamente uma margem de chegada, e sim uma congruência entre considerações divergentes e a regra da maioria como base razoável da escolha apropriada, mesmo que permaneçam objeções ao resultado (escolha). Assim, Cohen diz (2007, p. 124, 125):

[...] quando os participantes limitam seus argumentos a essas razões, o próprio apoio da maioria valerá comumente como razão para aceitar a decisão como legítima [...]. Ao exigir razões aceitáveis aos outros, a concepção deliberativa propõe um quadro convincente das relações possíveis entre pessoas no interior da ordem democrática.

Está claro então, que no pensamento de Cohen, a deliberação democrática impescinde desse procedimento que requer, por sua vez, da relação intrínseca entre as concepções razoáveis dos cidadãos, as razões aceitáveis e a escolha coletiva vinculante. Na vida democrática de orientação deliberativa, a autorização popular, indo além da tomada de decisão sobre quem deve ocupar o poder, implica a própria razão de ser da política autônoma, ou seja, decisões coletivas são decisões razoáveis, fundamentadas e aceitáveis. Portanto, fornecer razões aceitáveis ao exercício do poder político, no argumento do autor (p. 125), “expressa a pertença igual de todo o corpo soberano responsável pela autorização do exercício [do] poder,” no entendimento dos que estão sob esse mesmo poder.

Como já assinalamos acima, para Cohen, a justificação pública do exercício do poder, por meio do processo argumentativo, nada mais é do que troca de razões, e é esse caráter que modela a essência da democracia deliberativa. A partir dessa determinação, ele estabelece que essa democracia possua caracteres particulares que propiciam, conseqüentemente, ganhos políticos traduzíveis em bem comum.

b) Características, condições e vantagens básicas da democracia deliberativa.

Em primeiro lugar, a democracia deliberativa tem nota de independência, isto é, é uma típica associação livre de coações ou forças extrapolíticas. Em segundo lugar, por conseguinte, a condição estrutural é a condição *sine qua non* para a deliberação democrática, porque esse ambiente político favorece o compartilhamento das atividades políticas deliberativas dos cidadãos no âmbito de suas instituições; e, além disso, estimula o

¹²³ Nesse aspecto, Cohen parece apreender basicamente a ideia rawlsiana do pluralismo razoável de doutrinas abrangentes, na medida em que assegura que, num contexto deliberativo ideal, razões não são, natural ou simplesmente, admitidas como obrigatórias, dado o próprio fato do pluralismo; mas justamente este não exclui o reconhecimento dos compromissos com alguma doutrina moral ou religiosa na qual participantes possam se ancorar. Se bem compreendido, esse desafio é o teste da razão política aceitável.

regramento acordado entre eles sobre o próprio processo de deliberação. Com muita razão, Cohen acentua: “A liberação livre entre iguais é a base para a legitimidade.” (2009, p. 91). A terceira característica está vinculada, tal como em Rawls, à concepção democrática em sociedade plural. E, dessa consideração, Cohen sublinha ideais, crenças, valores, preferências, objetivos diversificados das pessoas. Essa pluralidade impede, por um lado, que prevaleça algum segmento particular de preferência; por outro, não impede a sobreposição da escolha coletiva. Realmente, diz o autor (p. 91): “Uma democracia deliberativa é uma associação pluralista.”

A quarta característica fixa que justamente os processos deliberativos independentes, livres e plurais é que constituem a legitimidade. Em termos políticos institucionais, frisa o filósofo, resultados deliberativos transparentes são muito mais promissores que aqueles restritivos.

Em quinto lugar, a igualdade é orientação, critério e condição da democracia deliberativa. Isso se reflete no recíproco de reconhecimento das capacidades deliberativas, tanto para integrar a troca de razões como para agir sobre os resultados desta.

Além dessa lista de caracteres, Habermas destaca de outra maneira outros axiomas pertinentes à deliberação coheniana. Primeiro, a deliberação é essencialmente argumentativa, o que permite aos envolvidos trocar informações, apreciar e criticar proposições de forma recíproca. Deliberações são públicas e inclusivas, isto é, há o reconhecimento comum de que todos podem igualmente participar. Em terceiro lugar, deliberações devem ser isentas de pressões, a não ser das regras procedimentais argumentativas. As deliberações também exigem liberdades subjetivas, internas, porque cada um precisa se sentir igual aos seus pares para então decidir se dá sua contribuição.

Em sexto lugar, deliberações públicas assentam sua motivação de acordo com a racionalidade. Embora não sejam definitivas, estas precisam ser concluídas pelo critério da maioria, que pode, porém, ser criticada e convencida em direção contrária sobre o resultado. Deliberações incluem, especialmente, o conjunto de demandas ou questões públicas reguláveis e, inclusive, problemas relativos a restrições de comunicação e participação. E, por fim, em sétimo lugar, deliberações levam em conta concepções pré-políticas transformáveis dos participantes. Ou seja, uma democracia deliberativa não pode desconhecer a circunscrição espaço-temporal de uma determinada comunidade com seus valores, tradições e formas de vida. Entretanto, a típica associação democrática deliberativa conta com pessoas capazes de assumir um caráter de imparcialidade e, acima de tudo, de mantê-la coesa enquanto comunidade comunicacional.

Estabelecidos o sentido essencial, os postulados e as condições que encorpam o procedimento ideal deliberativo, Cohen avança para uma pergunta pragmática: qual o ganho político? Com que se compromete realmente esse procedimento ideal? O autor responde tomando como parâmetro o bem comum e a autonomia.

A deliberação entre cidadãos plurais, livres e iguais faculta que, mesmo que os envolvidos não fiquem indiferentes aos seus interesses ou “bem particular”, reconhecem a necessidade de justificação pública por razões aceitáveis perante os demais, e é isso que torna o debate público focado no bem comum. De acordo com Cohen,

[...] embora possa tomar minha preferências como razão suficiente para promover uma proposição, a deliberação sob condições do pluralismo requer que eu encontre razões que a tornem aceitável para os outros, dos quais se espera um entendimento de minhas preferências como razão suficiente para concordarem (COHEN, 2009, p. 95).

Ora, a prática de apresentar razões na prática democrática deliberativa tanto indica um compromisso dos cidadãos com o próprio processo de deliberar em torno das questões políticas públicas quanto corrige ou redimensiona as preferências ou os interesses particularistas ou egocêntricos. O bem comum é, assim, o objetivo principal da deliberação, isto é, a reflexão pública o faz sobressair legitimamente nas demandas perante os recursos sociais. Além disso, a deliberação favorece a postura e o exercício da autonomia política dos cidadãos, uma vez que suas preferências são moldadas ou passam pelo crivo da discussão pública.

Além disso, a proposta discursiva habermasiana, segundo a qual os movimentos e as organizações sociais intermediárias, sensores dispersos na esfera pública, captam demandas populares e interferem, no outro polo, na agenda política é considerada por Cohen como inócua, pois, dessa forma, movimentos sociais têm apenas postura defensiva. Para que eles atuem mais ofensivamente numa perspectiva mais radical de democracia, seriam necessárias as seguintes condições frisadas pelo autor, conforme menciona Faria (2000): encorajar *inputs* que reflitam experiências e questões que não estejam pautadas na agenda; favorecer avaliações de propostas deliberativas envolvendo valores políticos; e, por fim, oferecer oportunidades mais institucionalizadas e regularizadas de participação popular em decisões coletivo-políticas, mecanismo que poderia qualificar os discursos informais periféricos.

Por conseguinte, a tese proeminente em Cohen assinala que o ideal da democracia deliberativa permite que se atinja “um ideal mais substantivo de associação que é regulado

pela deliberação, cuja finalidade é o bem comum e que respeita a autonomia de seus membros.” (COHEN, 2009, p. 97).

c) O que a democracia deliberativa não é

Ainda dentro da abordagem de Cohen, parece interessante mencionar algumas objeções dirigidas ao ideal deliberativo e as respectivas reações do autor, conforme ele mesmo as destaca.

Primeiramente a deliberação é acusada de sectarismo, porque fixaria uma concepção de bem em particular. Mas essa é uma crítica insustentável, haja vista que a pluralidade e as justificações abertas de razões requeridas pela deliberação bloqueiam, exatamente, essa possibilidade. Conforme o autor (2009, p. 99), “ela é organizada em torno de uma visão de justificação política – que procede através da deliberação livre entre cidadãos iguais -, e não em torno de uma concepção de conduta de vida adequada.”

A segunda acusação incisiva é a incoerência da deliberação, precisamente porque se rege pelo critério da maioria e se abandona o ideal de consenso. A instabilidade e a incoerência comumente associadas à ideia de maioria, conduzem e autorizam as decisões às instituições, com efeito, desvirtuando-se formação de vontades, razões e deliberações por parte dos cidadãos. Ora, no contra-argumento de Cohen, o ideal deliberativo atual contrapõe-se a esses “constrangimentos exógenos”, porque o dever das instituições públicas é promover a formação de preferências à luz dos procedimentos deliberativos.

Talvez a mais séria contestação advinda de Dworkin gire em torno das liberdades fundamentais dos indivíduos, constituindo-se um fato de injustiça. Basicamente, conforme a crítica de Dworkin, decisões majoritárias sufocam as liberdades básicas individuais. A ligação entre democracia – maximização do poder popular, liberdade de expressão – e nível de informação para formação da vontade acaba em restrições e cerceamento das liberdades subjetivas.

Porém, Cohen faz notar que um ambiente de livre expressão facilita a livre expressão e relevantes são, pois, convicções ou preferências geradas mediante deliberação, isto é, elas não são dadas previamente; ao contrário, a democracia deliberativa afirma a livre expressão como base de determinação e legitimação do bem comum. A deliberação pública pressupõe, portanto, a liberdade.

Além disso, Cohen defende não haver reducionismo político, ou, de outra forma, o ideal deliberativo não é agregativista na medida em que formação de vontade e preferências não ocorre na esfera política; não há demarcação ou subjugação entre expressões políticas e

outras expressões; essas têm relevância, independentemente de seu conteúdo. Nas suas palavras (2009, p. 103): “A objeção da injustiça é falha, porque as liberdades não estão simplesmente entre os tópicos para a deliberação; elas auxiliam a compreender o quadro que a torna possível.”

Cohen menciona a última objeção identificada como a que pretende salientar a irrelevância do ideal deliberativo em sociedades complexas como as atuais. Uma prática efetivamente deliberativa seria possível apenas numa democracia direta, precisamente, em assembleias de tipo legislativas, em que se institucionalizassem procedimentos deliberativos. Cohen responde prontamente, e com razão, que um ambiente assim não é garantia de deliberação. E o que está no centro da teoria deliberativa, como pensa esse autor, são os espaços ou as esferas institucionalizadas em que questões são colocadas pela agenda política da qual participam os cidadãos mediante as discussões públicas. O desafio é a organização desses espaços, de forma que favoreçam e estimulem o ideal deliberativo.

É claro que as desigualdades econômicas e as compartimentalizações ou localismos podem inviabilizar ou obstar processos deliberativos. Cohen aposta contra esses limites reais no papel das organizações e, principalmente, dos partidos políticos suportados em fundos públicos. Eles podem, graças aos recursos (não de origem privada, o que os desviaria desse papel) e ao peso político, sanar as desigualdades econômicas entre os cidadãos; além disso, eles podem auxiliar na amplitude de espaços que evitem sectarismos e formem compreensões e discussões sobre o bem comum.

A tessitura e o *ânimo* do debate às voltas da deliberação pública adquirem mais intensidade com a inserção da teoria democrática de Habermas. Como se sabe, o filósofo alemão não é o proclamador dessa teoria político-democrática, e sua teoria, inclusive, pode até não ser a mais satisfatória ou a mais convincente; não obstante, como já se sublinhou acima, ela é reconhecidamente uma referência sofisticada e imprescindível quando hoje pauta-se esse debate. Na sequência, no sexto tópico, intenta-se justamente explorar, quiçá de forma razoável, elementos incrustados ao paradigma procedimental habermasiano, que parece ser o esteio principal da concepção deliberativa do filósofo. Consideram-se, em primeiro lugar, as ideias encorpadas nos modelos liberal e republicano, porque é partir deles e contra eles que Habermas propõe seu paradigma deliberativo (4.3.1). E ajuízam-se, como ponto de partida já no campo teórico habermasiano, os pressupostos de racionalidade comunicativa e esfera pública (4.3.2). Daí pode-se avançar para a compreensão básica sobre a natureza conceitual do procedimentalismo fundado, destacando-se a teoria do discurso como base necessária (4.3.3). Contudo, compreende-se que, a partir dessa base, a consistência e a

legitimidade fundamentais da democracia deliberativa em Habermas explicam-se pela simbiose entre a soberania popular atuante na esfera pública e a institucionalização discursiva entre a política e o direito (4.3.4). E por fim, a correlação entre a deliberação procedimental e o problema da neutralidade (4.3.5).

4.5 A DEMOCRACIA DELIBERATIVO-PROCEDIMENTAL HABERMASIANA

A arquitetônica da democracia deliberativa se ampara no processo discursivo no sentido de que conservam a utopia das autonomias privadas e públicas no interior das democracias estatais hodiernas. O poder do discurso aberto, autônomo e inclusivo constitui o núcleo principal do ideal de democracia na modernidade. É ele que viabiliza, por meio da capacidade interventora de cidadãos reunidos numa comunidade democrática, a transfiguração de problemas e conflitos sociais em desafios e pautas políticas, e nisso está seu potencial transformador. Habermas alinha-se, assim, a Rousseau e a Kant quanto à consistência da autonomia republicana.

4.5.1 Aproximações e críticas aos modelos liberal e republicano

O processo democrático, em concepção e atributos, é o que estabelece fronteira entre esses dois modelos, conforme a ênfase de Habermas. Este será seguido nas argumentações expostas na *Inclusão do Outro e Direito e Democracia*. Para começar, na teoria liberal a sociedade individualista é a concepção fundante, a partir da qual se concebe e se afirma o valor da liberdade privada. De fato, os liberais defendem em comum que livre é o indivíduo que pode decidir e efetivar suas escolhas isento de coação externa. Esse sentido negativo de liberdade, como bem realçam os discursos de Mill e Berlin, requer ausência de quaisquer interferências, ou, no mínimo, que o Estado não a comprometa. Constant também advogara claramente que a liberdade “é o direito de dizer sua opinião, de escolher seu ofício e exercê-lo, dispor de sua propriedade e mesmo abusar dela, de ir e vir, sem precisar de permissão e sem prestar contas de seus motivos.” (apud MIGUEL, 2016, p. 32-33). Lembre-se que, logo no parágrafo primeiro de *Uma Teoria da Justiça* (2008, p. 4), Rawls categoricamente frisa que “cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem o bem-estar de toda sociedade pode desconsiderar.” [...] na sociedade justa as liberdades da cidadania são irrevogáveis.” E o primeiro princípio é exatamente ratificação disso na fixação da liberdade: “Cada pessoa tem igual direito a um esquema plenamente adequado de iguais direitos e

liberdades básicos, sendo cada esquema compatível com o mesmo esquema para todos; [...] as liberdades políticas, e apenas essas, devem ter o justo valor garantido (RAWLS, 1997, p. 35, grifo nosso).

Sob a teoria liberal, as pessoas e suas liberdades privadas interagem na esfera da sociedade civil conforme as leis e as regras das relações de comércio, à semelhança dos contratos, distinguindo-se (segundo Habermas, apenas aparentemente) do Estado e de seu sistema administrativo-burocrático. Desse ponto de vista, concebe-se a prevalência do indivíduo ao Estado, cuja função é garantir as liberdades privadas e conectar expectativas e interesses dos cidadãos. Segundo Habermas (2007, p. 278), “a política, sob essa perspectiva, e no sentido de formação política da vontade dos cidadãos, tem a função de congregar e impor interesses sociais em particular mediante um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos”.

Sob esse paradigma político, a representação política, centrada na defesa da tolerância, das liberdades, dos interesses e dos direitos individuais tem maior relevância que inserção e participação política dos cidadãos. Esses aspectos podem ser resumidos na escolha eleitoral de líderes e representantes comprometidos com aquelas demandas; por outro lado, e conseqüentemente, indivíduos atomizados descomprometem-se da constituição possível de um bem comum. Em vez da formação democrática sustentada na vontade política dos cidadãos, tem-se um Estado “concentrado” e regido pela constituição para se garantir divisão de poderes e direitos fundamentais, os quais são evocáveis no processo de concorrência política.

Conforme a teoria habermasiana da prática democrática deliberativa está muito claro o limite político do paradigma liberal. Nesse sentido, tem força o seguinte argumento de Habermas:

Ela [*compreensão política centrada no Estado*] não se orienta pelo *input* de uma formação política racional da vontade, e sim pelo *output* de uma avaliação bem-sucedida das realizações da atividade do Estado. [...]. O nervo do modelo liberal não consiste na autodeterminação democrática das pessoas que deliberam, e sim, na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, a qual deve garantir o bem comum apolítico, através da satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir. (HABERMAS, 1997b, p. 20-21).

A compreensão política republicana tem conceito oposto, como chama atenção Habermas, no ponto fundamental em que a liberdade e a participação política integram a formação da vontade coletiva. Subjaz um *ethos* comunitário que cimenta a própria atividade

moral-política dos cidadãos capazes de deliberar. Conforme Vitale e Melo (2008, p. 238), “o ponto central da tese republicana é a recusa a uma concepção atomista de sociedade e a exigência de que seus membros estabeleçam laços de identidade e comunidade entre si.” Em vez daquela liberdade individualista liberal, a liberdade agora associa-se às alternativas de constituição do bem comum, sem desconsideração aos direitos individuais básicos.

De acordo com Habermas (2002, p. 278), no modelo republicano, “ela [a política] constitui o *médium* em que os integrantes de comunidades solidárias de forma natural se conscientizam de sua interdependência mútua [...]” A solidariedade como forma de integração social republicana apoiada, inclusive, em virtudes cívicas e sentimento pátrio é, por conseguinte, substancialmente contraposta àquelas dos regramentos de mercado e à soberania do poder estatal liberal. Mas um Estado liberal precisa ser neutro em relação à definição do bem comum, dado o princípio da intervenção mínima. Nesse aspecto, Bobbio (2013, p. 21) escreveu: “Do ponto de vista do indivíduo, do qual se põe o liberalismo, o Estado é concebido como um mal necessário [...] deve se intrometer o menos possível na esfera de ação dos indivíduos.”¹²⁴ Contraposto a isso, o Estado na teoria política republicana, em vez de “neutro” ou “mínimo interventor”, cumpre a responsabilidade amparada pelo aparato jurídico-administrativo, de garantir o bem comum, agindo, para isso, natural e legitimamente entre os indivíduos.

Esses aspectos teóricos distintos, explica Habermas, repercutem em interpretações díspares em três categorias importantes: *cidadão do Estado*, *conceito de direito* e *natureza do processo político*.

Conforme o pensamento liberal, a proporção da liberdade negativa e dos direitos individuais perante o Estado e os demais indivíduos é que determina a posição sociopolítica dos cidadãos. Estes, na medida em que articulam defesa de seus próprios interesses, são dignos de consideração protecional do Estado. Esclarece Habermas (2002, p. 279): “Direitos subjetivos são direitos negativos que garantem um espaço de ação alternativo em cujos limites as pessoas do direito se veem livres de coações externas.” E, por extensão, em termos de direitos políticos, os cidadãos têm a prerrogativa de controle do poder estatal em favor dos seus interesses, isto é, nesse sentido, podem interferir por meio de votações, corporações parlamentares, apoio ou recusa aos governantes, pressões sobre os partidos etc.

¹²⁴ Considere-se, no mesmo teor, esta outra observação interessante: “As limitações ao poder do soberano impostas pelo modelo de Estado Liberal são um ponto fundamental de sua natureza. Tais limitações constituem o objetivo primeiro do movimento que culminou no Estado Liberal, pois a corrente ideológica que ao fim prevaleceu no seio da Revolução Francesa objetivava a criação de um mercado autorregulado imune a interferências estatais de qualquer gênero”. (MORAES, 2014. p. 272)

Pelo ângulo republicano, a liberdade e os direitos dos cidadãos são definidamente positivos; ou seja, não como individualistas, mas como partícipes do poder político, adquirem o status de cidadania. Segundo Habermas, eles não garantem liberdade em relação à coação externa, mas sim a participação em uma práxis comum, por meio de cujo exercício os cidadãos só então se tornam o que tencionam ser – “sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais.” (HABERMAS, 2002, p. 280).

O cerne da política no ideal republicano não é a intermediação entre sociedade civil e Estado, mas a práxis política de participação dos indivíduos e institucionalização da liberdade pública. Ora, o Estado define-se, então, pela defesa e pelo favorecimento da geração de vontades e opiniões entre cidadãos iguais e livres¹²⁵, os quais devem estar mais preocupados com a constituição do bem comum (objetivos e fundamentos normativos) e menos com os relativos a interesses privados.

Aliás, Ricardo Silva frisa, nesse ponto, que autores apartados no tempo (entre 1950 e 1990) e nas ideias, como Arendt, Pocock, McIntyre, Taylor e Sandel, convergem à crítica do individualismo “atomista” do liberalismo e, ao mesmo tempo, à concepção positiva de liberdade, que os liberais, inversamente, consideram anacrônica e ameaçadora. O paradigma político republicano é, portanto, essencialmente distinto daquele liberal. Esse autor assinala um destaque esclarecedor neste aspecto:

O que caracteriza o neorrepblicanismo, afastando-o claramente da tradição liberal, seria justamente seu compromisso com uma visão da liberdade como florescimento de um tipo específico de capacidades humanas, cuja realização requer a efetiva participação dos indivíduos junto a seus iguais no processo de autogoverno de suas comunidades políticas. (SILVA, 2016, p. 144).

Habermas demonstra, em segundo lugar o diferente *enfoque do direito*. O direito, como entendem os liberais, dirige à delimitação quais direitos e quem são seus portadores dentro de uma ordem jurídica; ou, dito de outra forma, a constituição dessa última depende da circunscrição daqueles objetivos. Transparece dessa forma aquela orientação primordial da preservação da liberdade plena e da propriedade sustentada pela legitimidade normativo-constitucional. Mas, para uma concepção republicana, a primazia dos direitos objetivos orienta a estrutura jurídica a garantir direitos das pessoas, associando-os à equitatividade e à

¹²⁵ De acordo com Silva (2016, p. 139), a liberdade republicana ou neorrepblicana é um ideal, a rigor, igualitário, e, nisso, está sua distinção do liberalismo: “o liberalismo tende a enfatizar a antinomia entre liberdade e igualdade (ao menos quando o significado de igualdade transcende o plano estritamente formal), o republicanismo promove a busca de conciliação entre esses ideais.”

autonomia embasadas no respeito recíproco, no sentido de que a integridade dos direitos individuais não colide, mas concilia-se à integridade dos direitos da comunidade.

Enquanto a tese liberal é que o direito “transpolítico” assegure limitações de poderes para que flua normalmente o “rastreo” de interesses plurais e antagônicos, para os republicanos, nas palavras de Habermas (2007, p. 281), o objetivo de uma comunidade, o bem comum, consiste substancialmente no sucesso de seu empenho político em definir, estabelecer “[...] e manter vigente o conjunto de direitos [...] que melhor se ajuste às condições e costumes dessa comunidade”.

Quanto à *substancialidade do processo político*, seguindo as reflexões habermasianas, também seguem as divergências. No liberalismo, de modo geral, o desafio e a luta giram em torno de espaço na esfera do poder administrativo. É essa expectativa que mobiliza a vontade política e a concepção política, tanto no circuito da opinião pública quanto na esfera parlamentar em suas concorrências estratégicas: “O êxito nesse processo é medido segundo a concordância dos cidadãos em relação a pessoas e programas, o que se quantifica em números de votos”. (HABERMAS, 2007, p. 283). Ao fim, *input* dos votos e *output* do poder equivalem-se.

No republicanismo, em lugar dessas estratégias concorrenciais, prima-se pela comunicação pública norteada para o entendimento. Essa prática, fundada no poder comunicativo no qual se formam opiniões relevantes por meio do processo discursivo, é fortemente descolada daquela que prevalece no poder administrativo, centrada no Estado. Para concluir esse ponto, parece importante a observação de Frank Michelman, citada por Habermas (2007, p. 283): “A deliberação... refere-se a certa atitude voltada para a cooperação social, ou seja, a essa abertura à persuasão mediante razões relativas às pretensões dos outros como às nossas próprias.”

Uma vantagem básica desse modelo republicano está na afirmação da auto-organização social conforme práxis comunicativa que cimenta acordo entre os cidadãos em vista do bem comum; é distinta, portanto, do liberalismo, cujo processo político-democrático se realiza com base no compromisso de interesses. Mas o defeito, ao mesmo tempo, dos republicanos, como observa Habermas, é justamente seu caráter idealista, isto é, aposta demasiada nas virtudes dos cidadãos em relação àquele bem comum. Precisamente, diz Habermas (2007, p. 284): “O erro reside em uma *condução estritamente ética dos discursos políticos*.”

O avanço teórico de Habermas parte do reconhecimento desses modelos para a compreensão da democracia atual, tanto que ele não omite o acolhimento de elementos de

ambos os lados. Apesar e a partir disso, ele pretende que seu modelo tenha maior consistência normativa que aquele liberal; por outro lado, menos sobrecarregado normativamente que o republicano. Em primeira mão, uma ideia fronteira é a seguinte:

Quando se faz do conceito procedimental da política deliberativa o cerne normativamente consistente da teoria sobre a democracia, resultam daí diferenças tanto em relação à concepção republicana do Estado como uma comunidade ética, quanto em relação à concepção liberal do Estado como defensor de uma sociedade econômica. (HABERMAS, 2007, p. 286).

Então, o procedimento democrático como princípio expresso do direito de comunicação e participação política garante a autonomia dos cidadãos; é um argumento ancorado na ideia de legitimação pela soberania popular, portanto, associado ao republicanismo. E a legitimidade baseada na garantia regulada da vida e da liberdade privadas, pelas quais os indivíduos podem empreender seus projetos de vida, é uma tese vinculada à concepção de direitos humanos conformados, por sua vez, à democracia liberal. A democracia deliberativa, na medida em que assimila aspectos de ambas as dimensões, supera em consequência, a unilateralidade que as distancia, e funde-as pelo argumento de que a ética discursiva é a instância capaz de convergir a soberania popular e o sistema de direitos, por meio do princípio discursivo procedimental derivado dos pressupostos pragmáticos universais da argumentação, sintetizado na seguinte fórmula: “Podem pretender ser legítimas as regulamentações nas quais todos os possíveis afetados estão de acordo como participantes de um discurso racional.” (HABERMAS apud SEGOVIA, 2008, p, 63). Ou, de maneira similar: “Toda norma válida teria que poder receber assentimento de todos os afetados tão logo estes participem de um discurso prático”. (HABERMAS, 2000, p. 36).

Esse passo de Habermas é decisivo, porque, sob a mesma resolução, participantes em comunhão assumem o direito de viver livremente sob leis políticas e viverem como cidadãos livres e iguais numa comunidade política. Ora, esse sentido de legitimidade se reflete no objetivo da democracia deliberativa no interior dos Estados democráticos enquanto consecução da autonomia dos sujeitos em níveis público e privado.

Se é pelo princípio do discurso, como será visto em seguida, os cidadãos opinam, deliberam e pactuam, então é perfeitamente razoável estabelecer que a soberania popular é composta por cidadãos em usufruto da liberdade e da autonomia pessoal; seria, pois, contraditório pensar cidadãos como autolegislatantes desprovidos de autodeterminação. Ou seja, se o cidadão é admitido como legislador, pressupõe-se sua pessoa jurídica; inversamente, sendo pessoa jurídica, o cidadão pode legislar. É com essa reciprocidade equânime que

Habermas pretende superar o dilema entre liberdade positiva e negativa, respectivamente autonomia pública e autonomia privada. Uma não sobrepõe-se à outra; ao contrário, ambas são essenciais. Segovia (2008, p. 65), comentando essa concatenação, argumenta que “a finalidade da democracia é a plena autonomia do indivíduo e da sociedade humana, que se define como gozo dos direitos fundamentais em um contexto de autolegislação popular.”

Na argumentação habermasiana, no Estado democrático de direito, os direitos e a liberdade dos indivíduos são autorreferenciais. Direitos humanos não emanam da fonte do individualismo, mas do contexto de uma comunidade jurídica baseada na vontade associativa e no reconhecimento recíproco das raízes histórico-culturais singulares.

Em síntese, parece que a argumentação habermasiana – na perspectiva de superação da unilateralidade entre partidários republicanos e liberais, precisamente, no conflito da autonomia público-privada, por meio do princípio ético-discursivo – parece bem coerente e plausível ao demonstrar que direitos humanos e soberania popular não se excluem: ao contrário, associam-se no âmbito do Estado democrático. Aos críticos da esquerda, Habermas precisou reforçar que a autonomia dos cidadãos distingue-se das meras preferências individualistas; e, aos da direita, enfatizar que a vontade coletiva e a soberania popular orientam-se pela regulamentação do Estado de direito, portanto, a autolegislação não contradiz ou rechaça o Direito positivo.

Contudo, é necessário, a seguir, aprofundar mais essa arquitetura habermasiana, ressaltando, imediatamente, dois pressupostos interligados e fundamentais, os quais são, portanto, indispensáveis à compreensão da natureza e da justificação teórica da deliberação procedimental e, conseqüentemente, elementos-chave para as críticas e pretensões inovadoras do autor nesse sentido.

4.5.2 Os pressupostos da racionalidade comunicativa e da esfera pública

Tenha-se em mente, *a priori*, que a filosofia que Habermas desenvolve há mais de cinco décadas é traçada, de praxe, por um método *sui generis* de releituras, críticas e autocríticas permeadas, portanto, uma elaboração dialética pela qual o autor se interliga-se francamente aos mais diversos pensadores contemporâneos.¹²⁶ Rochlitz (2005) chama atenção, por exemplo, para três aspectos destacáveis na grande *Teoria da Ação Comunicativa* (T.A.C), de 1981, articulados a partir desses debates habituais. Primeiro, o conceito de mundo

¹²⁶ Habermas é essencialmente um pensador dialógico. Basta ver a diversidade de contatos e contributos que ele menciona nos prefácios das edições terceira (1984) e primeira (1981) de *Teoria da Ação Comunicativa* na versão brasileira traduzida por Flávio B. Siebeneichler publicada pela Tempo Brasileiro em 2012.

da vida – sociedade, cultura e pessoa capaz de resistir e combater as reduções sistêmicas de meios não linguísticos de dinheiro e poder – é fruto de releitura dessa ideia encontrada, por exemplo, em Husserl; segundo afirmação do papel relevante dos entendimentos linguísticos intersubjetivos embasados no construto teórico da pragmática formal é resultante de suas análises críticas a partir de Austin, Strawson, Searle, Sellars, entre outros, no campo da filosofia da linguagem; e, por fim, a dimensão sociológica (não necessariamente empirista) da *T.A.C.*, envolvendo discussões com Weber, Marx, Durkheim, Mead, Parsons, Luhmann, etc., estimulam-no a uma teoria social pautada em conceitos como “concepções de validade” e correção normativa, atreladas a um agir voltado para o entendimento.

Ainda nesse sentido dialógico, Habermas focaliza o problema da racionalidade nas discussões em torno da crise da sociedade moderno-contemporânea, chamando atenção, precisamente, ao paradoxo de que ela, cada vez menos estabilizada por alguma razão embasada na autoridade tradicional, é, também, ao mesmo tempo, afetada por ataques à “razão secular,” advindos de diferentes lados: dos mestres frankfurtianos (especialmente Adorno e Horkheimer) aos relativistas, passando pelas críticas nietzscheanas e pelos ceticistas. Entretanto, como pensador compatibilizado ao mundo pós-metafísico, em vez desse derrotismo espreado, ele pode, justamente à razão ao paradigma comunicativo, arrolar certas causas: o reducionismo positivista (*Conhecimento e Interesse*), o esquecimento da comunicação (*Teoria da Ação Comunicativa*), os ataques às conquistas da modernidade (*Discurso Filosófico da Modernidade*) e o ofuscamento da relação entre direitos humanos e soberania do povo no interior das democracias atuais (*Direito e Democracia*). Também pode mostrar os limites da racionalidade científico-técnica subjacente às relações cognitivo-instrumentais, comparada à razão centrada nas relações intersubjetivas nas esferas morais, jurídicas, éticas, políticas etc.

Na sua magna *Teoria da Ação Comunicativa*, anuncia, logo nas primeiras páginas, que o pensamento filosófico nasce da reflexão sobre a razão configurada no conhecimento, na fala e nas ações. E a expressão “racional” refere-se a uma estreita relação entre racionalidade e saber, de maneira que a racionalidade tem mais a ver com a forma com a qual os sujeitos, capazes de linguagem e ação, usam mais o conhecimento do que a aquisição deste. A racionalidade é, antes de tudo, a disposição de sujeitos que falam e agem na intenção de obter e aplicar um saber falível. Em *Verdade e Justificação*, por exemplo, ele ratifica essa compreensão, sublinhando de maneira transparente, o seguinte:

Uma pessoa se exprime racionalmente na medida em que se orienta performativamente por pretensões de validade; dizemos que ela não apenas se comporta racionalmente, mas que *é* racional, quando pode prestar contas de sua orientação por pretensões de validade. Também chamamos esse tipo de racionalidade de *plena responsabilidade*. (HABERMAS, 2004, p. 102).

Habermas deixa claro que abandonou o paradigma da consciência: “Se procedermos assim, certamente devem se dissolver os sintomas de esgotamento na passagem para o paradigma do entendimento recíproco.” (HABERMAS, 2000, p. 41). Assim, em lugar do sujeito cognoscente que, com atitude objetivante, dirige-se a si mesmo como às coisas, na perspectiva do entendimento mútuo, é indispensável o comportamento performativo dos indivíduos que orientam suas ações na pretensão básica de se entenderem sobre algo no mundo.

À luz do paradigma habermasiano, a filosofia desloca o enfoque nas essências ou nas representações da consciência, objetiva e subjetivamente para a configuração significativa das expressões. Segundo Oliveira (1993, p. 13), no contexto dessa compreensão, a pergunta dirige-se para as “condições de possibilidade de sentenças intersubjetivas válidas a respeito do mundo [...]. A linguagem é o espaço de expressividade do mundo, instância de articulação de sua inteligibilidade.” Ora, o significado de uma expressão substancializa-se na sua situação contextual, de onde brota sua validade, de modo que é coerente afirmar que linguagem e mundo, ou, mais precisamente, significado e contexto são inseparáveis.

A reviravolta linguística implica um redimensionamento paradigmático, porque o sentido do conhecimento desloca-se da consciência insular para a interligação comunicativa, que desinstala, com efeito, o sujeito observador imparcial e constitui a intersubjetividade discursiva pela qual se compartilham, reflexiva e criticamente, convicções, ideias, conhecimentos, axiologias etc. É a substituição de uma racionalidade instrumental-subjetiva¹²⁷ por uma racionalidade intersubjetiva interessada no entendimento. Na apropriada observação de Oliveira (1993, p. 94) “A egologia da manipulação dá lugar a uma sociabilidade do conhecimento e aponta para uma práxis de transformação, efetivadora de uma cidade verdadeiramente humana.”

Entretanto, o filósofo de Frankfurt sublinha os limites do semanticismo¹²⁸, isto é, a prioridade analítico formal das frases da “filosofia linguística” é insuficiente para a intencionalidade comunicativa da linguagem, por isso ele propõe a “segunda guinada”, “a

¹²⁷ Ou seja, postulou-se, desde o advento da modernidade científica, um sujeito cognoscente capaz de controlar, manipular e instrumentalizar os saberes teórico-práticos dos mundos externo, interno e social.

¹²⁸ Friedrich. L.G. Frege e Charles Peirce, como se sabe, são dois autores decisivos nessa guinada linguístico-analítica e, portanto, importantes interlocutores de Habermas.

guinada teórico-comunicativa”, especificada sob o modelo pragmático. Essa crítica propositiva habermasiana é aclarada por Lúcia Aragão:

Se análise semântica reproduzia o esquema da relação entre os dois termos da filosofia da consciência (sujeito e objeto), na medida em que limitava-se à análise da relação entre sentença (linguagem) e estado-de-coisas (mundo), o modelo da pragmática, por sua vez, apoia-se numa relação de três termos entre linguagem, mundo e os participantes de uma comunidade linguística. (ARAGÃO, 92, p. 28).

No texto *O que significa pragmática universal?* de 1976, Habermas já afirmava exatamente que “todo falante que atue comunicativamente tem que entabular na execução de qualquer ato de fala pretensões universais e supor que tais atos podem ser desempenhados.” (HABERMAS, 1997, p. 300). Para isso, o falante precisa ser *inteligível* – para que ele e o ouvinte se entendam – o falante precisa ser *verdadeiro*, isto é, um conteúdo proposicional deve suscitar o compartilhamento de saber – o falante precisa ser *veraz*, para que haja crença do ouvinte à expressão; e o falante precisa ser *correto* – isto é, embasado em normas e valores vigente para que haja aceitação ou transformação normativa intersubjetivamente reconhecida.

Essas condições permanecem, desde então, subjacentes à racionalidade comunicativa, tornando-a distinta de outras como a epistêmica e a teleológica. A primeira, em essência, centra-se na exigente correspondência entre os enunciados e os fatos do mundo, passando pelos juízos verdadeiros e pela atenção à semântica proposicional. Há uma preocupação maior com “*o saber o quê*” do que com o “*saber por quê*.” Como sublinha o filósofo, “quem pensa dispor de um saber admite a possibilidade de cumprir pelo discurso as pretensões de verdades correspondentes.” A segunda, que funda o agir teleológico, prioriza a intenção metas pré-estabelecidas e, nesse nível, a racionalidade é mensurada conforme os êxitos obtidos em função dos meios adequadamente aplicados. Uma teoria como a da escolha racional associa-se a esse nível na medida em que pressupõe que os agentes, egocentricamente, deliberem preferências nas expectativas de sucesso. O problema básico dessas racionalidades, segundo Habermas, é que estas prescindem da relação interpessoal, tão valiosa à esfera de comunicação. Os atos ilocucionários e suas respectivas pretensões de validade, impregnadas no processo de reconhecimento intersubjetivo, aparecem como dispensáveis tanto numa linguagem epistêmica voltada para a representação do saber, quanto numa linguagem teleológica, atrelada ao êxito da ação. Situação oposta se verifica sob a prevalência da racionalidade discursiva, tal como ele propõe: “Em contextos de ação comunicativa, só pode ser considerada imputável a pessoa que, como participante de uma comunidade de comunicação, seja capaz de orientar seu agir segundo pretensões de validade

intersubjetivamente reconhecidas. (HABERMAS, 2012, p. 43). Wellmer (1988) ressalta o mérito da racionalidade comunicativa proposta por Habermas, porque os envolvidos no discurso – falantes e ouvintes – compreendem o requisito básico da pretensão de validade e, conseqüentemente, o compromisso de dar e receber argumentos. Dito de outra maneira e de acordo com Siebeneichler (1989), racionalidade procedimentos comunicativos pode resgatar três pretensões de validade: verdade proposicional, correção normativa e autenticidade subjetiva.

A partir dessas orientações racionais, separa-se o agir comunicativo do estratégico, ou seja, conforme o tipo de interação linguística intermediada pela linguagem – ou, ainda, se a linguagem é usada principalmente como base de integração social, ou se instrumentalizada apenas para reproduzir informações. No primeiro caso, “os atores participantes tentam definir cooperativamente seus planos de ação, levando em conta uns aos outros, no horizonte do mundo da vida compartilhado e na base das interações comuns da situação.” (HABERMAS, 2002, p. 72-73). Há, portanto, uma coordenação da ação racionalmente motivada por atos de entendimento e, para isso, atenta às condições exigíveis para um acordo comunicativamente alcançado. No agir estratégico, a ação apoia-se num plano egocêntrico e abandona orientações ilocucionárias, omitindo ao ouvinte suas pretensões. Esse uso unilateral da linguagem descompromete ou elimina, conseqüentemente, o esforço de entendimento genuíno.

Ora, quando as pessoas orientadas pela racionalidade comunicativa realizam-na na direção do entendimento, seus atos de fala já efetivam, de certa forma aquela situação de comunicação desimpedida pela qual se pode verificar possibilidades de um consenso fático. Mas na prática, o ideal teórico não raramente desorienta-se à proporção que ações linguísticas estratégico-instrumentais são natural e cotidianamente iminentes. Esses descaminhos decorrem da intromissão de mecanismos extralinguísticos: interferência econômica, barganhas políticas, subornos, coações, autoritarismos, estorvos etc. É por isso, como se verá adiante que, em sociedades democráticas, instituições por vocação democrática precisam, além de estimular, assegurar condições como a liberdade, a igualdade, os níveis de imparcialidade e a neutralidade – enfim, condições procedimentais para que se possibilitem atuações políticas em termos de soberania popular nas instâncias de deliberação sobre o bem comum e a justiça.

Consciente daqueles travamentos reais e na perspectiva de superá-los, Habermas propõe o construto teórico da “situação de fala ideal” que, embora contrafático, é uma orientação plausível, porque inclui elementos ou critérios ideais que possam encaminhar ações comunicativas orientadas ao horizonte do consenso. Ele o define nos termos seguintes:

Chamo ideal a uma situação de fala em que as comunicações não somente não vêm impedidas por influxos externos contingentes, senão tampouco pelas coações que se seguem da própria estrutura de comunicação. A situação ideal de fala exclui as distorções simétricas da comunicação. E a estrutura da comunicação deixa de gerar coações, somente se para todos os participantes no discurso, está dada uma distribuição simétrica das oportunidades de eleger e executar os atos de fala. (HABERMAS, 1989, p. 153).

A distribuição simétrica a que ele se refere não pode acontecer se os indivíduos não assumirem reciprocamente condições que favoreçam a chegada a um consenso possível sobre questões ou alguma questão que os envolve. Nesse sentido, o autor propõe quatro princípios básicos ancorados naquela “situação ideal de fala”, que são os seguintes:

- a) igualdade comunicativa: todos os participantes de um discurso têm as mesmas chances de empregar atos de fala comunicativos. Podem abri-los ou estendê-los por réplicas e trélicas necessárias;
- b) igualdade de fala: todos os participantes podem igualmente fazer interpretações, afirmações, exortações, problematizações, refutações, dar explicações etc.
- c) verdade e sinceridade: todos os participantes podem empregar atos representativos que incluam desejos e sentimentos, livres de quaisquer coações;
- d) correção de normas: todos os participantes utilizam-se, de maneira equânime, de atos de fala regulativos pelo quais podem permitir, proibir, fazer e retirar promessas.

Certamente existem críticas severas, ou até rejeições, a esses princípios. E, talvez, nem o próprio Habermas ainda os considere relevantes assim. De qualquer forma, parecem representar condições importantes e atualizáveis quando se fala de entendimentos, ou mesmo consensos razoáveis, em torno de questões que atravessem a esfera pública discursiva em níveis micro ou macro, isto é, de situações comunitárias mais restritas ou locais àquelas internacionais.

No artigo, a propósito, intitulado “Esfera Pública” (*Public Sphere*), Habermas começa dizendo que a esfera pública é um campo social da vida das pessoas em que elas se articulam; por isso mesmo, a porta da esfera pública está sempre aberta, em tese, para todos.

Mudança Estrutura na Esfera Pública (Strukturwandel de Öffentlichkeit: Utersüchungen zu einer Kategorie bürgerlichen Gesellschaft), publicada em 1962, é uma obra específica de Habermas sobre esse tema, embora ele mesmo esclareça, no prefácio, que

[...] a investigação limita-se à estrutura e função do modelo liberal da esfera pública burguesa, à sua origem e evolução; refere-se, portanto, aos traços de uma formação histórica que alcançou dominância, descurando da variante, também reprimida no processo histórico, de uma esfera pública plebeia. (HABERMAS, 1984, p. 10).

A esfera pública moderna desenvolve-se principalmente no contexto europeu, sobretudo francês, modelada por uma classe burguesa que, à época, processou pelo menos três atitudes revolucionárias resumidamente especificadas na presunção de igualdade de status entre os homens, na problematização do saber e na abertura desse saber à participação de todos. A esfera pública surge, pois, num ambiente de dessacralização e generalização das artes: música, pintura e literatura. Elas saem paulatinamente do espaço estritamente privatista da elite e dos especialistas para a acessibilidade pública, embora paga, e, conseqüentemente, inclui-se na arena das discussões sobre preferências. Nos salões e cafés, a arte converte-se em pauta de juízos e debates envolvendo gostos – debates estes que se prolongarão posteriormente nas páginas dos jornais pelos quais perpassam as opiniões públicas¹²⁹.

Além disso, a esfera pública adquire também, em termos políticos, caráter contestatório, especialmente quando os “segredos de estado” são rechaçados pela assembleia que, em contrapartida, reivindica a universalidade da lei. A publicidade torna-se uma condição da legislação racional. Portanto, lei, racionalidade e publicidade não podem ser desagregadas.

A esfera pública se articula quando as pessoas privadas se juntam para constituir um público. Assim, como consta em *Direito e Democracia*, a esfera pública não tem natureza de instituição ou organização, nem um corpo normativo que distinga competências e papéis, tampouco natureza de sistema, pois não se fecha em limites – mesmo que estes sejam hipotetizados, ao contrário, seus horizontes são permeáveis e flexíveis. Qual é então, a especificidade da esfera pública? O autor a delinea nestes termos:

[...] pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomados de posições e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e

¹²⁹ Diversos autores sob perspectivas teóricas divergentes têm críticas severas à opinião pública. Na *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Habermas sublinha que Hegel, à opinião pública que, em Kant, é “concordância pública”, denomina “universalidade empírica dos pontos de vista e dos pensamentos dos muitos” e, numa concepção degradante, enfatiza que “as ciências não se encontram de maneira nenhuma no mesmo terreno da opinião e dos pontos de vista subjetivos [...]”. Para Marx, chama atenção Habermas, a opinião pública é falsa consciência, exatamente porque esconde os interesses da burguesia. A suposta emancipação da sociedade civil burguesa, em relação aos regulamentos administrativos estatais, significa na verdade implemento de novas relações de poder. Na obra *A Opinião e as Massas*, de 1901, o francês Gabriel Tarde – conhecido mais como sociólogo do que como filósofo ou psicólogo – especialmente no capítulo em que se denota depreciação da opinião, afirma, em certo trecho, que este é um ramo do espírito conseqüente da razão e/ou tradição, sendo, pois, determinado por estas: “ela cresce às custas dos outros dois [ramos].” E o conhecido escrito do filósofo e jornalista espanhol Jose Ortega y Gasset, *A rebelião das Massas*, é um manifesto de repúdio à multidão que compõe a massa e que gera o homem-médio que, reciprocamente identifica-se com ela – homem “quantitativo”, “genérico”, “monstrengo.” “Massa é todo aquele que não se valoriza a si mesmo.” Para Gasset, a contemporaneidade hiperdemocrática permite, como nunca, o governo da multidão. “O característico do momento é que alma vulgar, sabendo-se vulgar, tem o denodo de vulgaridade e se impõe por toda parte.” (ORTEGA Y GASSET, 1971, p. 74-75).

sintetizados, a ponto de condensarem em *opiniões públicas* enfeixadas em temas específicos [...]. A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento... (HABERMAS, 1997b; p. 92).

Assim como no mundo da vida, o agir comunicativo enquanto linguagem natural pautada pela compreensibilidade é que vivifica a esfera pública. Essa pulsão se dá na dinâmica das discussões livres em espaços públicos diversos, em torno de questões de interesse comum que não se restringem, portanto, ao complexo de necessidades. À proporção de amplitude do público, exigem-se para que haja democraticamente disseminação e influência, meios apropriados. Atualmente, essa preocupação é praticamente superada pela diversidade de recursos midiáticos. Ao mesmo tempo, ele ressalva que, à medida que as pessoas se desligam dos espaços concretos no processo de comunicação, o espaço, no campo das virtualidades, processa-se em linguagens genéricas, anônimas, abstratas.

A elaboração da teoria política habermasiana, voltada, em particular, para o trato da democracia manifesta o esforço e a convicção otimista do filósofo alemão ao sustentar que a soberania popular situada na esfera pública, por meio de movimentos e organizações institucionalizados e/ou atuações informais de cidadãos livres e iguais, tem papel político relevante diante da estrutura do poder estatal. Essa articulação se dá basicamente por meio da racionalidade discursiva, pelas quais razões e justificações públicas encarnam a deliberação democrática.

O discurso assume um suporte procedimental pelo qual se fundamentam e se qualificam as deliberações e decisões; conseqüentemente, estabelece melhor legitimação democrática. Como ele diz,

[...] o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático [...]. A razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras da argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento, e em última instância, da estrutura da comunicação linguística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa. (HABERMAS, 1997b, p. 18; 19).

4.5.3 Natureza e estrutura do modelo deliberativo-procedimental

Como se sabe, Bobbio (1986) argumentou que, apesar dos limites¹³⁰, no que se refere à democracia como conjunto de regras procedimentais apesar das contingências, “o conteúdo

¹³⁰ Revanche de interesses, persistências oligárquicas, limite espacial, poder dissimulado, cidadãos politicamente limitados e governos tecnicistas são alguns dos títulos de problemas persistentes nas democracias contemporâneas, apontados pelo filósofo italiano.

mínimo do Estado democrático não se modificou [...].”¹³¹ Procedimentos básicos que sustentam coerência do jogo democrático são: a) participação ampla de pessoas privadas; b) decisões políticas que obedecem a regra da maioria; c) direitos comunicativos que possibilitam a escolha entre distintos grupos e programas; e d) garantia da esfera privada.

No entanto, de acordo Habermas o legítimo procedimento democrático não pode subestimar ou desconsideração a formação da vontade e da opinião. Ao contrário disso, “a política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma *qualidade* racional de seus resultados”. (HABERMAS, 1997b, p. 28):

É pelo ângulo da teoria do discurso que o alemão redimensiona, pois, as legitimidades normativas do liberalismo e do republicanismo. Ele está convicto de que é essa teoria que postula as condições procedimentais comunicativas, favorecendo objetivos ético-políticos da deliberação pública democrática.

Quando se faz do conceito procedimental da política deliberativa o cerne normativamente consistente da teoria sobre a democracia, resultam daí diferenças tanto em relação à concepção republicana do Estado como uma comunidade ética, quanto em relação à concepção do Estado como defensor da sociedade econômica. (HABERMAS, 2007, p. 286).

Percebe-se que a interface da concepção deliberativa é essencialmente procedimentalista e normativa. Destarte, o ponto forte e singular de análise sua não é o conteúdo nem os resultados, mas efetivamente, o processo interno procedimental. Este, ao regulamentar ao mesmo tempo a formação da vontade, a opinião e as decisões políticas, faz-se *normatizador*. Nesse ponto, ele é enfático quando afirma: “Parece claro que uma teoria com pretensões de justificação não pode escamotear o sentido normativo genuíno da compreensão intuitiva democrática.” (HABERMAS, 1997b, p. 18). O complemento de Reese-Schäfer (2009, p. 93) sublinha que o procedimento normativo “exige expressamente que processos concretos da decisão, na medida do possível devam se aproximar desse modelo deliberativo.”

Assim como o republicanismo, a teoria democrática deliberativa leva fortemente em conta as formas de formação da opinião e da vontade política coletiva. Ou seja, permanece a orientação dialógica, e não a disputa de interesses. Entretanto, à diferença republicana, não se

¹³¹ Segundo Bobbio, o regime democrático preserva um núcleo identitário: “Garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas a sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas [...] ou tomadas com base no princípio da maioria, e de qualquer modo sempre após um livre debate entre as parte ou entre os aliados de uma coalizão de governo. (BOBBIO, 1986, p. 37).

pode menosprezar ou “periferizar” o Estado de direito, haja vista que neste, ancoram-se as necessárias institucionalizações dos fluxos comunicacionais imprescindíveis à articulação de vontades e opiniões: “A teoria do discurso não torna a efetivação de uma política deliberativa dependente de um conjunto de um conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas sim da institucionalização de procedimentos que lhe digam respeito.” (HABERMAS, 2007, p. 288).

Em *Direito e Democracia* (1997b, p. 21), de modo semelhante ele escreve o mesmo argumento da seguinte forma:

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formam de modo informal.

O teor essencial desse raciocínio também se confronta com a tese democrática liberal. É verdade que o filósofo admite com os liberais a distinção entre sociedade civil e Estado na esfera das atribuições. Porém, não admite a seguinte lógica teórica desse modelo: “a normatização jurídico-estatal de uma sociedade econômica cuja tarefa é garantir um bem comum entendido de forma apolítica, pela satisfação das expectativas de felicidade.” (HABERMAS, 2007, p. 288). Ora, em vez disso, prima-se pela autodeterminação de cidadãos capazes de deliberar.

Neste sentido, é importante insistir que, no pensamento de Habermas, a prerrogativa do Estado como instância especializada das decisões político-administrativas não anula ou apenas domina a sociedade civil. Exatamente, ao contrário, a sociedade civil inclui a integração social e a solidariedade por meio da diversidade da esfera pública autônoma e, ao mesmo tempo, institucionalizada e suportada no direito; e, numa perspectiva de correlação, a opinião pública e a vontade – enquanto excelente espaço de racionalização discursiva – têm peso político influente nas decisões, na instância de poder administrativo legislado. Nas palavras de Habermas, “a opinião pública, especialmente, não pode ‘dominar’ por si mesma o uso do poder; mas pode de certa forma, direcioná-lo.” (1997b, p. 23).

De outra maneira, essa mesma conexão supramencionada de falar também pode ser compreendida como uma espécie de interligação entre o centro e a periferia, num esquema em que, na primeira esfera (centro de poder estatal e parlamentar), há o sistema político no qual forma-se uma categoria de opinião e vontade por meio do parlamento, das eleições, dos partidos etc., vinculados a instituições jurídico-administrativas e burocráticas. Na segunda

esfera (sociedade civil/pública), localizam-se organizações, movimentos, associações populares diversas, sindicatos, igrejas, grupos de interesses privados etc., que, a partir de temas e demandas flexíveis em intensidades e abrangências, elaboram opinião pública influente, conforme já dito, sobre aquela primeira esfera. Admite-se, assim, (1997b, p. 21) que a “procedimentalização da soberania popular e a ligação do sistema político às redes periféricas da esfera pública implicam a imagem de uma sociedade descentrada.” E, nessa acepção, o Estado perde a força de um agente supremo atrelado exclusivamente a uma determinada política objetiva; e por quê? Porque, na interface, a sociedade civil encarnada naquela soberania popular, tem condições de integrar politicamente os processos decisórios. E o cerne dessa atuação política à luz da teoria política habermasiana ancora-se na discussão procedimental.

4.5.3.1. A teoria do discurso/princípio do discurso: condições procedimentais à deliberação

Já tem sido ressaltado, nesta tese, que a estrutura discursiva – base na qual Habermas firma a constituição da vontade e da opinião dos cidadãos – define e estipula, ao mesmo tempo, o conteúdo democrático procedimentalista. Na palavra do filósofo (1997b, p. 27), significa que “o processo democrático institucionaliza discursos e negociações com o auxílio de formas de comunicação as quais devem fundamentar suposição da racionalidade para todos os resultados obtidos conforme o processo.”

O programa da ética do discurso prescreve que, ao participar no esquema das argumentações intersubjetivas, os indivíduos precisam assimilar regras discursivas como: “1. É lícito a todo sujeito capaz de falar e agir participar de Discursos. 2. É lícito a qualquer um manifestar suas atitudes, desejos e necessidades. 3. Não é lícito impedir falante algum, por uma coerção exercida dentro ou fora do Discurso [...]”. (HABERMAS, 1989, p. 111). Essas regras formam uma estrutura procedimental que assegura, por conseguinte, que as matérias ou questões de interesse comum submetem-se às pretensões de validade no âmbito do discurso: que haja reconhecimento e interesse intersubjetivos e que uma norma contestável precise do assentimento dos participantes mediante aceitação do seguinte princípio da “U” (Universalização): “as consequências e efeitos colaterais que previsivelmente resultam de uma obediência *geral* da regra controversa para a satisfação dos interesses de *cada indivíduo*, podem ser aceitos *sem coação* por todos.” (HABERMAS, 1989, p. 115, grifo da tradução).

Todavia, além de simetria e reconhecimento interpessoais, Habermas precisa como sublinha Melo (2011, p. 91), constituir um recurso teórico-prático pelo qual os associados

possam validar as normas. “O processo de entendimento pressuporia a efetivação do discurso prático para que a pretensão de validade de uma norma fosse racionalmente aceita.” Com efeito, a racionalidade procedimental, traduzida no princípio do discurso (D), tem a seguinte formulação: “São válidas as *normas de ação* às quais todos os possíveis *atingidos*¹³² poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais.” (HABERMAS, 1997a, p. 142). Além disso, “Só podem reclamar validez as normas que encontrem (ou possam encontrar) o assentimento de todos os concernidos enquanto participantes de um Discurso prático.” (HABERMAS, 1989, p. 116). Habermas, portanto, deixa claro que qualquer deliberação pública se fundamenta na argumentação procedimental.

Quando se dispõem a integrar as ações discursivas a fim de deliberar sobre questões que lhes atinjam, os cidadãos, na condição de iguais, livres, razoáveis e cooperantes, excluem condicionantes extralinguísticos como o aliciamento, o logro e a violência e assumem uma espécie de codificação cognitiva pela qual o acordo racional ante o debate envolvendo preferências e razões disciplina-se pela melhor justificação argumentativa do ponto de vista da coletividade. Tal como afirmam Vitale e Melo (2008, p. 230), “a deliberação poderá ser assim vinculada com distintas formas de argumentação nas quais se explicitam diferentes questões e razões que estão em jogo no processo de formação da opinião e da vontade.”

No âmbito de conflitos ou problemas que precisam ser enfrentados coletivamente sob a motivação genérica “o que devemos fazer?”, a formação racional da opinião e da vontade, no calor das discussões sobre preferências e axiologias distintas, não pode ser coordenada pelas estratégias teleológicas, mas pelo princípio do discurso que melhor favorece possível acordo idealizado entre cidadãos razoáveis e cooperantes. Assim sendo, no solo das questões ético-políticas, segundo Habermas (1997a, p. 201) impõe-se a “perspectiva de membros que procuram obter clareza sobre a forma de vida que estão compartilhando e sobre os ideais que orientam seus projetos comuns de vida.”

É claro que a proporção de amplitude democrática faculta aos cidadãos livres e iguais “manusearem” pressupostos e procedimentos discursivos em torno de matérias referentes ao bem comum, conseqüentemente, assumindo-se como deliberantes. Dito de outra maneira, na moldura procedimental, prevalece a legitimação democrática localizada em situações de entendimento a partir da fluência de comunicações abertas, democráticas, no interior das

¹³² Enquanto *normas de ação* são relativas às esperanças mútuas de comportamentos coerentes do ponto de vista temporal, objetivo e social, *atingidos* são as pessoas cujos interesses são alcançados por conseqüências possíveis decorrentes de um regulamentação normativa.

esferas públicas políticas¹³³ nas quais se elaboram ou se estilizam opiniões racionais em torno de questões ou demandas sociais e, num processo interligado, por meio da fluidez comunicativa a instâncias de poderes, entre eles o parlamento, resultando, enfim em decisões e deliberações institucionalizadas.

Exatamente a institucionalização democrática de discursos e acordos manifesta a preocupação de Habermas em garantir e preservar as reais possibilidades de discussões, convencimentos e assentimentos, pois são esses processos que validam as normas. Assim, essa aplicabilidade do princípio do discurso constitui um ambiente de deliberação pública melhor apropriado, politicamente, para compreender, interpretar e chegar a acordos sobre conflitos em torno de questões, temas ou políticas públicas, em sintonia com um dos preceitos salientados por Benhabib (2007, p. 51): “A participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar a fala, questionar, interrogar, e abrir o debate”. De forma explícita, a deliberação pública procedimentalizada é, então, importante, porque significa que as proposições e as decisões articuladas entre os cidadãos transparecem à luz das razões públicas sem coações extralinguísticas, isto é, não argumentativas, que coordenem a formação das opiniões e das vontades.

Nesse contexto, em que a teoria do discurso suporta a democracia e a sociedade civil é concebida como descentrada, isto é, como espaço de identificação e tratamento dos problemas do universo social, está em cena o poder da soberania popular, que, de acordo com Habermas, “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.” (1997b, p. 24). Com efeito, ao lado dos sistemas político e econômico interligados, o mundo da vida ancora e alimenta a esfera pública na qual se articulam a opinião e a vontade, portanto, encorpando a prática político-deliberativa. Segundo Habermas, “as comunicações políticas, filtradas deliberadamente, dependem das fontes do mundo da vida [...] as quais se formam e se regeneram quase sempre de modo espontâneo, dificultando as intervenções diretas do aparelho político.” (1997b, p. 25).

Em síntese, pode-se dizer que a democracia procedimental cimentada no princípio discursivo, conforme propõe Habermas, prescreve as condições que habilitam indivíduos iguais e autônomos, à luz da razão pública, a deliberarem publicamente. Ora, a fruição desses procedimentos não é senão o recurso da deliberação desempenhado pela soberania popular

¹³³ É importante lembrar que semelhante fluidez comunicacional também ocorre no meio parlamentar.

nos vários segmentos da inter-relação entre sociedade civil e sistema estatal, interdita pelo direito. Na verdade, há uma intersecção indissolúvel entre organizações civis, sistema jurídico e instituições estatais, ou entre Sociedade, Estado e Direito.

4.5.4 O nexa entre direito, política e legitimidade procedimental

O ponto de partida é a perspectiva de reconstrução do direito tal como Habermas propõe em *Direito e Democracia*, na qual advoga que, no contexto de sociedade pós-metafísica e pós-tradicional, o sistema de direitos constitui e suporta a legitimidade de uma comunidade jurídica¹³⁴. Segundo Habermas (1997a, p. 154), “esse sistema deve contemplar os direitos fundamentais que os cidadãos são obrigados a se atribuir mutuamente, caso queiram regular sua convivência com os meios legítimos do direito positivo.” No texto *Direito e Moral*, está claro: “Se em sociedades do nosso tipo, a legitimidade deva ser possível através da legalidade, [...] que perdeu as certezas coletivas da religião e metafísica, tem necessariamente, de se apoiar na ‘racionalidade’ do direito, de uma forma qualquer”. (HABERMAS, 1999, p. 53-4).

Assim, uma vez que desapareceu – ou pelo menos, perdeu consideravelmente a força integradora – qualquer autoridade absolutamente verticalizada, a legitimidade, em tempos modernos, enraíza-se no entrelaçamento justificável entre o direito, a moral e a política. No argumento seguinte (1997b, p. 233-234), Habermas explicita o sentido dessa transformação:

Conforme nos ensina a antropologia, o direito prece o surgimento do poder político, organizado no Estado, ao passo que o direito sancionado pelo Estado e o poder do Estado organizado juridicamente surgem simultaneamente na forma de poder político. [...] é possível mostrar que determinadas estruturas da consciência moral deve ter desempenhado um papel importante na simbiose entre direito e poder do Estado. [...]. Esse momento de indisponibilidade, que no direito moderno forma um contrapeso evidente à instrumentalização política do *médium* do direito, resulta do entrelaçamento entre política, direito e moral.

No processo de execução do princípio do discurso, é possível perceber também essa junção entre moral, direito e política. Quando discursos referem-se a normas comportamentais que regulam as interações, aquele princípio se especifica como argumentações morais; quando discursos são relativos à prescrição de normas da ação que encorpam forma jurídica, introduzem-se, com efeito, diversos questionamentos políticos. Como diz Habermas (1997a, p. 199): “À lógica desses questionamentos correspondem diversos tipos de discursos e formas

¹³⁴ Sociedades comerciais, Estados federativos, comunidades internacionais etc. são exemplos de comunidades jurídicas

de argumentação.” E isso se justifica em função do pluralismo e da complexidade hodierna que impõem profusos interesses ou urgências.¹³⁵

É nesse contexto de conflitos que os problemas precisam ser enfrentados coletivamente sob a motivação genérica da questão “o que devemos fazer?”, de modo que a formação racional da opinião e da vontade, no calor das discussões sobre preferências e axiologias distintas, não possam ser coordenadas pelas estratégias teleológicas, mas pelo princípio do discurso que melhor favorece possível acordo idealizado entre cidadãos razoáveis e cooperantes. Assim sendo, no solo das questões ético-políticas, segundo Habermas (1997a, p. 201) impõe-se a “perspectiva de membros que procuram obter clareza sobre a forma de vida que estão compartilhando e sobre os ideais que orientam seus projetos comuns de vida.”

A perpetuação do reconhecimento recíproco dos direitos exige a instauração funcional de um poder estatal, ou seja, os direitos subjetivos são implementados por instâncias autorizadas a estabelecer obrigações coletivas em função daqueles direitos. Na contrapartida, a legitimação dessas obrigações precisa da formalização jurídica. De outra maneira, a garantia do direito às liberdades concretiza-se nos direitos básicos positivos, que dependem das sanções possíveis aos transgressores das normas, legitimadas, instituídas e aplicadas pelo Estado referido a uma comunidade limitada no tempo e no espaço. Portanto, para constituir-se como coletividade de direito, há necessidade de uma instância central capaz de sistematizar a convivência jurídica daquela comunidade que, ao mesmo tempo, autoriza ações institucionais do Estado. Para Habermas existe então, a necessidade de relação específica entre direito e política:

O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados. (HABERMAS, 1997a, p. 171).

Então, essa responsabilidade imputada à correlação entre poder político e direito significa que se integram, pois “o poder político só pode desenvolver-se através de um código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais.” (HABERMAS, 1997a, p. 171). Nesse contexto, interessa a interdependência, de modo que se possa compreender a institucionalização procedimental que parece imprescindível à concepção habermasiana de democracia deliberativa. Pode-se, assim, interpretar que a soberania popular não pode, desde

¹³⁵ Questões como aborto, casamento homossexual, punibilidades radicais como a pena de morte, políticas de imigração, deportações, proteção étnico-cultural, problemas ambientais etc. são exemplos de interesses que integram essas complexas discussões.

Rousseau, ser simplesmente delegada; as pessoas não podem abrir mão do exercício da razão pública, isto é, da sua autarquia, como defendera Kant. Porém, ao mesmo tempo, sem o individualismo liberal nem o secundarismo republicano, a consistência dos procedimentos deliberativos, como pensa Habermas, precisa estar ancorada na institucionalidade, não por conta de qualquer recusa ou abjeção, mas para que, levando-se em conta o ordenamento normativo, a esfera pública tenha paridade política com as esferas do poder nas instâncias e nas articulações decisivas de deliberação.

Contudo, o Direito, que embasa procedimentos políticos, inclusive a deliberação democrática pública, é aquele cuja legitimidade se fundamenta na teoria do discurso – o que implica reformulação ou transformação¹³⁶ da própria natureza do direito, levando em conta a tensão entre facticidade e validade, tal como Habermas propõe em *Direito e Democracia*. O caminho pode ser remontado ao normativismo jurídico hobbesiano, que é modelado na propriedade mediante a liberdade dos contratos. Kant, por sua vez, partindo dos direitos subjetivos, fixa que a *legalidade* valida o direito positivo imposto pelo Estado. Nesse caso kantiano, conforme Habermas (1997a, p. 48-49), “a relação entre facticidade e validade, estabilizada na validade jurídica, apresenta-se como uma relação interna coerção e liberdade, fundada pelo direito.” Essa é a forma em Kant de resolver o paradoxo entre a exigência de comportamento conforme normas e a necessidade de reconhecimento destas.

Mas a perspectiva inovadora ancorada na teoria do discurso, recusa essa rigidez da tradição do direito formal, em favor do direito como processo incessante elaboração. Assim, de acordo com Moreira (2004, p. 189),

[...] como *paradigma procedimental*, somente a liberdade comunicativa reveste-se de caráter prescritivo, de continuamente proceder às melhores razões postas na dança entre a *facticidade* objeções e proposições e a *idealidade* contida na pretensão à aceitabilidade universal. (grifo do autor).

A precedência teórica é que, desde que a linguagem analítica superou a clássica oposição entre ideia e realidade, a facticidade correlaciona-se ao ideal de universalidade do significado e da validade de uma verdade; mas essa verdade é, a rigor, pretensão a ser validada, ou não, por meio de processos linguísticos. Segundo Habermas (1997a, p. 56), “[...] a dimensão da validade constitui-se através de uma tensão entre facticidade e a validade: a

¹³⁶Essa transformação abrange três aspectos: a) *normativo* – diferentemente da razão prática kantiana, cuja orientação moral tem categoria imperativa, a *razão comunicativa* é processual é constituída na articulação argumentativa; b) a normatividade do direito tem validade *falível* – aberta a problematização, revisão, revogação; e c) *complementariedade* entre direito e moral efetivada na prática legislativa sem que uma sobreponha-se à outra.

verdade e as condições discursivas para a aceitabilidade racional das pretensões de verdade esclarecem-se mutuamente”. Por conseguinte, a tensão em torno das pretensões de validade¹³⁷ se estenderá para as práticas comunicativas compartilhadas no âmbito da integração social.

Pode-se, a essa altura, ressaltar que o mérito de Habermas é ter posto o princípio do discurso como conector entre o direito, a moral e a política. De modo geral, pode-se dizer que a validade ou a pretensão de validade baliza ou suporta a facticidade mediante processos discursivos. No sentido da autonomia e da complementariedade entre direito e moral, a síntese pode ser expressa naquela supracitada prescrição do princípio “D”. É ela que orienta reconhecimentos intersubjetivos diante de proferimentos mútuos que visam à validade no interior da correlação entre direito e política, em que a mediania jurídica viabiliza os direitos, dentre os quais, o de liberdade. E Habermas (1997a, p.156) explica que a “liberdade comunicativa só existe entre atores que desejam entender-se entre si sobre algo num enfoque performativo e contam com tomadas de posição perante pretensões de validade reciprocamente levantadas.”

Em um argumento mais extenso, ele exprime o seguinte:

Uma vez que sujeitos agem comunicativamente se dispõe a ligar a coordenação de seus planos de ação a um consentimento apoiado nas tomadas de posição recíprocas em relação a pretensões de validade e no reconhecimento dessas pretensões, somente contam os argumentos que podem ser aceitos em comum pelos partidos participantes. (HABERMAS, 1997a, p. 156).

Habermas atribui, como já se frisou anteriormente, ao princípio do discurso a “prerrogativa” relevante de delinear validades dos fundamentos, práxis e legitimidade da política e do direito, na condição de conexos.¹³⁸ Desse modo, a essência da democracia consiste, como também já se apontou nesta tese, em uma soberania popular efetivada nos processos comunicativos em que se formam a opinião e a vontade políticas, nos “pluriespaços” destituídos de personalidades (cidadãos) específicas. E o direito alcança seu sentido pleno não pela forma ou pelo conteúdo estabelecido *a priori*, mas pelo procedimento que o instaura e legitima. A normatividade do direito, porque passa pelo crivo do consenso,

¹³⁷ “Os argumentos devem sua força racionalmente motivadora a uma relação interna com a dimensão do significado e da validade das expressões linguísticas.” (HABERMAS, 1997a, p. 57)

¹³⁸ “O exercício da autonomia política significa a formação discursiva de uma vontade comum, porém não inclui ainda a implementação das leis que resultam desta vontade. [...] Por isso sugiro que se considere o direito como *médium* através do qual o poder comunicativo se transforma em poder administrativo. Pois a transmutação do poder comunicativo em administrativo tem o sentido de uma *procuração* no quadro das permissões legais.” (HABERMAS, 1997a, p. 190).

isto é, constituído *a posteriori*, por conseguinte, distingue-se daquela normatividade ao estilo kantiano. Nas palavras de Habermas:

Não é a forma do direito, enquanto tal, que legitima o exercício do poder político, e sim, a ligação como o direito *legitimamente estatuído*. E, no nível pós-tradicional de justificação, só vale como legítimo o direito que conseguiu aceitação por parte de todos os membros do direito, numa formação discursiva da opinião e da vontade.” (1997a, p. 172).

Desta forma, a racionalidade comunicativa situada no Estado democrático de direito, subjaz à validade do direito que, por sua vez, está implicado no processo de legitimação do processo político deliberativo que, na expressão de Habermas, “constitui o âmago do processo democrático.” Então, da racionalidade (comunicativa), emanam as regras da argumentação que normatizam a validade das ações intersubjetivas voltadas ao entendimento em torno de questões políticas do bem comum.

Ora, se as questões e as discussões políticas em torno do bem comum situam-se no entrelaçamento de interesses, valores e perspectivas heterogêneas, naturalmente característicos nas sociedades modernas complexas, esse fato do pluralismo origina uma realidade desafiante e, ao mesmo tempo, estimulante à teoria deliberativa. Os procedimentos deliberativos em contextos amplos encontram a dificuldade dos acordos sobre justificação do interesse comum; ao mesmo tempo, excluem qualquer legitimação monolítica, sob a exigência, nesse caso, das normas da imparcialidade vinculada à neutralidade. Essa é uma questão que suscita controvérsias entre liberais e comunitaristas; porém, interessa a esta tese, de modo particular, apreendê-la de forma vinculada ao procedimento deliberativo.

4.5.5 O problema da neutralidade

Habermas (1997b, p. 35), levando em conta a concepção liberal de neutralidade em que “as questões relativas à vida boa cedem lugar às questões de justiça” (primado da justiça sobre o bom), reporta-se à tese de Ackerman sobre a postura de neutralidade do governante em relação às concepções de vida boa: “*Não é boa a razão que leva o detentor do poder a afirmar [...] que sua concepção de bem é melhor que a de todos os seus concidadãos...*” (ACKERMAN apud HABERMAS, 1997b, p. 34, grifo da tradução). Em outro lugar, afirma o seguinte:

When you and I learn that we disagree about one or another dimension of the moral truth, we should not search for some common value that will trump this disagreement; nor should we try to translate it into some putatively neutral

framework; nor should we seek to transcend it by talking about how some unearthly creature might resolve it. We should simply say nothing at all about this disagreement and put the moral ideals that divide us off the conversational agenda of the liberal state¹³⁹. (ACKERMAN, 1989, p. 16).

Numa espécie de tendência razoável, Larmore defende a possibilidade da argumentação neutra, desde que, sob orientação da tolerância, os dialogantes estrategicamente abandonem suas convicções mais renitentes em favor das questões mais gerais que resultam em acordos viáveis. No entanto, os liberais recusam a maximização da neutralidade em discussões políticas, isto numa afronta à tese feminista de Fraser (apud Habermas, 1997b, p. 39), segundo a qual qualquer tema político pode ingressar na discussão pública: “*somente os participantes podem decidir o que é de interesse comum de todos.*” (grifo da tradução).

Em defesa do procedimentalismo democrático, o filósofo alemão (1997b, p. 35) responde aos liberais que, “se a neutralidade incluísse também a *exclusão* de questões éticas do discurso político em geral, este perderia sua força de transformação racional de enfoque pré-políticos, de interpretações de necessidades e de orientações valorativas.” Quanto à desconfiança comunitarista da neutralidade excludente, ele apresenta um argumento em favor da cooperação discursiva compatível com o princípio da neutralidade:

A passagem da constatação de um dissenso ético para um nível superior de abstração do discurso da justiça, requerida pelos “diálogos neutros”, afim de examinar, na base do reconhecimento desse dissenso, o que é do interesse de todos os participantes, se coloca então como um caso especial de uma regra geral de argumentação. (HABERMAS, 1997b, p. 39)

Habermas chama atenção que limites impostos de processos discursivos destacam-se daqueles cujas questões temáticas são abordadas nesses discursos. Com efeito, introduzir ou tematizar, por exemplo, a questão da orientação sexual dos jovens não implica intromissão na vida privada das famílias. Assuntos privados podem ser genericamente discutidos em procedimentos discursivos, sem que se afete o direito natural da esfera íntima que deve ser protegido: “Todos os assuntos a serem regulados pela política têm que ser discutidos publicamente; porém, nem tudo o que merece ser objeto de uma discussão pública é levado por uma regulação política.” (HABERMAS, 1997b, p. 40). Isso quer dizer que, nas democracias contemporâneas, o sistema dos direitos exige consideração equânime às esferas públicas e privadas, haja vista que elas são cooriginárias e interdependentes. Além disso,

¹³⁹“Quando você e eu aprendemos que discordamos sobre uma ou outra dimensão da verdade moral, não devemos procurar algum valor comum que venha a superar esse desacordo; nem devemos tentar traduzi-lo em algum quadro supostamente neutro; nem devemos procurar transcendê-la falando sobre como alguns uma criatura sobrenatural poderia resolvê-la. Devemos simplesmente não dizer nada sobre esse desacordo e colocar os ideais morais que nos dividem fora da agenda conversacional do estado liberal”.

tematizações públicas relativas ao bem comum não implicam interferência sobre competências e responsabilidades já assumidas, ou seja, na política deliberativa, a formação de opinião e vontade públicas compatibiliza o informal e o institucionalizado.

E, por fim, como, por natureza, na esfera pública, os fluxos comunicacionais não são sistemicamente regulados, a emergência de determinadas demandas ou interesses precisa ser convincente à opinião pública para que, então, estas se tornem matérias de pauta política. Nas palavras de Habermas (p. 41), “somente após uma ‘luta por reconhecimento’ desencadeado publicamente, os interesses questionados podem ser tomados pelas instâncias políticas responsáveis, introduzidos nas agendas parlamentares, discutidas e, eventualmente, elaboradas na forma de propostas e decisões impositivas.”

É nesse sentido, nessa concepção, que se trafega para o próximo capítulo. A democracia de Habermas se desconecta do Estado de direito liberal, modelada pela vocação dos empreendimentos individualistas e dos sistêmicos acordos contratuais, em outras palavras, pela lógica mercantilista e pela conseqüente despolitização dos cidadãos por outro lado, distancia-se da sobrecarga civil-republicana da inserção política dos cidadãos e, por isso, há interpretação do parlamento como “corporação” ou grêmio que debate. Ora, as casas parlamentares são espaços de debates e decisões essencialmente interligadas à sociedade civil e a suas esferas públicas democráticas. Como afirma Habermas,

O fluxo comunicacional que serpeia entre a formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação. (HABERMAS, 1997b, p. 22).

Assim, o poder comunicativo por si não exerce dominação, mas pode, a partir de seu poder incisivo, interferir nos direcionamentos dos poderes políticos, por meio das influências da sociedade civil organizada. Ou melhor: possibilita compreender que, mais do que influenciar, as organizações civis podem deliberar sobre projetos e políticas públicas decisivas no âmbito das correlações institucionais por meio dos procedimentos discursivos. E o orçamento participativo – conteúdo abordado a seguir – no exemplo de Porto Alegre, é interpretado, portanto, como formulação de deliberação pública.

5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE E A DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Neste último capítulo, pretende-se tratar, ainda que razoavelmente, acerca do modelo do Orçamento Participativo de Porto Alegre, de sua estrutura básica e conjunto de princípios que o embasam, e como se ajustam ao modelo democrático orientado pelo paradigma da deliberação pública, delineada, especialmente, por Habermas; ou, expresso de outro modo, visa-se a examinar se, nessa engenharia orçamentária, espelha-se a democracia deliberativa e vice-versa, ou se, em vez disso, em todo seu processo de elaboração e prática, ele se enquadraria melhor como participação.

Convém advertir, entretanto, que, nos limites do presente capítulo, não se alimenta expectativa de resposta suficientemente conclusiva – talvez em decorrência da circunscrição do trabalho, pois este não se deterá nas entranhas e nos detalhes estatísticos do processo nas fases de elaboração, operacionalidades e resultados, visto que não se propõe à típica análise sociológica de caso. Assim, reitera-se que a prioridade da tese, portanto, centra-se nos princípios e nos procedimentos democráticos entre atores e o processo do Orçamento Participativo em Porto Alegre, no propósito de indicar maior contundência deliberativa ou participativa.

A premissa primordial a ser considerada é que, não obstante limites ou contingências que possam ser apontadas, o OP./PA é, acima de tudo, um exercício político exitoso, porque está fundado, desde a esfera pública, no princípio da soberania popular materializado na convergência básica da participação por meio de associações, movimentos, mobilizações e entidades urbanas e as instâncias do Estado; ou, em outras palavras, entre as instituições da sociedade civil e do Estado. É nesse espaço que se constitui a vontade ampliada participativo-deliberativa ou participativa em decisões societárias importantes. Rousseau já preconizara o teor desse sentido ao definir a formação da vontade geral: “Quando se põe uma lei é proposta na assembleia do povo, o que lhes pergunta não é precisamente se aprovam, mas se estão ou não de acordo com a vontade geral que é deles”. (ROUSSEAU, 1991, p. 120-121).

Avritzer (2000) ajuíza, contudo, que o cerne dessa teoria rousseuniana é redimensionada pela teoria da deliberação pública e, como aqui já se frisou, no estilo proposto por Habermas, na medida em que este autor sustenta que, como já se sabe, todo assentimento sério deve ser, por tal natureza, racional e aberto:

Uma vez que os sujeitos que agem comunicativamente se dispõem a ligar a coordenação de seus planos de ação a um consentimento apoiado nas tomadas de posições recíprocas em relação a pretensões de validade e no reconhecimento dessas pretensões, somente contam os argumentos que podem ser aceitos *em comum* pelos partidos participantes. (HABERMAS, 1997a, p. 156)

Por essa perspectiva, fica muito claro que a articulação daquela vontade geral perde o espírito concessivo, passando a depender, em essência, de exaustivas e razoáveis discussões e avaliações acerca das proposições – que no discurso habermasiano, ingressam sempre com o *status* de pretensões de validade – consideradas sob interesses públicos universais e relevantes.

Carole Pateman observa que, em 2007, John Dryzek escreveu que “a democracia deliberativa agora constitui a área mais ativa da teoria política em sua totalidade (e não apenas a teoria democrática). Não é só. Existe uma literatura extremamente grande e de rápido crescimento, tanto teórica quanto empírica, sobre a democracia deliberativa, mas sua influência se espalhou universo afora.” (PATEMAN, 2012, p. 7)¹⁴⁰. Tenha-se em mente, seguindo Cohen e Arato (2000, p. 24) que aquele “modelo elitista de democracia pretende ajustar-se à realidade, ser descritivo, empiricamente exato e o único apropriado para as condições sociais modernas,” descaracterizando, obviamente a soberania popular.¹⁴¹ Entretanto, para Pateman, há sempre uma questão viva: “qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1992, p. 9). A tese da democracia participativa parece se aproximar bastante da democracia deliberativa – pelo menos é o que transparece nessa afirmação:

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser consideradas isoladamente [...]. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa [...]; tanto no aspecto psicológico como no de aquisição de prática e habilidades de procedimentos democráticos [...]; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo [...]. Para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa. (PATEMAN, 1992, p. 60-61).

Entretanto, Fung e Cohen (2007) chamam atenção ao fato de que ambas não apenas são diferentes: podem ser inclusive, adversas em determinados contextos democráticos. Na

¹⁴⁰ Afirma-se que Carole Pateman, quando publicou, em 1970, *Participação e Teoria Democrática*, pretendia contestar a democracia elitista.

¹⁴¹ Avrizter (1999) esclarece que o debate sobre a contradição entre governabilidade democrática e participação política pode ser localizado no período do entre-guerras, envolvendo Max Weber, Carl Schmitt e Joseph Schumpeter em torno de conceitos caros à democracia, tais como soberania popular e publicidade. “O resultado desse questionamento foi o surgimento de uma teoria restrita da democracia, o assim chamado elitismo democrático, segundo o qual a democracia, para ser praticada, necessita restringir a soberania das massas a um procedimento de seleção dos governantes.”

ponderação deles, “expandir a participação – seja a respeito do número de pessoas, seja a respeito da abrangência dos temas sob controle popular direto – pode diminuir a qualidade da deliberação” (p. 227). Além disso, complexidades e escalas sociais tendem a reduzir a deliberação, pois “a deliberação depende de participantes com conhecimento e interesse suficiente sobre os temas substantivos a serem considerados.” (p. 228).

Não obstante, não é coerente impor um fosso paradigmático entre elas, porque é impossível deliberar sem participar, e participar sem deliberar seria um arranjo de composição. À parte dessa discussão, o importante é que todos os engajados em quaisquer segmentos ou esferas num projeto emancipatório traduzido, essencialmente, na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos das áreas urbanas, de modo particular – as mais empobrecidas parecem não discordar, de modo geral ao menos, sobre a inclusão participativa e deliberativa dessas pessoas por meio de diversos movimentos e redes, nos processos e instâncias que percorrem as políticas públicas. Há o reconhecimento do peso político das mobilizações organizadas da sociedade civil na construção de prioridades destinatárias dos recursos públicos. Segundo Duriguetto et al. (2009, p. 14), “[...] a emergência e o desenvolvimento dos movimentos sociais, que expressam os interesses das classes subalternas, são o desdobramento sociopolítico das contradições do desenvolvimento capitalista que se materializam na chamada ‘questão social’”. Com efeito, onde se radica a cultura do associativismo, possibilita-se a desenvoltura de Estado responsivo, responsável e participativo.

Essa cultura do associativismo, melhor identificada nas especificidades dos movimentos sociais, tem raízes mais contemporâneas, como sublinha Avritzer, de modo particular, nas sociedades do leste europeu¹⁴² e da América latina, cuja natureza societária pode ser caracterizada como não cooptação ou não acoplamento às estruturas estatais, partidárias e de mercado; ou então poder-se-ia dizer: ainda que se verifique, aqui e acolá, cooptações institucionais, encontram-se resistências, mas mais amplas que as particularidades “corporativistas” daquelas instituições.

¹⁴² Talvez convenha notar que Lazsló Csaba (1996), em sua análise sobre o leste europeu, no artigo “Transição e/ou modernização do Leste Europeu”, deixa a entender que, ainda que se considerem naturalmente distinções políticas, culturais, econômicas – neste último caso, considere-se, por exemplo, o atraso da Albânia em relação a outras economias da região –, o que aproxima os países daquela parte do mundo? Textualmente, ele responde: “O que eles têm em comum é o destino que compartilhavam até recentemente, a saber, a maioria deles fazia parte do império soviético e todos estavam sujeitos à economia de comando, de uma forma ou outra. Em outras palavras, cada um deles tornou-se subjugado ao maior experimento de engenharia social da história moderna: a tentativa de modernização do socialismo de Estado”. (CSABA, 1996, p. 17). Mas há, também, segundo o autor, uma “modernização capitalista” que tem sido imposta sobre os países do leste sob o forte argumento de alcance da modernidade.

Talvez seja oportuno e conveniente ressaltar brevemente, nesse debate, que atuação política dos movimentos sociais, incisiva ou colaborativa, não se confunde com aquela política adotada no programa da chamada “terceira via.” Se essas considerações estiverem corretas, Giddens parece fazer essa fusão ou combinação paradoxal. Por um lado, atraído pela ideia de integração cooperativa entre sociedade civil e Estado, sublinha a virtude do voluntariado solidário e conciliador conforme a orientação da “*Terceira Via*”¹⁴³: “o governo pode agir em parceria com as instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade.” (GIDDENS, 2000, p. 79). Essa parceria, segundo ele, resulta em aprofundamento e ampliação da democracia, inclusive em alcance transnacional, por meio, por exemplo, das Organizações Não Governamentais (ONGs). Por outro, mais recentemente, ele defende o protagonismo dos movimentos, visto que os “movimentos sociais são tentativas de promover o interesse comum ou garantir um objetivo comum fora das esferas estabelecidas”. (GIDDENS, 2012, p. 713).

Sobre os prejuízos ideológico-programáticos da Terceira Via, incidentes sobre a sociedade civil, basta destacar, no momento, a contestação de Simoniato (2010, p. 46), ao enfatizá-los à luz da filosofia gramsciana: “descaracterizada como espaço de luta de classes, a sociedade civil foi reduzida ao âmbito dos interesses privados e corporativos, como uma esfera autônoma, sem conflitos, destituída da prática política em sentido amplo.”

Dito isso, move-se para o campo do orçamento participativo construído em Porto Alegre, atualizando aquelas inquiuições supracitadas, isto é, buscando saber se esse processo, enquanto práxis democrático-política e pedagógica associada à soberania popular oriunda da esfera pública e da sociedade civil organizada e institucionalizada representando deliberação democrática pública mediante os procedimentos discursivos pelos quais cidadãos definem os processos e as metas orçamentárias da cidade. Neste sentido, o objeto principal deste capítulo desdobrar-se-á em três tópicos principais: Retoma-se com certa amplitude, a plataforma conceitual que conecta sociedade civil a esfera pública, por considerá-la embasamento indispensável à possibilidade de soberania popular e de cidadania participativo-deliberativa (5.1); trata-se, em seguida, de breve retrospectiva processo de construção da cidadania no Brasil nos marcos da democratização, ambas entrelaçadas, conseqüentemente, no contexto da luta histórica pelos direitos políticos, sociais e civis (5.2); Com esses pressupostos, avança-se para noções sobre Orçamento Público (5.3); para então, a partir da conceitualização mais

¹⁴³ Não custa informar ou rememorar, a quem se faça necessário, que se considera Estado, com suas instituições e burocracias, como a Primeira Via e o Mercado e seus subsistemas como a Segunda Via.

geral Orçamento Participativo, tratar-se do Orçamento Participativo de Porto Alegre: a natureza, princípios, estrutura propriamente e desdobramentos consequentes (5.4).

5.1 PONTO DE PARTIDA: SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E COMBATIVA

Em tempos hodiernos, é coerente a compreensão da sociedade civil enquanto complexo legítimo de instituições – famílias, escolas, igrejas, organizações, associações, movimentos sociais etc., – e cadeias de atividades que se localizam fora e, ao mesmo tempo, ativamente correlacionadas às esferas do Estado e do Mercado. Na expressão de Bobbio (1998, p. 1210), trata-se do “[...] terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os [...]”. Ora, o vocábulo *sociedade civil*,¹⁴⁴ como se sabe, remonta primordialmente ao clássico conceito grego de *polis*, que é traduzido na expressão romana *societas civilis* – isto é, com exprime bem Arendt (2008, p. 33) consiste na “capacidade de organização política [...] diretamente oposta a essa associação natural cujo centro é constituído pela casa (*oikia*) e pela família.” Assim, desde a fundação da cidade-estado, conforme Jaeger, homem grego pertence duplamente aos mundos particular (*idion*) e comum (*koinon*). Com efeito, a *polis*¹⁴⁵ era a fonte de todas as normas válidas, logo o valor do homem e da ação era medido pelo nível de bem ou mal incidentes sobre a cidade. Nesse sentido, esse autor realça a relevância do *bios politikos*:

A superior força do espírito grego depende do seu profundo enraizamento na vida comunitária, e os ideais que se manifestam nas suas obras surgiram do espírito criador de homens profundamente informado pela vida superindividual da comunidade. O Homem que se revela nas obras dos grandes gregos é o homem político. (JAEGER, 1995, p. 16).

Em Aristóteles, de modo particular, a *koinonéia politiké* exprime exatamente uma comunidade política como um agrupamento de indivíduos livres e iguais que eram governados e participavam do governo. Mossé (2004, p. 204) ressalva, porém, que embora houvesse, em toda *polis* grega, instituições como as assembleias (*ekklésias*), “[...] apenas as

¹⁴⁴ Liguori (2006, p. 6) explica que “‘sociedade civil’ é um termo que deriva do latim *societas civilis* (traduções medievais do grego *Koinonia politiké*) e, por meio de um longo trabalho de depuração histórica, foi passado a indicar a *societas civiles sine império*, distinta daquela *cum império*, isto é, o Estado”

¹⁴⁵ José Maria Salcedo, em artigo sobre o sistema político e jurídico romano, faz uma afirmação importante sobre a antecedência da *polis* grega: “La polis griega constituye el antecedente de una verdadera organización política basada en la fuerza de la ley, lo que permite considerar que nos encontramos ante la presencia del primer ensayo democrático en Europa, con la particularidad de que la fidelidad a la ley se considera una actitud ética, en atención a que la ley pretende encarnar la moral ciudadana.” (SALCEDO, 2010, p. 74).

cidades democráticas punham a tomada de decisões referentes ao conjunto da comunidade nas mãos das assembleias reunindo todos os cidadãos [...]”. Assim, a cidade, a *polis*, que se distinguia e, ao mesmo tempo, incluía o território (*khora*), era concomitantemente um espaço natural, político, social e ético superior aos cidadãos (*poletai*), e esses, enquanto comunidades políticas, eram, ao mesmo tempo, inseparáveis daquela¹⁴⁶. Na observação de Kritsch (2014, p. 229), não havia, portanto, entre os gregos, em termos modernos, separação entre sociedade civil e Estado.

Entretanto, a sociedade civil como contexto de correlação de forças é realmente um fenômeno social e político moderno, tal como testemunha Arendt (2008; p. 37): “a ascendência da esfera social, que não era nem privada nem pública no sentido restrito do termo, é um fenômeno relativamente novo [...]” que pode ser compreendido como desdobramento progressivo a partir, sobretudo, das sistematizações liberal-contratualistas de Hobbes, Locke e Rousseau¹⁴⁷.

De fato, na quadra dos séculos XVII e XVIII, em que a burguesia europeia emergia como classe social e economicamente potente, o contratualismo¹⁴⁸ designava rupturas com o *antigo regime* feudal, à medida que impunha direitos: Hobbes, a vida; Locke, a propriedade; e Rousseau, a liberdade. Os contratualistas, de modo geral, postulavam reivindicavam que na relação entre o Estado e a sociedade civil se assegurasse os direitos naturais inalienáveis a todos os homens, o que constituiria posteriormente, de Estado de Direito.¹⁴⁹ Naquele quadro

¹⁴⁶ Na *Política* (1253a), Aristóteles afirma: “a cidade é uma criação natural, e que o homem é por natureza um animal social, e um homem que por natureza, e não por mero acidente, não fizesse parte de cidade alguma seria desprezível ou acima da humanidade”. (ARISTÓTELES, 1997; p. 15). Na *Ética a Nicômacos*, em 1097b (2001; p. 23), referindo-se à autossuficiência da felicidade, Aristóteles frisa o seguinte: “Quando falamos em auto-suficiente não queremos aludir àquilo que é auto-suficiente apenas para um homem isolado, mas para alguém que leva uma vida solitária, mas também para seus pais, esposa e, em geral, para seus amigos e concidadãos, pois o homem é por natureza um animal social.” De acordo com Morral (1981, p. 43), “há, portanto, uma interconexão necessária da vida individual com a vida comunitária, que para Aristóteles, significa uma relação íntima a ética e a política.”

¹⁴⁷ Conforme Bobbio (1994), discussões entre esses contratualistas, sobre estilos e conteúdos do contrato social, envolvem três questões: a) se o poder soberano é absoluto ou limitado; b) se é divisível ou indivisível; e c) se se pode resistir a ele ou não. Suas divergentes respostas repercutem, com efeito, nas suas distintas concepções de sociedade civil. Embora, ressalva Bobbio, eles concordem, incluindo ainda Kant, no poder absoluto (não no sentido ilimitado) – este, só em Deus –, concordam no poder enquanto *legibus solutus*, isto é, o soberano tem o poder de estar livre das leis que ele mesmo fez.

¹⁴⁸ Convém lembrar que a ideia básica do contratualismo não é originalmente moderna, tanto que Bobbio (1994, p. 63) menciona o expediente do *pacto* aludido em Platão (*Leis*, 684a) e em Cícero (*De republica*, III, 13) e destaca, de modo particular, a seguinte passagem de Epicuro (*Retae setenciae*, XXXIII) em torno do *pactum societatis*: “A justiça não é algo que exista em si, mas somente nas relações recíprocas e sempre de conformidade com os locais onde se estabelece um acordo para não provocar nem receber dano.”

¹⁴⁹ É interessante, nesse aspecto, o posterior contraponto de Marx e Engels (1998, p. 9) no *Manifesto Comunista*: “A sociedade burguesa moderna, que brotou das ruínas da sociedade feudal, não aboliu os antagonismos das classes. Estabeleceu novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta no lugar das antigas.”

entre otimismo e crises, entre os séculos XVIII e XIX, a sociedade civil é também examinada por autores como Smith¹⁵⁰, Ferguson¹⁵¹ e Tocqueville.

Foi nessa conjuntura de emergência da sociedade industrial, em que correlacionavam-se trabalho e satisfação das necessidades e, autores como Hegel, particularmente na *Filosofia do Direito* (1820/21), enfatiza a sociedade civil ao tal como o Estado, referência conceitual indispensável no decurso moderno das discussões pertinentes na Filosofia Política, na Ciência Política etc. Em primeiro lugar, ele admite com os contratualistas a necessidade do Estado¹⁵²; porém, certamente estimulado pelas análises de Ferguson e Adam Smith, mas sob crivo crítico-realista, recusa a teoria do contrato voluntário e social como veículo de transição do estado de natureza à sociedade civil-burguesa (*bürgerliche Gesellschaft*)¹⁵³ e ao Estado, inclusive porque trata-se de um mecanismo jurídico incompatível, por conseguinte, com o estado de natureza.¹⁵⁴ Ademais, chama atenção Kritsch (2014), Hegel sublinha o erro de pensadores e juristas precedentes, ao identificarem a sociedade civil-burguesa à essência do Estado; com efeito, confundiram as ações do direito privado (para as relações privadas) com as do direito público do Estado, ocupado, portanto, com o todo de modo orgânico.

Inserida no terceiro elemento do espírito objetivo, isto é, a eticidade (*sittlichkeit*),¹⁵⁵ a esfera da sociedade civil-burguesa hegeliana é definida como “sistema de necessidades”¹⁵⁶

¹⁵⁰ Quanto a Smith e Tocqueville, Delgado (2008) argumenta que, apesar dos 59 anos que separam *A Riqueza das Nações* (1776) e *a Democracia na América* (1835) – portanto, cada um vinculado às particularidades do seu tempo corrente –, suas filosofias sociais compartilharam, não obstante, um contexto de inquietações e investigações analítico-críticas aguçadas pelo princípio antropológico vigente (“o homem é feito para ação”) e o princípio burguês da história (“todo homem é um mercador”): “El mercado es considerado de este modo el fundamento de la sociedad civil entendida como un fenómeno histórico-social propio de las sociedades modernas”. (p. 80). E nisso estaria o cerne dos conflitos no interior da sociedade civil que eles consideraram, qual seja, a incompatibilidade entre os ideais de “cidadão-mercador” e o de “cidadão subjetivamente livre.”

¹⁵¹ Para Bobbio (1987), a sociedade civil em Adam Ferguson, no *Ensaio sobre a história da sociedade civil* (1767), resume-se, na sua concepção evolutiva dos povos caçadores sem propriedade e sem Estado, aos bárbaros introdutores da agricultura e da propriedade privada e, daí, alcança os povos com estado civil que institucionalizam a propriedade e desenvolvem o comércio e o Estado.

¹⁵² “As linhas desse Estado começam a desenhar-se no tempo de Hegel. Embora ele não tenha dado relevo a alguns traços que se tomarão fundamentais (divisão e luta de classes, partidos políticos...), a figura do Estado hegeliano antecipa o destino do Estado moderno nos últimos dois séculos.” (VAZ, 1980, p. 22).

¹⁵³ Para esclarecimentos étimo-ideológicos sobre a expressão hegeliana *bürgerliche Gesellschaft*, ver, por exemplo, Kritsch (2014, p. 230).

¹⁵⁴ Essa crítica hegeliana inspira-se naquela de Kant, no § 44 da *Metafísica do Costumes* (2008; p. 154): “[...] é preciso abandonar o estado de natureza, no qual cada um segue seu próprio critério, unir-se com todos os outros [...], submeter-se a uma coação legal externa pública [...]”. Em síntese: deve-se, acima de tudo, ingressar numa condição civil. Aliás, Bobbio ressalta que, nesse aspecto, Hegel parte também de Kant.

¹⁵⁵ Arato (1994, p. 46) observa, sobre a *Sittlichkeit*, o seguinte: “A vida ética, ela própria diferenciada de forma inteiramente singular, combina a dualidade *oikos/polis* e Estado/sociedade civil em um esquema de três partes, englobando a família, a sociedade civil e o Estado.”

¹⁵⁶ Na *Filosofia do Direito* (2010, p.189; 193; 227) Hegel, no §182, afirma: “A pessoa concreta, que enquanto particular é a si fim, como um todo de carecimentos e como mescla de necessidade natural e de arbítrio, é um princípio da sociedade civil-burguesa [...]”; e, no §183, estabelece: “O fim egoísta, em sua efetivação, assim condicionada pela universalidade, funda um sistema de dependência multilateral, de modo que a subsistência, e o

interposto entre a família (sociedade natural) e o Estado (forma mais ampla). Apesar disso, como observa Rosenfield (1995, p. 165), sociedade civil-burguesa e Estado engendram-se simultaneamente, pois “não se pode separar a efetuação histórica da vida econômica em geral das formas políticas que ela se dá e que a organizam. A sociedade civil-burguesa só pode ser analisada como posterior ao Estado à medida que se concretiza nela uma nova figura da história.” Trata-se de nova realidade em que direito, liberdade e vida econômica se entrelaçam nas relações e nos reconhecimentos intersubjetivos, os quais norteiam-se por regras jurídicas¹⁵⁷ que regem os direitos particulares correlacionados a outrem. Nesse sentido, observam Bavaresco et al. (2013) que, desde Hegel, a sociedade civil é uma artificialização histórica da sociabilidade e nela a Corporação¹⁵⁸ figura a liberdade, a ética e a mediação entre Sociedade Civil e Estado.

A inovação no pensamento hegeliano é assim destacada por Bobbio (2002, p. 52):

[...] a sociedade civil de Hegel [...] não é mais o reino de uma ordem natural [...]; mas ao contrário o reino da ‘dissolução, da miséria e da corrupção física e ética’ (F.D.§ 185); reino esse que deve ser regulado e anulado na ordem superior do Estado. [...] a sociedade civil de Hegel - e não a sociedade natural dos jusnaturalistas de Locke a Rousseau e aos fisiocratas - é um conceito pré-marxista.

Realmente, de Hobbes a Hegel, passando por Smith, não obstante desconexões doutrinárias, a concepção prevalente do Estado como *telos* racional e universalizante, isto é, enquanto instituição supra capaz administrar e dirimir conflitos ou insurreições recorrentes na sociedade civil foi definitivamente estremecida por Marx¹⁵⁹ à altura de sua crítica radical sobre a estrutura econômico-política e sociocultural assentada em bases capitalistas¹⁶⁰. Nessa cosmovisão, como se sabe, o Estado em vez de mediador ou sanador dos conflitos impregnados na sociedade civil, é o instrumento de domínio à disposição da classe

bem-estar do singular e seu ser-aí jurídico se entrelaçam na subsistência, no bem-estar e no direito de todos [...]”. No §188, ele destaca que, além do sistema de *carecimentos*, há dois outros momentos: a *administração do direito*, que protege a propriedade e a efetiva a universalidade da liberdade, e a *corporação*, que implica “a prevenção contra a contingência que permanece nesses sistemas e o cuidado do interesse particular como algo comum [...]”. (grifo dos tradutores).

¹⁵⁷ Kant, na *Metafísica dos Costumes* (§ 43) frisa que as leis que são necessárias à multidão de seres humanos porque estes se afetam e, por isso, precisam de uma condição jurídica sob uma vontade que os una, compondo o sistema denominado *direito público*.

¹⁵⁸ Hegel admite, pois, a corporação como organização coletiva classista que, sob limites jurídicos, reivindica interesses particulares, tal como ele explicita no § 252: “A corporação [...] tem o direito, sob a fiscalização do poder público, de cuidar de seus próprios conteúdos no seu interior [...]”.

¹⁵⁹ Entre os escritos marxianos críticos da filosofia idealista, estão: *A questão judaica* (1843), *Manuscritos econômico-filosóficos* (1844), *Introdução crítica à filosofia do direito de Hegel*, e *A Ideologia alemã* (1845).

¹⁶⁰ Bottomore (2012, p. 90) assim define o capitalismo: “modo de produção em que o capital, sob suas diferentes formas, é o principal meio de produção. [...]. Qualquer que seja a sua forma, é a propriedade privada do capital nas mãos de uma classe, a classe dos capitalistas, com a exclusão do restante da população, que constitui a característica básica do capitalismo como modo de produção.

economicamente mais poderosa. Hegel, assim, considera o Estado como a presença da “divindade na terra” o importante patamar da eticidade; em Marx, inversamente, o Estado é um agente repressor, com efeito, gerador do processo de divisão de classes, associadas às relações de produção baseadas na propriedade privada e na divisão do trabalho. No prefácio à *Contribuição à crítica da economia política*, destaca-se o célebre desvelamento marxiano:

Na produção social de sua vida, os homens estabelecem relações definidas indispensáveis e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um estágio definido do desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A soma total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica, a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política [...]. (MARX apud BOTTOMORE, 2012, p. 254).

Lembre-se a frase incisiva com a qual Marx e Engels abrem aquele que pode ser chamado o principal documento delator da burguesia e, em decorrência disso, como relevante texto político do mundo hodierno, ou seja, *O Manifesto Comunista* (1848): “A história de todas as sociedades que já existiram é a história de luta de classes.” Por conseguinte, eles operam uma inversão paradigmática à teoria política hegeliana emblemada na seguinte afirmação categórica de Engels, citada por Bobbio (2002, p. 53): “O Estado, a ordem política, é o elemento subordinado, ao passo que a sociedade civil, o reino das *relações econômicas*, é o elemento decisivo.” (grifo na tradução).

Destarte, no contraponto da filosofia idealista, a crítica marx-engelsiana frisa que as formas do Estado e os procedimentos jurídicos nem são autárquicos nem frutos do suposto progresso espiritual humano; com efeito, tampouco representam o bem coletivo ou diluem as contradições impregnadas na sociedade civil, porque esta, enquanto esfera das relações econômicas e dos conflitos envolvendo a propriedade privada e o trabalho é que geram o Estado: sua natureza, suas instituições, suas leis etc.¹⁶¹ Kritsch (2014, p. 235), reportando-se a Marx, comenta:

[...] a *anatomia* da sociedade civil-burguesa deve ser procurada na economia política [...] a partir de uma contraposição fundante entre a esfera socioeconômica infraestrutural [...] e a esfera político jurídica superestrutural na qual essa contradições da infraestrutura são tematizadas. (grifo da autora).

¹⁶¹ Encontra-se, na *Ideologia alemã*, o seguinte: “A forma de intercâmbio condicionada em todos os estádios históricos até nossos dias pelas forças de produção existentes, e que por seu turno as condiciona é a sociedade civil [...]. Já por aqui se revela que esta sociedade civil é o verdadeiro lar e teatro de toda a História e que é absurda a concepção da História até hoje defendida que despreza as relações reais ao confinar-se às ações altissonantes de chefes e de Estados (grifo da tradução). (MARX; ENGELS, 1984, p. 42-43).

Na célebre passagem da *Ideologia alemã*, está definido: “Podemos distinguir os homens dos animais pela consciência, pela religião, por tudo que quiser. Mas eles começam a distinguir-se dos animais assim começam a produzir os seus meios de vida [...]”. (MARX; ENGELS, 1984, p. 15). Essa condição infraestrutural é a esfera da sociedade civil, contraposta, por natureza, àquela superestrutural na qual se localizam o Estado, suas instituições e os aparelhos ideológicos. Marx, numa crítica, dir-se-ia, irônica, em *A questão judaica*, escreve o seguinte:

O Estado político acabado é, pela própria essência, a vida genérica do homem em oposição a sua vida material [...]. O homem em sua realidade imediata, na sociedade civil, é um ser profano [...]. Pelo contrário, no Estado, onde ele é considerado como homem genérico, ele é o membro imaginário de uma soberania, acha-se despojado de sua vida individual real e dotado de uma generalidade irreal. (MARX, 2005, p. 23).

Segundo Coutinho (1999), Marx, além de “dessacralizar” e “desfetichizar” o Estado, revelando sua gênese e explicando suas contradições sociais, preconiza seu ocaso à proporção da superação da divisão classista em direção à emancipação comunista, a despeito do interesse estatal básico em conservá-la e, conseqüentemente, ir ao encontro das conveniências burguesas.

A perspectiva marxiana da esgrimia inexorável entre sociedade civil (relações econômicas) e sociedade política (Estado) é redimensionada por Gramsci,¹⁶² na extensão paradigmática de “Estado ampliado.” Quando Bobbio (1999, p. 48) escreveu que, “para uma reconstrução do pensamento político de Gramsci, o conceito-chave, o conceito do qual devemos partir, é o de *sociedade civil*[...]” aproxima-o, com efeito, das *corporações* hegelianas¹⁶³, e não da compressão classista de Marx.¹⁶⁴ Entretanto, para Luguori (2003), a

¹⁶² Guido Luguori e Carlos Nelson Coutinho estão entre os intelectuais que destacam, crítica e particularmente, a atualidade do pensamento político do marxista italiano Antonio Gramsci (1891-1937). Destacadamente, os 33 *Cadernos do Cárcere*, conforme José Luis Ananda (2002), são 2.848 páginas manuscritas em condições precárias e vigiadas que constituem esse legado teórico-prático. Ademais, Coutinho (1999, p. 15) frisa o seguinte: “é difícil encontrar um só campo do pensamento social – das ciências humanas até a arte e a literatura – para o qual Gramsci não tenha dado uma rica contribuição. [...]. Se essa contribuição é decisiva para os marxistas, pode-se constatar que também tem sido significativa para pensadores não marxistas. Quem conhece, por exemplo, a história da teologia da libertação, sabe que essa importante corrente de ideias foi profundamente influenciada pelas reflexões gramscianas”.

¹⁶³ Bobbio precavidamente explica: “[...] não pretendo absolutamente negar o marxismo de Gramsci, mas chamar atenção para o fato de que [...] Gramsci deriva o seu próprio conceito de sociedade civil não de Marx, mas declaradamente de Hegel, ainda que através de uma interpretação um pouco forçada [...]”. (grifo nosso). (BOBBIO, 1999, p. 56). Convém ressaltar que a sociedade civil hegeliana das instituições, e não a das relações econômicas (ponto de partida de Marx), é o aspecto que interessa à análise de Gramsci, ressalta Bobbio.

¹⁶⁴ O mérito, conforme esses autores (nota 22), entre outros, da intervenção repercussiva de Bobbio no evento de Cagliari (Itália) em 1967, incitou controvérsias por duas afirmações: “a sociedade civil em Gramsci, não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura”; (grifo na tradução) e “em Marx, esse momento ativo e positivo [sociedade civil] é estrutural; em Gramsci, é superestrutural [...]” (BOBBIO, 1999, p. 54-55).

sociedade civil em Gramsci nem é a “estrutura” de Marx, nem o “sistema de carências” hegeliano, mas uma esfera “privada” distinta, pois, da “pública” (Estado), tal como sintetizado em Duriguetto (2008, p. 84):

Sociedade civil [...] é o espaço em que as classes organizam e defendem seus interesses (através de associações e organizações, sindicatos, partidos, etc.), é a esfera da elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias que tornam ou não conscientes os conflitos e contradições sociais. Portanto, é nela em que se confrontam projetos societários, em que se desenvolve a luta pela construção de projetos hegemônicos de classe.

Todavia, à luz da concepção ampliada de Estado¹⁶⁵, Gramsci pôde, com Marx e além de Marx, estabelecer que a *hegemonia* impregnada na estruturação social e nas relações de poder reconhece, mas não se restringe àquela conjuntura na qual a *sociedade política* ou o *Estado-coerção* define-se por uma elite que monopoliza, unilateral e legalmente, os aparelhos coercitivos e burocrático-administrativos. Com efeito, a durabilidade da dominância carece da cimentação hegemônica baseada no consenso ou na legitimação ideológica¹⁶⁶. Gramsci, observa Acanda, reportando-se a Hobsbawn, “no consideró que el dominio burgués fuera sólo una imposición, sino que entendió la capacidad de esa clase para establecer y preservar su liderazgo intelectual y moral, para dirigir más que obligar”. (ACANDA, 2002, p. 244). No mesmo sentido, afirma Campione (2003; p.52): “os componentes da hegemonia e de coerção coexistem no tempo e no espaço, como componentes da ‘supremacia’ de uma classe que passa a ser dirigente sem deixar de ser ‘dominante.’”

Quando o próprio Gramsci (CC, III) afirma que, “por ‘Estado’ deve se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil”, fixa,

Para Coutinho (1999, p. 73), o equívoco liberal bobbiano realça Gramsci como “um idealista em teoria social, na medida em que passaria a colocar na superestrutura política, e não na base econômica, o elemento determinante do processo histórico.” E, na apreciação crítica de Luguori (2000, p. 9): “para Marx o ‘teatro da história’ era a estrutura, a economia, e para Gramsci, a superestrutura, a cultura, o mundo das ideias. [...], era sobretudo o teórico das *superestruturas*, no sentido de que o momento ético-político tinha em seu sistema teórico um lugar de fundação inédito em relação a Marx e ao marxismo”. (grifo do autor).

¹⁶⁵ Coutinho frisa que a concepção ampliada de Estado de Gramsci “parte [da] socialização da política no capitalismo desenvolvido, dessa formação de sujeitos coletivos de massa,” inexistente em seus predecessores: Hegel concebe a organização ‘corporativa’ entre o político e o econômico. Marx “permanece ainda preso aos seguintes elementos: organizações profissionais, clubes jacobinos, conspirações secretas de pequenos grupos, organização jornalística.” (GRAMSCI apud COUTINHO, 1999, p. 75).

¹⁶⁶ Campione (2003) destaca que a articulação hegemônica das classes dominantes latino-americanas baseou-a a partir do discurso “modernizante”, nos aspectos *material* – ancorado na prosperidade da exportação agrária ou mineradora –; *político* – como implemento de “repúblicas oligárquicas e cultural - uniformização de “identidades nacionais” ligadas ao poder socioestatal que pretendiam legitimar.”

nessa categoria, ainda que por distinção¹⁶⁷ ou fronteira metodológica (a rigor, sociedade civil-Estado não se desagregam), a prevalência da direção política e do consenso, e não da força coercitiva, e a materialidade dos organismos sociais coletivos, voluntários e autônomos – como diz Nogueira (2003, p. 224), “espaço de luta, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas,” contraposta à dos aparelhos repressivos do Estado.

Assim, a sociedade civil gramsciana complexa, conflitiva e potencial presume, pois, que as classes subalternas produzam, na expressão de Campione, “hegemonia alternativa ou contra-hegemonia” manifesta na “guerra de posição”¹⁶⁸ cuja “direção moral e intelectual” tem o contributo dos intelectuais aliados na articulação dos mecanismos de luta pela ocupação de espaço na estrutura de hegemonia e do poder político. Enfim, Duriguetto (2008, p. 85) realça uma afirmação conclusiva de Coutinho: “Há uma dimensão nitidamente política no conceito gramsciano de sociedade civil, sua articulação dialética com a luta pela hegemonia e a conquista do poder por parte das classes subalternas”.

No século XX, desenvolvimentos conjunturais como as opressões do comunismo do leste europeu, ditaduras latino-americanas e as resistências ofensivas dos movimentos sociais, desde as décadas de 1970 e 1980, configuram novas correlações de forças na esfera da sociedade civil. Avritzer (1994, p. 25) destaca, nos movimentos do Leste, a admissão da diferenciação social necessária às formações sociais modernas, o papel político dos movimentos sociais na esfera da organização social e a determinação de novas relações sociedade-estado e sociedade-mercado. No fundo, trata-se de demandas similares às dos movimentos de cá. Essas reivindicações ofensivas por democracia ampla associada a direitos e inclusões, sobretudo protagonizada pelos “novos movimentos sociais,” têm pautado debates nos últimos tempos.¹⁶⁹ Habermas, Cohen e Arato, especialmente, analisam a sociedade civil enquanto esfera autônoma e autolimitada.

¹⁶⁷ Novamente, Campione (2003, p. 53) explica que a distinção gramsciana entre sociedade civil e sociedade política tem fins heurísticos como metodologia de explicar os diferentes mecanismos desses dois campos, porém, não em moldes liberais: sociedade política associada a Estado e sociedade civil a não Estado.

¹⁶⁸ Na concepção gramsciana “guerra de posição” implica uma luta extensa prolongada num espaço social amplo e heterogêneas frentes; inclui avanços, recuos parciais, assédios mútuos e ataques e contra-ataques iminentes. Para Fontana, “trata-se assim, de uma série de “batalhas morais e intelectuais, cujo objetivo é a construção da realidade social e política.” (FONTANA, 2003, 118-119).

¹⁶⁹ Simionatto (2010) elenca uma diversidade de hodiernos autores e suas respectivas localizações teórico-interpretativas no entorno conjuntura social, histórica e política vinculadas à sociedade civil: neomarxistas como Jürgen Habermas, André Gorz, Claus Offe, David Held, Pierre Rosanvalon, Alan Touraine, Andrew Arato, Jean Cohen, Boaventura Souza Santos e Ernest Laclau; comunitaristas e republicanistas como Michel Walzer, Charles Taylor, Ernest Gellner, John Keane – e acrescentaríamos Philip Pettit –; autores da “nova esquerda” como Robert Putnam e Anthony Giddens. Entre os pensadores brasileiros inspirados em autores como esses, ela menciona Francis Weffort, Sérgio Costa, Leonardo Avritzer, Adrián Gurza Lavalle, Evelina Dagnino, Maria da Glória Gohn, Ilse Scherer-Warren, Maria Célia Paoli, Marco Aurélio Nogueira, Carlos Nelson Coutinho e, por um ângulo neoliberal, Luis Carlos Bresser Pereira. A sociedade civil, conforme síntese de Ballestrin (2015), tem

Habermas agrega-se aos pensadores preocupados e envolvidos na amplitude e intensidade dessa discussão contextual. Por incursões sociológicas, por sustentar que a Sociologia foi a Ciência Social que em termos de totalidade – inclusive, o seguimento e o método da racionalização melhor compreendeu os problemas sociais – o filósofo alemão elaborou, na magna *Teoria da Ação Comunicativa* de 1981, uma análise exaustiva e detalhada sobre a complexidade das estruturas sociais modernas, de modo particular, o Mundo da Vida – sociedade, cultura e pessoa – e o Sistema – dinheiro poder – no propósito de explicar que a conflituosa, porém impreterível correlação entre essas esferas deve ser compreendida no processo de evolução social moderno, em que se alcança um nível econômico diferenciado capaz de provocar processualmente a separação de ambas; e, à medida em que mecanismos sistêmicos desprendem-se das estruturas sociais integrativas, ocorre, conseqüentemente, na expressão habermasiana, a “colonização do mundo da vida”; mas este, ao mesmo tempo, eles dialeticamente interligam, conforme o próprio Habermas (2012, p. 278):

[...] as sociedades modernas atingem um nível de diferenciação sistêmica em que organizações que atingiram a autonomia passam a se relacionar entre si por meio de comunicação que não dependem da linguagem. E tais mecanismos sistêmicos controlam relações sociais desatreladas da normas e valores, a saber, os subsistemas da administração e da economia [...]. Ao mesmo tempo, porém, o mundo da vida continua sendo o subsistema definidor do sistema da sociedade como um todo. Por isso os mecanismos sistêmicos necessitam de uma ancoragem no mundo da vida o que implica institucionalização.

A diagnose habermasiana tem a intenção de determinar os distúrbios conseqüentes exatamente nos espaços de colisão entre aquelas duas esferas:

A dissociação entre [...] os subsistemas (é provocada) pela penetração das formas econômicas e administrativas de racionalidade em áreas de interação que resistem a ser convertidas nos meios dinheiro e poder. (Porque estas áreas) são especializados na transmissão cultural, na integração social e na socialização, elas permanecem dependentes do entendimento mútuo enquanto mecanismo de coordenação da ação. (HABEMAS apud AVRITZER, 1994, p. 29-30).

as seguintes matrizes disputativo-conceituais e respectivas virtudes: tocqueveliana (civismo); gramsciana (hegemonia); habermasiana (discurso/comunicação); neotocqueveliana (capital social); neoliberal (filantropia); comunitarista (comunidade); neodurkheiana (solidariedade); cosmopolita (a paz). Para a autora, “todos os modelos e as releituras assumem a diferença com o Estado, negam a violência e provêm de uma matriz anglo-saxônica ou eurocêntrica.” (p. 144).

O texto *Categoria Analítica ou Passe-Partout Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil* (BIB, Rio de Janeiro, n. 43, 1º sem. de 1997, pp. 3-25), de Sérgio Costa, é também uma referência interessante sobre os marcos históricos moderno-contemporâneos da categoria da sociedade civil.

Contudo, a força dessa tensão inseparável entre o polo do Estado, e mercado de burocracias e negócios, e o polo do mundo da vida das ações interativas – que por sua vez, neste último caso, estimulam organizações e combates dos movimentos sociais institucionalizados no contexto da sociedade civil e, portanto, são portadores de racionalidade democrático-comunicativa – aguçaram ou mesmo “coagiram” Habermas reatualizar ou redimensionar o conceito de sociedade civil, não apenas na expressão do esgotamento daquela teorização hegelo-marxiana, mas também pelo reconhecimento da insuficiência de suas compreensões expostas nessa obra, *Teoria da Ação Comunicativa*, bem como naquelas de *Mudança Estrutural na Esfera Pública*, de 1962.

Se, na T.A.C, conforme Lubenow (2010), na vinculação entre Mundo da Vida e subsistemas poder e dinheiro, a sociedade civil, por meio da esfera pública, tem atributo mais “defensivo”, a partir da segunda metade dos anos 80 e, destacadamente, em *Direito e Democracia*, Habermas, de forma mais realista, reveste a esfera pública de institucionalidade mais “ofensiva”, isto é, confere-se maior contundência política nos dinamismos das relações interinstitucionais. Na ênfase de Lubenow (2010, p. 229), “a contrapartida ofensiva do novo modelo de circulação do poder político, a categoria de esfera pública é redimensionada dentro deste novo modelo de eclusas e assume um papel mais amplo e mais ativo junto aos processos formais mediados institucionalmente”.

Numa perspectiva nitidamente mais ofensiva, doravante a sociedade civil habermasiana significa complexo de organizações não econômicas, livres e institucionalizadas expressas como esfera pública, cujas comunicabilidades se fundam na estrutura de fundo do mundo da vida. E, neste sentido, é definida como esfera composta por “movimentos, organizações e associações os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política.” (HABERMAS, 1997b, p. 99).

De acordo com Costa (1997), a necessária transfiguração teórica assumida por Habermas é motivada por críticas como a de Cohen e Arato, que, ao refutarem a dissociação das esferas socioculturais e políticas, defendem, positivamente, portanto, que atores sociais dos movimentos, por exemplo, em vez de restritos ao âmbito do mundo da vida, protagonizam por força institucional, transformações sociais no campo da sociedade civil; mas eles mesmos sediam a sociedade civil no mundo da vida, ao mesmo tempo em que a descolam do Estado e do Mercado, conforme ressaltam Cohen e Arato (apud HABERMAS, 1997b, p. 100-1):

Pluralidade: famílias, pluralidade e associações voluntárias cuja pluralidade e autonomia permitem uma variedade de formas de vida; Publicidade: instituições da cultura e da comunicação; privacidade: um domínio de autodesenvolvimento individual e de escolha moral; e da legalidade: estruturas de leis gerais e direitos básicos necessários para demarcar a pluralidade, privacidade e publicidade de, pelo menos, do Estado e, tendencialmente, a economia. Juntos, essas estruturas a existência institucional de uma sociedade civil moderna, diferenciada.

Esta garantia de direitos fundamentais privados e público assegura liberdades que os atores da sociedade civil precisam para articularem suas associações e formularem opinião lutas públicas voltadas para interesses delimitados ou mais expansivos. A esfera por excelência de atuação desses atores são os movimentos sociais.¹⁷⁰ Conforme, Abers & Bülow (2011, p. 53), comumente têm “sido compreendidos como uma forma de ação coletiva sustentada, a partir da qual atores que compartilham identidades ou solidariedades enfrentam estruturas sociais ou práticas culturais dominantes.”¹⁷¹ Numa acepção propositiva de Scherer-Warren (1987, p. 37), eles são “ação grupal para a transformação (a práxis) voltada para realização dos mesmos objetivos (o projeto) sob orientação mais ou menos consciente de princípios valorativos comuns (a ideologia) e sob uma organização diretiva mais ou menos definida (a organização e sua direção). Nos últimos tempos essa conceitualização compreende-se na categoria dos “novos movimentos sociais” como tais, são para Cohen e Arato, observa Habermas (1997b), “defensivos” porque intentam preservar a estrutura associativa da esfera pública, consolidar identidades, conquistar novos espaços; e “ofensivos” quando lançam temas, definem problemas, propõem soluções, etc. De modo geral, segundo Habermas (apud WHITE, 1995, p. 119), “os novos conflitos não são impulsionados por *problemas de distribuição*, mas dizem respeito à *gramática das formas de vida*.” Ou, como diz Melucci (1989, p. 58), os conflitos agora afetam a identidade pessoal, o tempo e o espaço da vida cotidiana, a motivação e os padrões culturais da ação individual. Afetados, são pois, ecologistas, homossexuais, feministas, pacifistas, agremiações contraculturais, etc. Como destaca Gohn (2012), doravante há uma ressignificação de território em que classe social, raça, etnia, grupos religiosos, recursos e infraestrutura configuram-se nos conflitos e nas lutas amplas ou específicas. Além disso, segundo a autora, há outra alteração significativa:

¹⁷⁰ Scherer-Warren (1987), observa que no contexto da conscientização da sociedade industrial que submetia-se a classe proletária à expropriação produtiva, os “movimentos sociais” designam esperanças libertárias da sociedade sem classes, sobretudo, à luz da utopia marxista-leninista.

¹⁷¹ Esta mesma ideia encontramos em Melucci (1989, p. 57): “Movimento social como uma forma de ação coletiva (a) baseada na solidariedade, (b) desenvolvendo um conflito, (c) rompendo os limites do sistema em que ocorre a ação.”

O universo das categorias marxistas [...] justiça social, cidadania, emancipação, direitos, etc. passam a dar lugar a outras categorias, como capital social, inclusão social, empoderamento da comunidade, autoestima, hibridismo, responsabilidade social, sustentabilidade, vínculos e laços sociais etc. (GOHN, 2012, p. 44-45)

De qualquer forma, dos “tradicionais” aos “novos” os movimentos sociais em toda parte alavancam as mudanças sociais, pois eles surgem motivados pelas condições insatisfatórias ou insuportáveis de vida, gerando uma desconfiança nas instituições públicas e, impulsionam, conseqüentemente os cidadãos em ação coletiva a defenderem suas demandas, mudarem governante e até alterar regras sociais. Ora, no contexto do século XXI das transformações tecnológicas, a internet, a comunicação multidimensional e sem fio são fundamentais à atuação dos movimentos em redes e eles têm segundo Castells (2013), algumas características comuns: a) conectam-se em redes de múltiplas formas; b) são ao mesmo tempo locais e globais; c) horizontalidade das redes geram solidariedade, cooperação e limitam lideranças formais; d) são autoreflexivos. Portanto, ressalta o autor, é claro que os movimentos sociais surgem das contradições e conflitos sociais, mas as tecnologias da comunicação são atualmente indispensáveis para sua formação e atuação.

Certamente, o orçamento participativo do qual trataremos à frente se enquadraria por natureza como organização social institucionalizado. Não entanto, enquanto ação coletiva defensiva-ofensiva, solidária, cooperativa, democrática, reivindicativa propositiva, etc., definem-se similarmente, no poder de atuação da sociedade civil organizada, de modo particular, no Brasil.

5.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A CIDADANIA NO BRASIL NO MARCO DA REDEMOCRATIZAÇÃO

Uma referência recorrente ao tema da cidadania é a clássica análise de Thomas Humphrey Marshall, em *Cidadania, Classe Social e Status*, publicada em 1967.¹⁷² Embora, como se sabe, seja um estudo baseado na realidade inglesa da época, as temporalizações e as correlações conceituais entre sociedade civil, classes sociais, cidadania e direitos parecem ainda valiosas quando se trata dessa questão.

¹⁷² É importante lembrar que, na obra, o 3º capítulo, intitulado *Cidadania e Classe Social*, que trata, portanto, mais diretamente do tema da cidadania, é resultado de uma Conferência pronunciada pelo autor em homenagem ao economista britânico Alfred Marshall (1842-1924), em 1949, em Cambridge.

Marshall chama atenção, inicialmente, àquilo que o economista Alfred Marshall¹⁷³ pensara como significado de cidadania como sendo aquele “artesão qualificado”, isto é, cavalheiro educado e polido quanto às obrigações e não aos direitos. Mas o sentido moderno ocidental e interessante de cidadania tratado por Thomas Marshall não retoma esse cidadão como signo de homem refinado pela educação, tornado, pois, personalidade lapidada ou docilizada; porém, refere-se à evolução histórica dos direitos básicos do homem e, sobretudo à tensão entre a igualdade – que é princípio inerente à cidadania – e as desigualdades intrínsecas ao capitalismo e à divisão de classes.

Em tempos pré-modernos, de acordo com Marshall, os direitos civis, políticos e sociais eram condensados no Estado, o qual abrangia a assembleia legislativa, o conselho governamental e o tribunal de justiça. E a marca do *status* localizava-se na desigualdade social que distinguia as classes sociais; não havia, conseqüentemente, código nem princípio de igualdade e direitos que contrastasse as disparidades entre as classes.

Entretanto, afirma Marshall:

Quando os três elementos [civis, políticos e sociais] da cidadania se distanciaram um dos outros [...] o divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao século XIX e os sociais ao século XX. Estes períodos evidentemente devem ser tratados com elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos. (MARSHALL, 1967, p. 66).

Os direitos civis localizados no século XVIII¹⁷⁴ assegura Marshall (1967), são essencialmente voltados aos direitos necessários à liberdade individual¹⁷⁵. Entre eles, incluem-se: liberdade de ir e vir; liberdade de pensamento e fé; direito à propriedade e à formação de contratos válidos; liberdade de imprensa; acesso à justiça mediante encaminhamentos processuais a instituições como os tribunais de justiça. Percebe-se, então, que os direitos civis são condizentes tanto com o contexto moderno das transformações

¹⁷³ Alfred Marshall, em 1873, no ensaio *The Future of the Working Classes*, havia colocado, como premissa de análise, a questão de que “se há base válida para a opinião segundo a qual o progresso das classes trabalhadoras tem limites que não podem ser ultrapassados.” Para ele, ressalta Thomas Marshall, o problema não é igualdade entre os homens (a desigualdade é fato), mas se o progresso tornará o homem um cavalheiro à proporção da redução do trabalho pesado; se trabalhadores qualificados (artesãos, por exemplo), passam a valorar mais a educação e o lazer que aumento de salário e conforto material e, ademais, aumentando seu domínio da verdade de que são homens, não máquinas.

¹⁷⁴ Segundo Marshall, marcos dos direitos civis, são o *habeas corpus*, o *toleration act* e o fim da censura à imprensa, situados entre a Revolução (1640/88), e o Reform Act (1832).

¹⁷⁵ Marshall (1967, p. 67) cita a seguinte pronúncia de sentença do juiz inglês Holtz, em 1705: “Toda pessoa tem direito de viver [...] como pode ser impedida dos meios legais [...]? Tal costume é prejudicial aos implicados e ao público.”

econômicas que constituem liberdade de trabalhos e articulação de contratos, relações comerciais, quanto com a sobreposição da individualidade simbolizada, ou melhor, expressa na independência pessoal, inclusive frente ao Estado. Esse individualismo torna-se a chave de leitura do mundo moderno-contemporâneo, tal como ressalta Fezzodi (2001, p. 32), reportando-se, por exemplo, a Bobbio, que afirma que, para se compreender a sociedade hodierna, deve-se partir dos indivíduos, e não mais da concepção orgânica tradicional que sobrepunha a sociedade aos indivíduos.

Os direitos políticos, de acordo Marshall, localizáveis no século XIX, são delineados como direito de participar do poder político por meio do processo eleitoral, que, por volta de 1832 (*Reform Act*), ampliou a restrição eleitoral dos homens (adultos) e dos grupos (monopólicos) aos remunerados, arrendatários e locatários e, posteriormente, ao sufrágio universal (superando a referência econômica), incluindo o voto das mulheres (embora lhes conservasse a restrição de direitos).

Em termos mais atuais, direitos políticos, além do sufrágio, estendem-se à participação em partidos, sindicatos, associações e demais organizações sociais, o que pôde favorecer, por um lado, maior autonomia em relação ao Estado, concomitante a inserção, enfrentamento e disputa de espaços estatais; por isso mesmo, por outro lado, criou-se, no próprio Estado, uma série de mecanismos para controlar ou barrar “investidas políticas” geradas a partir daqueles direitos. Entretanto, bloqueios institucionais não refutam direitos políticos, pois, como frisa Gomes (2010; p. 106), direitos políticos são prerrogativas e deveres indissociáveis da cidadania: “Englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado.”

Ao mesmo tempo, no argumento de Fedozzi (2001, p. 35), o momento dos direitos políticos é o momento delimitado estruturalmente pelo progressivo processo de racionalização do Estado e do poder, do qual a cidadania é, ao mesmo tempo, promotora e resultante.

Direitos sociais, promovidos, segundo Marshall são o terceiro esteio importante da cidadania e se baseiam, na percepção concessiva do autor, nas garantias mínimas asseguradas pelo Estado: saúde, educação, renda mínima, seguridade. Entretanto, a ampliação dos serviços sociais não é, fundamentalmente, um equalizador de rendas: “O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada [...] uma igualação entre os mais os menos favorecidos em todos os níveis [...]. A igualdade de status é mais importante do que a igualdade de renda.” (MARSHALL, 1967, p. 95).

Destarte, os direitos sociais que neste espaço não podem ser explorados na devida intensidade e amplitude não podem, enfim, por natureza, submeterem-se ao mecanismo da

barganha político-econômica, pois, como observara Marshall (1967, p. 104) “se se invoca a cidadania em defesa dos direitos, as obrigações correspondentes da cidadania não podem ser ignoradas. Estas não exigem que um indivíduo sacrifique sua liberdade individual ou se submeta, sem motivo, a qualquer exigência feita pelo Governo.”

Benevides (1994) chama atenção ao fato de que a vertente francesa da ideia moderna de direitos e cidadania, inspirada na Revolução, nasce na ambígua distinção jacobina entre cidadãos “ativos” e “passivos”¹⁷⁶ pelo critério do patriotismo ou civismo; aliás, essa inserção condicionante é ressaltada nas palavras de Rousseau (2013, p. 95): “Quanto melhor constituído for o Estado, mais os negócios públicos sobrepujarão os privados no espírito dos cidadãos.”

De modo geral, no estilo moderno de democracia liberal, em que se apregoam equalização de cidadania e direitos individuais, há o fato da incidente contradição teórico-prática na concepção de cidadãos súditos cujos deveres e direitos são legalmente fixados e doados pelo Estado. “Direitos são concedidos não como prestações legítimas para cidadãos livres e iguais perante a lei, mas como benesses para protegidos, tutelados, clientela. Deixam de ser direitos para ser alternativas aos direitos.” (BENEVIDES, 1994, p. 7).

O descaminho desse ideário é fatural quando os serviços públicos são operacionalizados de forma contingencial, mal planejados ou improvisados, isto é, fora de um projeto progressivo e universalizante de política pública; e isso tende, obviamente, não só a não resolver, mas a aprofundar a desigualdade social. Em aglomerações habitacionais periféricas e arbitrárias, não raro presencia-se, com nitidez ocorrência, desse tipo. Sem a compreensão dos direitos do cidadão e da responsabilidade atribuída ao Estado, os direitos se transformam em benefícios concessivos do Estado como se este, caritativo ou filantrópico, fosse provocando, com efeito, uma espécie de segregação, inclusive psicológica, isto é, o estigma do típico do indivíduo desamparado, impotente e inoperante.

Nos países latino-americanos, particularmente, as conquistas de direitos, a despeito de tempos, ordens e intensidades distintas, assemelham-se, em geral, no travamento dos embates intensos, violentos ou trágicos, sobretudo na consecução daqueles de ordem política diante dos baluartes dos poderes ditatoriais ou autoritários. Assim, a narrativa da cidadania na América Latina é escrita com ideias e lutas, sangue e lágrimas em momentos mais ou menos coletivos. A história do Brasil, por exemplo, é um registro permanente de entrechoques dos

¹⁷⁶ Para Benevides (1994), enquanto a cidadania “passiva” é cedida e tutelada pelo Estado, a cidadania “ativa” é definida pelo indivíduo que, além de portador de direitos e deveres, é também explorador de novos espaços e criador de novos direitos.

longos e escarpados enfrentamentos entre a cidadania como concessão estatal clientelista e populista e aquela do conceito de direito ampliado, de modo particular, nos marcos históricos da redemocratização.

Este é um processo, segundo Nogueira (2007), que pode ser demarcado entre 1975 (morte dramática de Vladimir Herzog) e 1988 quando a nova Constituição é promulgada.¹⁷⁷ Para Reis (2014) é o período entre 1979 e 1998¹⁷⁸ cujo início refere-se à revogação das leis de exceção e Atos Institucionais. Reportando-nos sucintamente aos anos da “segunda fase”¹⁷⁹ ou da chamada Nova República, entre 1982 e 1985. Aquele contexto, que fora oxigenado e nutrido por um entusiasmo popular emergente das expectativas e mobilizações por eleições diretas, atravessa as articulações, proposições e trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e alcança a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) cujo processo de elaboração, inclusive por pressões e proposições de segmentos diversos da sociedade civil foi traspassado pelo cuidado principal de garantir formalmente dos direitos do cidadão. O longo processo de construção resultou, de fato, no documento constitucional proclamado como liberal e democrático, assinalado como “Constituição Cidadã.” Bruce Ackerman, por exemplo, reconhecê-la como “produto de um ato de soberania popular”¹⁸⁰.

Todavia, em segundo tempo dos seguintes sete anos, precisamente entre 1985 e 1992, as perspectivas ansiosas e confiantes do povo brasileiro foram corroídas pelas agressivas frustrações, provocadas por danosos infortúnios e desencaminhamentos políticos. Dada a fatídica morte de Tancredo Neves, assumiu o vice José Sarney (PMDB) cujo governo, não obstante certos avanços, foi, sobretudo, inconsistente, complicado e contrastante. Seu sucessor, Fernando Collor¹⁸¹, é um político carismático, presunçoso e megalomaniaco, do

¹⁷⁷“Mas não haveria erro nenhum [...]se fixassem o “início” da redemocratização em 1973, quando Ulysses Guimarães e Barbosa Lima Sobrinho participam como “anticandidatos” das eleições presidenciais indiretas de 1974, e o “fim” do processo em 1989, quando se tem a primeira eleição direta para Presidente, ou em 1994, quando Fernando Henrique Cardoso consegue levar a efeito uma experiência concreta de estabilização econômica, ou mesmo em 2002, quando Lula, um operário, chega ao poder”. (NOGUEIRA, 2007, p. 206). Aliás, este artigo, *O Pensamento Político e a Redemocratização do Brasil* (Lua Nova, São Paulo, nº 71, 2007, p. 173-228) escrito por Marilena Chaui e Marco Aurélio Nogueira, é um bom texto sobre esse tema.

¹⁷⁸ Reis (2014), chama atenção que há também a versão comum do encerramento do regime ditatorial como a posse de José Sarney em 1985. E ainda para seguinte particularidade brasileira: “O país deixou de ser regido por uma ditadura [...] sem adotar de imediato, através de uma Assembleia eleita, uma Constituição democrática. [...] já não havia ditadura, mas *ainda* não existia uma democracia” (p. 125). [grifos do autor].

¹⁷⁹ Na primeira fase, entre 1974 e 1982, ainda no Regime Militar do Governo de Ernesto Geisel, inicia-se um processo de democratização recomendado por ele, Geisel, como “distensão gradual”. Entre os eventos políticos, neste sentido, pode-se citar: revogação parcial de censura à imprensa, desempenho eleitoral surpreendente do então “opositor” MDB; divergências entre os militares sobre procedimentos repressivos; revogação do A.I./5, em 1978; anistia aos ativistas e políticos exilados; fim do bipartidarismo etc.

¹⁸⁰ Prefácio à edição brasileira do seu livro *Nós, o povo soberano*. (Belo Horizonte: Del Rey, 2006).

¹⁸¹ Sobre Collor, comenta Carvalho (2002, p. 203): “embora vinculado às elites políticas mais tradicionais do país, apresentou-se como um messias salvador desvinculado dos velhos vícios políticos.” Filiado ao ínfimo PRN

qual os discursos e as propostas “messiânicas”, logo se revelaram em governança incoerente e desastrosa. Envolvido em corrupções, foi, enfim, afastado em rito sumário em 1992. Esses fatos políticos provam, peremptoriamente, que nem a política, nem a democracia e nem os poderes ainda que embasados numa Constituição teoricamente progressista, societária e humanitária, podem se encaminhar por perspectiva emancipatória. Como notabiliza Carvalho (2002), os políticos, os partidos, e os poderes atestam ineficiências e desvirtuamentos das responsabilidades incumbidas, por conta dos vícios de corrupção e usurpação política.

Dessa forma, o estudo de Murilo de Carvalho revela que no caso brasileiro, a normalidade e a amplitude dos direitos políticos não provocaram, entretanto, resultados similares nem na esfera dos direitos sociais – em função de carências infraestruturais como educação, saúde, moradia, saneamento básico etc., figuras do quadro degradante da “espoliação urbana”, na expressão de Kowarick, e “espoliação rural” – nem naquela dos direitos civis, à medida das afrontas à liberdade e à segurança das pessoas mediante violências ascendentes, de modo particular as metropolitanas. Reflexos dessas contradições aparecem nas palavras de Carvalho (2002, p. 199): “os cidadãos brasileiros chegam ao final do milênio, 500 anos após a conquista dessas terras pelos portugueses e 178 após a fundação do país, envoltos num misto de esperança e incerteza.” (CARVALHO, 2002, 199-200).

Mas é inegável o progresso formal dos direitos políticos, sociais e civis fixados na Constituição brasileira de 1988.

5.2.1 Avanços e recuos dos direitos políticos, sociais e civis

a) Expansão dos Direitos Políticos

A Constituição abre-se, no Título I, sobre os Princípios Fundamentais, afirmando exatamente, em quatro incisos do seu artigo 1º, que os fundamentos da República são respectivamente a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político.

O avanço inovador a respeito dos Direitos Políticos do cidadão é encontrado especificamente no IV Capítulo nos artigos 14 – em que se universaliza o voto, facultando-o

(na época, 5% na Câmara), Collor derrotou, no primeiro turno das eleições de 1989, líderes como Ulisses Guimarães (PMDB) e Mário Covas (PSDB) e, no segundo, o candidato das forças políticas de esquerda, Luís Inácio Lula da Silva (PT), um metalúrgico e político também líder carismático; porém, à diferença daquele, sua trajetória política origina-se e vincula-se aos movimentos sociais e às lutas sindicais e populares. Apesar disso, não raro hoje se afirma que tanto Lula quanto o Partido dos Trabalhadores estão em curso de distanciamento dessas bases.

aos analfabetos e reduzindo a idade de 18 para 16 anos para votar – no art. 15, visando a proteger os direitos políticos e a restringir a cassação a situações graves, como nos casos de “condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos” (inciso III) e “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º” (inciso V); e no art. 17 (Capítulo V - Dos Partidos Políticos), sobre liberdade e direitos partidários. No *caput*, fixa-se liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos¹⁸², desde que se resguardem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Ainda sobre os partidos políticos, o Supremo Tribunal Eleitoral favoreceu a ampliação de agremiações partidárias, admitindo formação de partidos políticos com até 30 pessoas; extinguiu também a fidelidade partidária. Então, se, em 1979, existiam dois partidos, em 1986 eram já 29 e, atualmente, são 35 partidos¹⁸³ registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Como observa bem Carvalho (2002, p. 201): “Muitos desses partidos são minúsculos e têm pouca representatividade. De um excesso de restrição passou-se a grande liberalidade.”

b) Os avanços e recuos dos direitos sociais

A CF/88 avançou ineditamente também em direitos sociais. No capítulo II, do artigo 6º ao 11º, trata particularmente desses direitos. O artigo 6º inicia esta seção estabelecendo: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Os demais artigos seguem referindo-se, de modo particular, a direitos trabalhistas¹⁸⁴, (art. 7º); associação profissional e sindical (art. 8º); direito de greve¹⁸⁵ (art. 9º) e participações e representações dos trabalhadores nas empresas (art. 10º e art. 11º).

¹⁸² Sobre a autonomia dos partidos, o §1º do art. 17 fixa o seguinte: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”. Fonte: Brasil (1988). Disponível em: <bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/.../constituicao_federal>.

¹⁸³ Partidos políticos atualmente registrados no TSE: PMDB, PT, PSDB, PDT, PTB, DEM, PCdoB, PSB, PTC, PSC, PMN, PRP, PPS, PV, PP, PTdoB, PSTU, PCB, PRB, PHS, PSDC, PCO, PTN, PSL, PSOL, PR, PSD, PEN, PROS, SD, NOVO, REDE, PMB. Disponível em: <www.tse.jus.br.>

¹⁸⁴ Os diversos direitos trabalhistas constitucionais podem conferidos no Art. 7º (e seus 34 Incisos) da CF/88.

¹⁸⁵ Convém notar que, até a CF/88, a CLT regulava e controlava a prática da greve e que, na Ditadura Militar, as greves mais combatentes eram reprimidas pela Polícia Militar, e seus líderes eram agredidos e/ou punidos severamente, fato histórico bem conhecido nas greves paulistas do ABC desde de meados dos anos 1970. A garantia constitucional foi revisada em 1989, quando o Presidente era José Sarney, que tinha maioria no Congresso, e, por pressão dos patrões, a chamada “Lei de Greve” (Lei nº. 7.783/89) foi criada. Sob alegação de

O Título VIII da Constituição, denominado *Da Ordem Social*, está composto por 8 capítulos, 4 dos quais englobam 6 seções distribuídos em 28 artigos que tratam, de modo especial, de pelo menos 12 segmentos ou categorias de Direitos Sociais: Saúde, Previdência Social, Assistência Social; Educação, Cultura e Desporto; Família, Criança, Adolescente, Jovens, Idosos e Povos Indígenas.¹⁸⁶

c) A Esfera dos Direitos civis

De maneira similar aos direitos precedentes, a CF/88 estabelece inovadoramente, no extenso Artigo 5º, um conjunto de direitos civis¹⁸⁷ importantes. Entre esses direitos importantes, estão: a) igualdade de mulheres e homens em direitos e deveres; b) liberdades amplas: consciência; pensamento; crenças; cultos; expressão; atividades científicas e artísticas; trabalho e ofício; locomoção etc.; c) inviolabilidades da intimidade; da privacidade; da correspondência; da casa; d) direitos amplos: de propriedade, de herança etc.

Além disso, definiu-se o crime de racismo como inafiançável e imprescritível e o crime de tortura como inafiançável e não anistiável; ficou determinado ao Estado proteger o consumidor, cujo ordenamento foi regulamento pela Lei do Consumidor de 1990; fixou-se o Direito ao *habeas data*. Em 1995, criaram-se os Juizados Especiais de Pequenas Causas Cíveis e Criminais e, fora do amparo constitucional, do direito, ocorreu a criação, em 1996, do Programa Nacional dos Direitos Humanos. A interface dos indicadores sociais reais em relação a esses direitos demonstra, sensivelmente, haver um processo dinâmico de avanços, recuos e desafios.

Tomando-se, por exemplo, a estatística da educação, quando Carvalho, em 2002, publicou seu *Cidadania no Brasil* (2002, p. 206-211), registrou, por exemplo, com dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), que a mortalidade infantil (por mil crianças nascidas) havia caído de 73, em 1980, para 39,4 em 1999; que o analfabetismo entre jovens de 15 anos caíra de 25,4%, nos anos 1980, para 14,7 em 1996; em 2000, a escolarização na faixa etária dos 14 anos, de 97%, superava aquela de 80% dos anos 1980. Estão entre a informações mais recentes do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e

assegurar atividades e serviços sociais básicos durante o estado de greve, pretendeu-se, implicitamente reduzir ou enfraquecer a força mobilizadora e a política da greve.

¹⁸⁶A pluralidade detalhada desses direitos sociais, podem ser verificados na C.F/88 na seguinte ordem: Saúde – Seção II do Art. 196 ao Art. 200; Previdência Social – Seção III Art. 201 e Art. 202; Assistência Social – Seção IV Art. 203 e Art. 204 Educação – Cap. III Seção I do Art. 205 ao Art. 214. Cultura – Seção II Art. 215 e Art. 216; Desporto – Seção III Art. 217; Família, Criança, Adolescente, Jovem e Idoso - Capítulo VII do Art. 226 ao Art. 230; Povos Indígenas – Cap. VIII Art. 231 e 232.

¹⁸⁷ Sobre os Direitos Civis, ver C.F./88: Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais - Capítulo I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; Art. 5º e seus 78 incisos.

Estatística) como número da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) que, em 10 anos, as taxas de escolarização das crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade subiram de 13,4% e 61,5%, em 2004, para 24,6% e 82,7% em 2014; a taxa de conclusão do ensino médio passou de 45,5% para 60,8% entre 2004 e 2014. E, nesse quesito, comparando dados da CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) de 2013, para a taxa de conclusão do ensino médio para pessoas de 20 a 24 anos de idade na América Latina, tem-se o seguinte exemplo: Brasil (61,7%), Chile (84,2%), Colômbia (69,0%), Equador (64,9%). A proporção dos estudantes brasileiros de 18 a 24 anos de idade que frequentava o ensino superior passou de 32,9%, em 2004, para 58,5% em 2014.

Todavia, àquela época, Carvalho notificou que, enquanto a taxa de analfabetismo no Sudeste era de 8,6%, no Nordeste, era de 29,4%. A taxa de analfabetismo, em 1997, era de 9,0% para brancos e 22% para negros e pardos; a renda média era de 4,9 para brancos, 2,4 para negros e 2,2 para pardos. O autor mostra também que a Organização Mundial da Saúde (OMS) publicizou, em 1997, que, pelo critério de 70 dólares por pessoa, o Brasil possuía 54% de pobres e que, no Nordeste, a taxa elevava-se para 80%. Na faixa dos Direitos Civis, o IBGE informava, em 1998, que, entre cerca de 4,7 milhões de jovens envolvidos em conflitos, 9% evitavam envolvimento com a polícia; apenas 62% recorriam à justiça, inclusive, porque apenas 28% nela acreditavam e, no geral, essa descrença subia para 41%.

Num quadro mais geral, conforme o IBGE, entre 2000 e 2014, o crescimento médio da América Latina foi de 3,3%. E a desigualdade de rendimentos mostrou queda nesse mesmo período, com diminuição do índice de Gini/1 de cerca de 10,0% na região. O Brasil representou cerca de 38% do Produto Interno Bruto - PIB da região em 2014, conservando o mesmo crescimento médio. O rendimento concentrado pelas pessoas com 10% maiores rendimentos representava 4,3 vezes o acumulado pelas pessoas com 40% menores rendimentos em 2004 e 3,1 vezes em 2014 – uma redução de 27,9% no período. Os maiores rendimentos médios e medianos em 2014 encontravam-se no Distrito Federal, respectivamente, R\$ 2.635 e R\$ 1.216. Já os menores rendimentos médios e medianos estavam em Alagoas (R\$ 659 e R\$ 407) e no Maranhão (R\$ 669 e R\$ 411). Observe-se, ainda, a redução de 11,3% em 2004 para 7,9% em 2014, na proporção de pessoas que viviam em domicílios com rendimento de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*; porém o Norte e o Nordeste concentram as maiores proporções de pessoas que vivem com até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita* (comparativamente: Maranhão 21,5%, São Paulo 2,2% e 1,4% Santa Catarina).

À frente, quando se tratar da experiência do Orçamento Participativo encontrar-se-ão, em nota de rodapé, outros dados recentes da contrastante realidade socioeconômica brasileira, inclusive este: 71 mil brasileiros concentram 22% de toda riqueza. Em dados de 2012 e 2013, a renda mensal acima de 160 salários mínimos representa apenas 0,3% dos declarantes de I.R. Somados os indivíduos de renda acima de 80 salários mínimos, chega-se a 208 mil brasileiros, que detêm 30% do total de riqueza declarada à Receita. (Portal *GI*). E o portal *Carta Maior* registra que, em 2012, a riqueza dos 0,9% mais ricos representa 68,49% da riqueza brasileira.

No cenário contrastante, realidade periférica das médias e grandes regiões brasileiras, estampam-se ainda condições sociais degradantes; defasagem dos direitos civis mediante inseguranças, violências, segregações, asperezas de agentes do Estado ou da polícia e a desconfiança na Justiça; direitos políticos democráticos legítimos, tal como o processo eleitoral, são deformados em barganhas e clientelismos. Somado a isso, há ignorância ou ceticismo dos direitos; distanciamento ou descrença no Estado – e as lacunas deste, mesmo com os progressos sociais, inclusive sob coações jurídicas, conservam o inegável fosso entre o texto da Constituição e o mundo real dos cidadãos.

Todo esse quadro aponta, portanto, não apenas para o “o longo caminho” do subtítulo da obra de Carvalho, mas também para “o desafio do caminho” que se tem feito por meio das organizações e das intervenções políticas dos movimentos e das entidades institucionalizadas no interior da sociedade civil brasileira em favor da cidadania. O enfoque doravante dirige-se ao Orçamento Participativo de Porto Alegre, passando-se antes por uma nota sobre a evolução de orçamentos públicos.

5.3. MODELOS DE ORÇAMENTO PÚBLICO

À medida que se processa a democratização do Estado amplia-se a esfera teórico-prática da sociedade civil, forçando-se, conseqüentemente, o encolhimento daquela perspectiva democrática que, no espírito da teoria liberal, tem feição “elitista” e competitiva e, portanto, resume-se, reitera-se, em “arranjo” institucional eleitoral. Em vez disso, a proposta deliberativa de democracia estabelece, por natureza, que, nos fluxos articulativos entre Estado e Sociedade, haja ampliação institucional dos espaços públicos e das práticas associativas preenchidas pela pluralidade de cidadãos estimulados a discutirem e a tomarem decisões, no sentido da efetivação da justiça social. Como assinala bem Held (1987, p. 234), “se as pessoas sabem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena, tornando-se mais

ativos e confiantes.” Como se viu anteriormente, é da natureza da esfera pública que haja participação pública e igualitária entre sujeitos plurais apoiados em argumentações livres, qualificadas e dirigidas aos interesses efetivos e universalizantes. Benhabib afirma: “a legitimidade nas sociedades democráticas complexas precisa ser entendida como o resultado da deliberação pública livre e isenta de constrangimentos a respeito de tudo aquilo que se relaciona a questões de interesse comum,” (BENHABIB apud HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012, p. 129). No construto habermasiano da “situação de fala ideal” na Ética do Discurso, os pressupostos de liberdade e autonomia favorecem exatamente o princípio segundo o qual os cidadãos, não obstante seus interesses e convicções possam formar juízos imparciais, isto é, a capacidade de sobrepor os interesses comunitários àqueles mais restritos ou de caráter mais privatista. Como sobreleva Krischte (*apud* Fedozzi, 2009, p. 2),

[...] a aprendizagem democrática, ao mesmo tempo individual e social, supõe a construção de competências dialógicas nas dimensões: cognitiva, relacionada a visões de mundo; normativa, associada ao desenvolvimento moral; e subjetiva, referente a estruturas de personalidade crescentemente complexas.

De fato, princípios tais como liberdade, autonomia, publicidade, igualdade e cooperação ou solidariedade são determinantes para alicerçar o associativismo, que é, por sua vez, base da cultura participativa caracterizada pela constituição de entidades organizadas, sólidas e aprimoráveis, em que os cidadãos ocupam e ampliam qualitativamente os espaços públicos no exercício da correlação dialética com os demais poderes institucionais e, conseqüentemente, estabelecem com altivez, no decurso dos debates, as proposições, as exigências, as avaliações, as prestações de contas etc. Essa imagem assim descrita exprime a figuração da práxis política cidadã, na medida em que esta, parafraseando Fedozzi, associa-se ao agir coletivo dos populares, no exato processo proporcional de descentralização do Estado, constituindo-se, nesse sentido, numa demarcação institucional condizente com a ampliação democrática. Assim, afirma Fedozzi (1998, p. 239) que

[...] a descentralização do Estado deixa de ser portadora de um fim democrático em si mesmo, uma vez que a ela corresponde uma igual descentralização das relações de poder e dos conflitos que transformam os municípios em territórios de disputa e incerteza quanto às condições criadas para a emergência da cidadania.

Ora, esse poder de interferência autônoma dos cidadãos no sistema logístico da gestão pública no espaço territorial do município – que é o lugar real da vida cotidiana – rompe as práticas patrimonialistas e as formas de dominação definidoras da lógica da governança na história política da América Latina e do Brasil. Ver-se-á, a seguir, que o Orçamento Público

aprimorado na prática Participativa significa, de modo especial no contexto político brasileiro, a inovação primaz tanto na essência da política nacional quanto no conceito de soberania popular. Em outras palavras, trata-se da evolução do Orçamento Público ao Orçamento Participativo.

Enquanto segmento certamente mais importante das Finanças Públicas¹⁸⁸ (vertente da Ciência Econômica), o orçamento público, assegura Giacomoni (apud FEDOZZI, 2001, p. 98), “*é o principal instrumento que pode possibilitar um determinado controle das atividades públicas, especialmente no que diz respeito às formas e a natureza das aplicações dos recursos oriundos da cobrança de impostos, contribuições, etc.*”. Como está nítido, o orçamento fixa-se no planejamento e no controle da administração pública. Ademais, como avulta Pereira (1999), é uma técnica que favorece avaliações periódicas a respeito dos objetivos e dos fins de um governo. De fato, em termos de acepção local, Pires (2001, p. 33) assevera que “o orçamento enquanto *peça orçamentária*, é um documento, é uma lei, é a apresentação, de forma sistemática, das receitas e despesas da Prefeitura para um determinado ano.” Dada sua importância, afirma-se, aliás, que o orçamento público é um dos mais antigos¹⁸⁹ instrumentos da administração pública. Na explicação de Santos (2010, p. 18), “o orçamento público reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Na sua forma, portanto, ele é um documento contábil de receitas e despesas”.

O orçamento público, conforme Giacomoni (2010) constitui-se de três funções básicas: alocativa, distributiva e estabilizadora¹⁹⁰. Musgrave¹⁹¹ (apud PEREIRA, 1999), por sua vez, chama atenção para outra tríplice função providente da política orçamentária: a) satisfação das necessidades sociais; b) redistribuição de renda, ainda que isso custe mais

¹⁸⁸ De acordo com Pereira (1999), compete ao domínio das Finanças públicas analisar a natureza e os efeitos de uso por parte do Estado os mecanismos fiscais: tributações, gastos, empréstimos, concessões, compra, vendas etc. Precisamente, o autor evidencia finanças públicas enquanto “atividade financeira do Estado orientada para a obtenção e o emprego de meios materiais e de serviços para a realização das necessidades da coletividade, de interesse geral, satisfeitas por meio do processo de serviço público.” (p. 31). É por esse objetivo básico que na estruturação financeira estatal, as finanças públicas se desdobram em políticas fiscal, tributária e orçamentária.

¹⁸⁹ Afirma-se comumente que a técnica orçamentária, enquanto regulamentação da discricionariedade dos governantes sobre o destino dos recursos públicos, remonta-se à Magna Carta inglesa outorgada pelo Rei João Sem Terra, em 1215.

¹⁹⁰ Objetivos respectivos de tais funções: direção do governo sobre uso dos recursos totais da economia, entre elas a oferta de bens públicos; diretriz para o crescimento equilibrado do país e equilíbrio dos vetores econômicos: emprego dos recursos, estabilidade de preços, equilíbrio de entre balança de pagamentos e taxas de câmbio etc. Para estudo mais detalhado, ver: GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

¹⁹¹ Richard Abel Musgrave (1915-2007) era um economista norte-americano de origem alemã, cuja obra, *The Theory of Public Finance* (1959), é considerada contributo valioso no campo das Finanças Públicas. É dele também a célebre tese do *bem de mérito*, isto é, um serviço ou produto que os governantes podem oferecer ao povo, mesmo que este não lhe exija – por exemplo, espaço e concertos de óperas.

recursos via impostos de uma parcela da sociedade; c) estabilização econômica, flexibilizando aumento de demandas – *déficits* – ou restringindo demanda – *superávits*. Associam-se as essas funções, segundo Pires (2001), aspectos importantes como: provê estrutura com informações financeiras conformadas a respectivas estimativas de receitas e previsão de gastos pósteros de uma unidade de governo; deve ser considerado necessário instrumento de planejamento e controle e transparências de gastos dos governos; é um procedimento legal¹⁹² e, por fim, é um documento que expressa conjunto de decisões políticas entre a arrecadação e a aplicação de recursos mediante escolhas.

Historicamente, no Brasil, as Técnicas Orçamentárias¹⁹³ anteriores ao Orçamento Participativo, eram denominadas Clássica ou Tradicional, Orçamento Funcional ou de

¹⁹²A cartilha da Câmara dos Deputados/Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF – apresenta o seguinte resumo sobre a Legislação orçamentária brasileira: 1) Constituição Federal - Capítulo II – Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, Lei Complementar nº 101/2000. Mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regula como os administradores públicos devem agir para administrar as finanças públicas. 2) Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 - Estabelece normas gerais de finanças públicas para o controle dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Constituição de 1988 deu, a essa lei, o status de lei complementar. Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados alguns projetos com finalidade de substituir a Lei nº 4.320, conforme determina o art. 165, §9º, da Constituição. 3) Plano Plurianual (PPA): lei que estabelece o planejamento das ações do governo por região e por um período de quatro anos. O PPA em vigor foi instituído para o período de 2016 a 2019, por meio da Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. 4) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): define as metas e as prioridades da administração pública, orientando a elaboração da LOA. A LDO 2016 foi instituída pela Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. 5) Lei Orçamentária Anual (LOA): estima a receita e fixa a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado exercício (gestão). O orçamento de 2016 foi instituído pela Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016. 6) Lei de Crimes Fiscais - Lei nº 10.028/2000: alterou o Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/1940), com o objetivo de estabelecer penas para os crimes contra as finanças públicas. 7) Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional: parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional, regulamenta a tramitação das matérias orçamentárias e a atuação da Comissão Mista Permanente responsável pela análise do projeto de lei do orçamento da União. A cartilha informa ainda os seguintes *links* relativos a legislações orçamentárias: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/legislacao_correlata>; <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/legislacao>>; <<http://www12.senado.gov.br/orcamento>>; <<http://www.transparencia.gov.br>>. Cartilha disponível em: <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/.../cartilha.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

De forma mais sintética, é o seguinte: pelo ordenamento da Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário compõe-se de: leis orçamentárias, órgãos responsáveis pelo processo e normas que norteiam a elaboração e a execução dessas leis. São eles: Plano Plurianual – PPA (CF/88, art. 165; § 1º), Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (CF/88, art. 164; § 2º) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Santos (2010) observa que, a partir da CF/88, criaram-se Leis orçamentárias específicas. Por exemplo: Lei nº 8.142 de 28/12/1990 – trata do plano municipal da saúde –; Lei nº 8.742 de 7/12/1993 – trata do plano municipal de assistência social –; Lei 10.257 de 10/07/2001 – trata do plano direto local –; Lei 10.72 de 9/01/2001 – trata do plano municipal de educação.

¹⁹³ Sobre as teses básicas de cada uma dessas Técnicas e especificações conceituais desses princípios, ver o livreto da ENPAD (Fundação Escola Nacional de Administração Pública), Brasília 2014. Disponível em: <repositorio.enap.gov.br>.

Nascimento (1986), assevera que dois marcos legais orçamentários brasileiros anteriores à Constituição de 1988, são a Constituição do Brasil Imperial de 1824 – para o Orçamento Tradicional e a Lei nº 4320/64 do “Brasil Desenvolvimentista” – para o Orçamento-Programa.

Ver também: GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 1985.

Desempenho e Orçamento-Programa.¹⁹⁴ Destaca-se que o Orçamento Tradicional busca equilibrar as receitas e despesas na preocupação de que o Estado satisfaça necessidades primárias, como justiça e segurança externa e interna; não há necessariamente prioridades sobre as carências reais população, nem com metas econômico-sociais. O Orçamento por Desempenho, originado nos anos 1970 com as crises econômicas e os endividamentos dos governos, baseia-se no princípio de que o governante deve reconhecer e assumir a meta de evitar o aumento de gastos e gastar melhor os recursos. Portanto, o mais importante não é o que o governo gasta, mas o que realiza. E, quanto ao Orçamento-Programa, afirmam os autores que pode ser um instrumento evolutivo e eficaz para projeção de objetivos e alcance de metas; reflete planejamento e decisões políticas; permite ao Executivo gerenciar e coordenar para evitar distorções e irracionalidades e favorece, enfim, avaliações e correções.

Destaca-se ainda que esses programas orçamentários historicamente se balizaram por princípios técnicos, tais como: anualidade, clareza, equilíbrio, exclusividade, legalidade, não vinculação das receitas, publicidade, unidade orçamentária, universalidade, orçamento bruto. Outros três princípios básicos subjacentes aos orçamentos hodiernos são: simplificação, descentralização e responsabilização.

Na democracia brasileira, compete ao poder executivo municipal – nesse caso, à luz da Lei Orgânica do Município – elaborar e coordenar orçamento público anual, devendo equalizar esquematicamente receitas, tributos, despesas e investimentos. De modo geral, em data legalmente estabelecida conforme lei municipal, a peça orçamentária é repassada ao poder legislativo¹⁹⁵ que por sua vez, deve por prerrogativa analisar, propor emendas, aprovar e fiscalizar a sua execução.

Um bom esclarecimento desse processo está em Fedozzi (2001), sobre os marcos legais e institucionais da constituição orçamentária brasileira – nas esferas da União, Estados e Municípios – os quais abrangem quatro fases: a) elaboração da proposta orçamentária; b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; c) realização do orçamento e d) controle

¹⁹⁴Conforme Nascimento (1986; p25) define-se o Orçamento-Programa como um “documento em que se revelam os objetivos que o governo pretende alcançar com base no levantamento das necessidades coletivas públicas; emprego de técnicas empregadas adequadamente [...] para o exercício efetivo de controle referente a um período administrativo.”

¹⁹⁵ Pires (1999; p. 19), observa - e como vimos acima, que por natureza o Legislativo como instituição de controle sobre o Executivo “[...] tem a preocupação maior de controlar o volume de gastos, com isso diminuindo o risco de desperdício e de corrupção.” Ora, essa vocação e seriedade do Legislativo, nada tem a ver com os sucessivos conchavos e corrupções envolvendo esse poder e o Executivo em fraudes orçamentárias na história da política brasileira. As mais estaremecedoras foram reveladas pela Comissão Parlamentar de Inquérito em 1993, envolvendo pelo menos 37 congressistas brasileiros – os chamados “anões do orçamento”. Seis deles perderam seus mandatos: Carlos Benevides (PMDB-CE), Fábio Raunhetti (PTB-RJ), Feres Nader (PTB-RJ), Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), José Geraldo (PMDB-MG) e Raquel Cândido (PMDB-RO). Quatro renunciaram e oito foram absolvidos.

da execução orçamentária. A primeira fase é de competência do Executivo, que deve levar em conta o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e os planos setoriais; a segunda ocorre sob responsabilidade do Legislativo, que, desde a Constituição de 1988, pode propor emendas e despesas juntamente ao indicativo de recursos apropriados; a terceira diz respeito ao decurso anual orçamentário, isto é, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro; e a quarta fase, que acompanha o fluxo da execução do orçamento, é tanto interna, por órgãos do Executivo, quanto externa, pelo poder Legislativo em parceria com os Tribunais de Contas.

Contudo, em quaisquer dessas técnicas e/ou orientações e procedimentos legais orçamentários, as operacionalizações são, em essência, verticais, e as políticas públicas, concebidas como concessão “paternal” do Estado. Por conseguinte, a participação popular comumente resume-se, de modo geral, a rigor, àquela máxima schumpeteriana de “arranjo institucional para eleger as autoridades discricionárias.” Então, diante dessa realidade comum, qual é a inovação essencial do Orçamento Participativo?

5.4 O QUE É ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?

A prática do Orçamento Participativo (OP) significa, de modo geral, uma inovação no contexto político brasileiro tanto no âmbito da política nacional quanto no conceito de soberania popular. Nas ênfases de Souza (2001), no caso de um país como o Brasil, onde – embora haja o reconhecimento nacional e internacional de que, nas últimas décadas milhões de brasileiros mais pobres estão em melhores condições de vida¹⁹⁶ – permanece a histórica e

¹⁹⁶ No portal *Carta Maior*, a matéria “Os limites atuais da distribuição de renda e riqueza no Brasil” mostra, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que, entre 2001 e 2013, apropriação de renda daqueles na faixa dos 10% mais elevados passou de 47,44% para 41,55%; e aqueles das faixas 50% mais baixas passaram de 12,6% para 16,41%. Pode-se ainda ressaltar outro dado: em 2012, 0,21% da população detinha 46,67% do patrimônio declarado, enquanto 0,69% da população detinha 21,82%. Com efeito, a riqueza dos 0,9% mais ricos representa 68,49% do total notificado. Isso reflete a preservação brasileira da cultura da desigualdade de renda e, conseqüentemente, social.

Para conhecer a boa quantidade de dados em detalhes sobre essa questão disponível no portal, ver: <www.cartamaior.com.br/>.

O portal *G1* apresenta também essas informações, em tabelas números bem recentes (agosto/2015), a partir de dados da Receita Federal, os quais dizem que “71 mil brasileiros concentram 22% de toda riqueza.” Entre 2012 e 2013, brasileiros com renda mensal acima de 160 salários mínimos (nos critérios da R.F., maior faixa da pirâmide social) caiu de 73.743 para 71.440. Essa elite restrita representa apenas 0,3% dos declarantes de I.R. Somados aos que recebem acima de 80 salários mínimos, chega-se a pouco mais de 208 mil brasileiros que detêm 30% do total de riqueza declarada à Receita. Cita-se, do mesmo *link*, outra discrepância inaceitável: “Os dados revelam ainda que quem está nas camadas mais altas paga menos impostos, proporcionalmente à sua renda. Em 2013, do total de rendimentos da faixa que recebe acima de 160 salários mínimo, 35% foram tributados. Na faixa dos que recebem de 3 a 5 salários, por exemplo, mais de 90% da renda foi alvo de pagamento de imposto”.

Estas e outras informações estão disponíveis em: <g1.globo.com.br>.

Acrescenta-se ainda que Rafael Guerreiro Osório (Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea), no recente artigo “O Bem-Estar, Desigualdade e Pobreza em 12 Países da América Latina” ([2016?]), afirma, a partir de sua

alarmante distribuição injusta de renda espelhada nas condições de vida da população que, na expressão pungente de Kowarick (1979, p.29), revelam-se “na análise da expansão urbana com seus serviços de infraestrutura, espaços, relações sociais e níveis de consumo.” Aqui se flagra o repulsivo fenômeno da *espoliação urbana*, que, para Kowarick (p. 52), é decorrente do “somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência [...]”. Para o autor, esses aspectos vinculam-se, inegavelmente, às relações de trabalho e ao acúmulo de capital.

Diante desse cenário comum nas cidades brasileiras, especialmente nos perímetros metropolitanos, o OP se constitui em uma das poucas possibilidades de transformar o desequilíbrio do poder decisório sobre investimentos públicos, em favor, conseqüentemente, dos direitos e das dignidades deficitárias dos contornos urbanos. Veja-se como essa expectativa aparece configurada nas definições de vários analistas e estudiosos dessa temática, conforme as descrições marcadas em Celina Souza (2001, p. 91-92). Zander Navarro, por exemplo, entende que o OP é uma forma social de gestão fiscal, e, para Renato Boschi, o OP, mais do que ter caráter de política pública, é um modelo cooperativo de gestão urbana. No mesmo raciocínio, Sônia Laranjeira (1996) reforça que ele é “um instrumento para superar os limites da democracia representativa através de mecanismos que ampliem a mobilização da sociedade civil para além do corporativismo e da simples consulta.” Wampler, por sua vez, enfatiza o seguinte:

O programa brasileiro de Orçamento Participativo (OP) é uma instituição participativa de amplo alcance, cuja iniciativa coube a governos municipais e a ativistas da sociedade, movidos pela esperança de criar processos orçamentários públicos, abertos e transparentes, que permitissem aos cidadãos se envolverem diretamente na seleção de resultados específicos de políticas públicas (WAMPLER, p. 67).

Percebe-se, pois, que o OP possibilita a sinergia, ou melhor, a compatibilização democrática entre a representação e a participação, especialmente nas assembleias, em que,

análise latino-americana, levando em conta a RNB (Renda Nacional Bruta), que “o Brasil se destaca pela queda contínua e quase linear, sem os anos atípicos de desigualdade mais elevada presentes nas séries de vários países.” (p. 102). E conclui, associando, em tese, a redução da desigualdade ao aumento da renda: “A queda da desigualdade foi importante para ampliar as reduções da pobreza e da pobreza extrema, mas o crescimento da renda parece ter sido o principal fator, pois os países que passaram por maiores reduções da pobreza foram os de maior crescimento da RNB.” (p.112)

Dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) informam, pelo índice de Gini, redução de pobreza no Brasil entre 2004 e 2014: “A queda na taxa de pobreza extrema de 2004 para 2014 varia de 63% a 68,5%, dependendo da linha de análise utilizada, uma redução média em torno de 10% ao ano.” Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br/>.

como frisa Wampler, os cidadãos se organizam e se engajam, ao lado dos agentes administrativos, em processos decisórios sobre alocação e gastos em políticas públicas objetivamente vinculadas aos interesses coletivos. Está em evidência o princípio da cooperação; com efeito, o OP, na boa expressão de Boaventura Santos (*apud* SOUZA, 2001), é um mecanismo de gestão compartilhada dos recursos públicos mediante decisões compartilhadas sobre o destino dos recursos orçamentários. O que é notável e primoroso no OP, conforme análises dos estudiosos no caso de Porto Alegre, é que esse compartilhamento, como chama atenção Marquetti, embasa-se na democracia, na equidade, na solidariedade e na eficiência; por isso, o OP na capital gaúcha pôde estender a prática democrática e a redistributividade justa de recursos.

Entretanto, no lado das ponderações ou contrapontos, existem autores que desconfiam da substancialidade da virtude da participação. Abbers, por exemplo, faz o seguinte comentário:

Para alguns, os benefícios da participação limitam-se a fatores instrumentais, isto é, aumento da efetividade da política pública, promoção de consenso sobre as ações governamentais e acesso a informações detalhadas sobre as necessidades reais dos cidadãos comuns. (ABERS *apud* SOUZA; 2001, p. 88).

No mesmo sentido, o exame crítico de Arretche (1999) ressalva que “os dados não confirmam, para a amostra de estados brasileiros examinada, que variações nas taxas de filiação a associações civis sejam fatores determinantes para que os governos locais se sintam decisivamente pressionados a assumir a gestão de programas sociais”. (p. 128).

Sem mencionar nomes, Souza assinala ainda que, para um grupo de autores, o OP é uma chance efetiva de partidos de esquerda “reproduzirem” os velhos “clientelismos”, metodologicamente reduzindo mediações. Some-se a isso aqueles que concebem o OP como um instrumento de altruísmo ingênuo. E, de um jeito mais incisivo, registra a autora: “outros ainda argumentam, cinicamente, que o OP faz com que os pobres decidam para que eles culpem a si mesmos, e não ao governo, quando não conseguirem recursos suficientes para suas demandas”. (SOUZA, 2001, p.93).

Não obstante, o OP significa, sobretudo, ruptura ou, pelo menos, perspectiva de rupturas em relação às nossas tradicionais práticas políticas clientelistas e populistas, de modo particular, às voltas do “fatiamento” dos recursos orçamentários municipais. Sabe-se bem das rotineiras disputas “felinas” e das barganhas inescrupulosas individualistas e partidárias à revelia, em geral, das demandas e interesses da população. Então, a oportunidade paritária das organizações do povo em propor, discutir, avaliar e definir destinos orçamentários, entre as

instâncias e instituições, é um exercício político da soberania popular historicamente impactante.

Portanto, o modelo do orçamento participativo não apenas vincula melhor os recursos orçamentários disponíveis às políticas públicas reivindicadas pela população, como também qualifica a própria democracia, na medida em que, para usar os termos de Cooke, aprimora os cidadãos e os políticos dos pontos de vista ético-moral, político e prático. Os princípios, as normas e os procedimentos internos desse modelo os orientam nessa direção.

5.4.1 Fundamentos principais do Orçamento Participativo

Fedozzi (1988) afirma que o OP, é constituído a partir de três princípios básicos, que são os seguintes:

- a) Universalização de regras de participação nas instâncias institucionais e regulares;
- b) Objetividade metodológica para definição dos recursos para investimentos orçamentários do município no ciclo normal de um ano;
- c) Decisões processuais descentralizadas baseadas na divisão da Cidade das chamadas 16¹⁹⁷ microrregiões orçamentárias.

No mesmo sentido, segundo Avritzer, o êxito do OP/PA deve-se ao estabelecimento dos seguintes princípios fundantes:

- i) Transferência de soberania da representatividade às assembleias regional-temáticas igualitárias e deliberativas.
- ii) Preservação da tradição de participação municipal das organizações comunitárias.
- iii) Autorregulação e normatização internas soberanas para a deliberação sob orientações técnicas de recursos orçamentários às áreas mais carentes.

Pode-se afirmar, concordando com este autor, que certamente a prática desses princípios é que qualifica esse modelo de exercício de orçamento público, capaz, portanto, de balancear a correlação entre a democracia representativa e a democracia participativo-deliberativa.

¹⁹⁷ As 16 microrregiões orçamentárias de Porto Alegre São as Seguintes: Ilhas, Humaitá, Navegantes, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro Sul, Extremo Sul, Eixo Baltazar, Sul, Centro.

5.4.2 Estrutura básica do Orçamento Participativo de Porto Alegre

De acordo, com Fedozzi (2001), embora levem-se em conta complexidades e polêmicas em torno do OP/PA, alguns elementos que não apenas o viabilizaram, mas o tornaram a experiência exitosa que se conhece: primeiro, a vontade política do governante – a Administração Popular de Olívio Dutra se comprometeu e, como diz Avritzer, foi fundamental para a articulação do OP que, portanto, como *res publica*, deveria mesmo ser construído por cabeças, mãos e falas coletivas – segundo, associativismo crítico – a histórica disposição de participação popular porto-alegrense constituiu-se em notável força política nas esferas e instâncias discursivas e deliberativas – terceiro – no interior dos espaços de debates, as divergências não inviabilizam ou imobilizam as decisões e as credibilidades compartilhadas importantes na tessitura orçamentária – e, em quarto lugar, destaca-se que as articulações, os redimensionamentos e as coordenações tornaram a gestão eficiente, política e administrativamente, em relação às prioridades eleitas e, com efeito, a governabilidade financeira foi diligente para responder às demandas.

Com efeito, por sua natureza e estrutura, sobre as quais se discorrerá a seguir, o OP/PA é reconhecido pelos estudiosos do tema como experiência exitosa. Fedozzi (2000, p. 1) afirma que “o Orçamento Participativo de Porto Alegre [...] tem se revelado como uma das experiências de maior fecundidade democrática do Brasil contemporâneo”. Embora não inaugure o modelo de democratização do poder local no Brasil¹⁹⁸, a experiência de Porto Alegre, pela consistência e pela longevidade, tornou-se emblemática. Em sentido semelhante, em outro lugar, ele realça:

O chamado "Orçamento Participativo" de Porto Alegre, como ficou conhecida essa inovação, vem sendo reconhecido, desde então, como uma experiência bem-sucedida de participação popular e de governabilidade da gestão pública e, como tal, vem alcançando uma ampla repercussão no cenário político nacional e internacional¹⁹⁹, sendo interpretado no discurso de diversos atores políticos e sociais como uma estratégia para a instituição da cidadania no Brasil. (FEDOZZI, 1998; p. 237).

¹⁹⁸ Registram-se, nas décadas de 1970/80, importantes experiências de participação local, como os casos de Lages (SC), Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Recife (PE).

¹⁹⁹Em 1995, no evento Habitar II (Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana), em Istambul (Turquia), o OP/PA esteve entre as 40 melhores inovações urbanas do mundo.

5.4.2.1 Nota histórica

A baliza temporal de construção do OP/PA foi o ano de 1989, quando a Frente Popular (coligação Partido dos Trabalhadores/Partido Comunista Brasileiro) assumiu a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, inaugurando o que ficou historicamente conhecido como Administração Popular, reeleita em duas gestões posteriores, 1992 e 1996. Ao ser eleito, Olívio Dutra (PT) contraiu “a responsabilidade de colocar em prática um processo de democratização radical na parcela do Estado que pela primeira vez era entregue ao comando político de uma articulação política comprometida com os interesses histórico dos trabalhadores.” (FILHO, 1994, p. 49). E, realmente, Avritzer (2000) assegura que, ainda que a gestão do PT tenha sido decisiva para a implantação do projeto OP, este inexistia, inclusive, na proposta do governo petista; logo, o OP foi, sobretudo, obra do movimento comunitário organizado da capital.

O OP, em complexidade e abrangência, como estilizado em Porto Alegre, é obviamente impossível de ser arquitetado súbita ou intempestivamente. Ao contrário, um projeto dessa magnitude é condicionado pelo razoável *ethos* político-associativista imbuído na sociedade civil. De fato, Avritzer chama atenção ao fato de que, subjacente ao projeto, havia, na sociedade civil porto-alegrense – à diferença da grande maioria das cidades brasileiras – considerável tradição de movimentos reivindicativos²⁰⁰ e práticas democráticas: pré-estruturas organizativas; relativa prática de política estatal do Estado favorecer formas associativas e deliberativas; e grupos comunitários associativos capazes, de distribuir com justiça os recursos públicos e bloquear ou restringir seus desvios.

Neste espaço, não sendo possível a longa recuperação histórica desse associativismo em Porto Alegre, julga-se conveniente dar um passo atrás, isto é, retroceder à gestão anterior àquela da Administração Popular, na intenção de, sucintamente, tomando como referência a obra de Fedozzi – *O Poder da Aldeia* (2000) – explicitar a iminente contextura política que preparou, de certa forma, o nascimento do OP. Fedozzi relata que no período entre 1985 e 1988, na gestão de Alceu Collares (PDT), firmaram-se esperanças, inclusive desde as promessas de campanhas, em atar relações inovadoras, saudáveis e progressistas entre os

²⁰⁰ À diferença do coronelismo nordestino (como bem registrou Vitor Nunes Leal na Introdução da célebre obra *Enxada, Coronelismo e Voto* “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”), havia já em Porto Alegre, nas décadas 1950 e 1960, organizações como a FRACAB (Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias) – mais avançadas que movimentos similares como no Rio, São Paulo, Belo Horizonte e Recife. Fedozzi (2000) reitera que essa entidade de atuação estadual – reorganizada em 1997 – aglutinava ou vinculava-se às associações de moradores, as quais, em meados dos anos 1970, emblemavam fortes mobilizações populares.

movimentos populares com suas entidades e a Administração Municipal. Entretanto, registraram-se, na verdade, desde seminários no primeiro semestre de 1986, fortes conflitos²⁰¹ entre o Executivo Municipal, a UAMPA²⁰² e representantes comunitários integrantes do Conselho do Plano Diretor.²⁰³ Ressalte-se, contudo, a composição majoritária das entidades populares: 60% de entidades comunitárias, 30% de Associações Profissionais e Sindicatos e 10% de agentes/órgãos do Executivo. Na sequência dos conflitos, em 1987, o Executivo enviou o Projeto dos Conselhos ao Legislativo, que por um lado, incluía algumas reivindicações da UAMPA: maioria de representação deliberativa comunitária e mandato revogável de conselheiro. Outras, porém, como exclusividade das Associações de Moradores no processo escolha de representantes para os Conselhos Municipais foram descartadas. Rejeitado na Câmara, inclusive por vereadores do PDT, o projeto só foi extraordinariamente reapreciado, votado e, por fim, sancionado por Collares no último dia de governo, 30 de dezembro de 1988.

Assim, quando a Administração Popular assumiu o governo municipal, havia, pois, pela Lei Complementar nº 195/88, a obrigação de instituir 17 *Conselhos Populares*²⁰⁴ em Porto Alegre, que, em tese, atendiam à legítima reclamação das organizações e dos movimentos populares. Entretanto, Fedozzi (2000, p. 50), pondera que “a Lei dos *Conselhos Populares* [...] resultou de um processo de conflitos e de profundas divergências não solucionadas entre as aspirações dos atores populares, representados naquela ocasião pela UAMPA, e a prática autoritária do governo de Alceu Collares.” O início da gestão da Administração Popular é trepidado por discussões exacerbadas, porque vereadores do PDT exigem implementação imediata dos Conselhos, enquanto articuladores e agentes do recém-governo, ao lado da UAMPA, propõem retificar a Lei 195 para mais bem definir e delimitar

²⁰¹ Fedozzi frisa que se polemizava, naqueles seminários, em torno das denominações dos Conselhos: Populares (preferência do prefeito) ou Municipais, isto é, se deliberativos ou consultivos; pagamentos ou não de *jetton* aos conselheiros; se estes teriam ou não mandatos revogáveis. Definiu-se, por fim, além da revogabilidade, a seguinte composição dos Conselhos: 60% entidades comunitárias; Associações Profissionais e Sindicatos 30% e 10% agentes/órgãos do Executivo.

²⁰² União de Associações de Moradores de Porto Alegre - criada em 1983, fruto do fortalecimento e alargamento ações dos movimentos comunitários e, portanto, à época era a principal representante institucional do segmento popular.

²⁰³ 4 representantes respectivamente às regiões Sul, Norte, Leste e Oeste da cidade

²⁰⁴ Sobre as 13 características que o PT à época atribuía aos Conselhos Populares, ver: Filho (1994; p. 51). Destacamos à letra e independentemente da ordem, 4 delas: a) ter por base a divisão territorial da cidade (Conselhos Regionais) estabelecida em conjunto com as entidades de moradores e levando em conta a geografia das lutas e dos movimentos populares; b) permitir modificações na esfera de competência, a qual deve aumentar à medida que os Conselhos se fortaleçam; c) as diversas entidades da sociedade civil (sindicatos, associações, etc.) atuarão no sentido de reforçar a participação nas Assembleias Regionais e d) quando as decisões que estão na esfera de competência dos Conselhos dependem de decisões da Câmara, caberá aos Conselhos exercer sua pressão organizada.

competências dos Conselhos, e autonomizar e intensificar a participação popular e organizar no processo do OP. Ademais, Fedozzi chama atenção para a observação de Baierle de que a UAMPA (sob influência do PT) atrelava-se mais à averiguação e à tomada do poder do que a debater a substancialidade dos Conselhos; ou seja, a entidade precisava amadurecer e aprimorar-se politicamente. No passo seguinte, os agentes do Executivo, sob o argumento de inconstitucionalidade, contestaram judicialmente a Lei dos Conselhos e propuseram projeto alternativo focado na democratização do Executivo. Nesse ínterim, por efeito de ordenamento da Constituição Federal de 1988, surge a nova Lei Orgânica do Município no início dos anos 90, a qual, pelos dispositivos democráticos e artigos²⁰⁵ específicos dos Conselhos, pareceria suplantar a polêmica sobrevivente que, a rigor, foi superada finalmente em 1992, mediante discussões e negociações entre membros do Executivo e do Legislativo (PDT-regulamentação do *Artigo 101* (infra) da LOM) e ONG's (FASE/CIDADE). Ao mesmo tempo, registra-se que no curso daquele ano de 1989, em direção ao OP/PA, a ampliação considerável da participação popular por meio de entidades, movimentos, associações de moradores etc., a diversidade e a universalização conseguiram reduzir, conseqüentemente, burocracias e corporativismos entitários. Porém, segundo Fedozzi (2000; p. 55), permanecia, naquele contexto, o problema do esquema de decisões:

No que diz respeito ao sistema decisório, se por um lado a crítica da AP [Administração Popular] era pertinente quanto à improcedência jurídica do papel do Legislativo em matérias pertencentes à esfera do Executivo, pode-se perceber que a questão do caráter *deliberativo* ou *consultivo* da participação é sempre ponto de polêmica que acompanha a abertura de canais de democratização, pois diz respeito ao lugar que a participação ocupa no sistema de decisão. Essa polêmica iria se apresentar também durante o processo de construção do modelo do OP-PoA. (grifo do autor).

Em termos históricos da década de 90, o OP/PA atravessou quatro fases, as quais são aqui mencionadas brevemente. A primeira fase (1989/1990) é caracterizada pelas dificuldades da participação institucionalizada, dada a inexperiência de agentes do Executivo e dos movimentos comunitários em institucionalizar a participação em função de dois problemas: a

²⁰⁵ Artigo 101 – Os conselhos Municipais são órgãos de participação direta da Comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, nos termos da lei complementar.

Parágrafo Único: Os Conselhos Municipais são compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal.

Artigo 102 – O poder público reconhecer a existência de conselhos populares, regionais, autônomos, não subordinados à Administração Municipal.

Parágrafo Único: Os Conselhos Populares são instância de discussão e elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades de representação de todos os segmentos sociais da região (Lei Orçamentária do Município de Porto Alegre, 1990).

exiguidade ou mesmo inexistência de resultados em serviços urbanos, conforme expectativas das comunidades, e crise consequente entre as esferas Executiva e popular. Segundo Filho (1994), o próprio Partido dos Trabalhadores parecia não compreender a dificuldade de organização dos Conselhos, a precariedade financeira da Prefeitura e as divergências entre as Secretarias do Planejamento e da Fazenda. Por outro lado, os moradores constataram estar diante de uma situação política de feição mais democrática que, como diz Fedozzi (2001, p. 126), “exigia ir além do protesto e da reivindicação por bens físicos e territoriais frente ao Estado, para colocar-se como atores de mediação institucional necessária no processo de definição das políticas públicas no Município.”

Na segunda fase (1990-1991), em direção à solução dos impasses, a Prefeitura rearticula melhor um método político-administrativo para a participação comunitária, revitalizando, portanto, o processo participativo concomitante à recuperação financeira municipal. Fedozzi (2001, p. 127) sublinha que “os efeitos combinados da reforma tributária local e desconcentração dos recursos promovidos pela Constituição Federal de 1988 criaram condições para que o Município retomasse sua capacidade de investimentos públicos.”

A terceira fase (1991-1992) pode ser considerada profícua. Consolidam-se tanto a participação ampliada das comunidades quanto a designação metódica dos gastos orçamentários prevalentes. No exercício orçamentário de 1992, constatam-se dois incrementos importantes: primeiro, a intensificação e a credibilidade da participação popular e, segundo, conforme proposição do Conselho (do OP) e a metodologia embasada em critérios objetivos e universais, a “prioridade de investimentos” conforma-se aos critérios parâmetros: área urbana carente de serviços ou infraestrutura, população em áreas de carências urgentes e população total da região.

A quarta fase (1993-1995), relativa ao segundo mandato da Frente Popular, caracteriza-se por retificações na estrutura e na funcionalidade do OP, bem como por ampliação participativa e complexificação do processo. Nessa última fase, entre as modificações, o Conselho aprovou a iniciativa do Executivo da incorporação das Assembleias Temáticas²⁰⁶ às 16 esferas regionais de participação. Essa agregação, incluindo sindicatos e setores empresariais, revestiu o OP de um caráter ainda mais complexo, heterogêneo, de amplitude institucional e discussões mais plurais, porque aglutinaram-se novas reivindicações, indicativos sociais, problemas etc.; por este lado, sem dúvida, houve

²⁰⁶ As demandas das Assembleias Temáticas são as seguintes: 1. Transporte e Circulação; 2. Educação, Lazer e Cultura; 3. Saúde e Assistência Social; 4. Desenvolvimento Econômico e Tributação; e 5. Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano.

alargamento democrático; por outro, entretanto, ressalva Feddozi (2001, p.135) “é possível ensejar a ocorrência de uma margem de sobreposição de espaços de participação e representação (nas Regiões e nas Temáticas).” Provavelmente, isso é incidente daquela tensão de participação ampliada *versus* complicada na deliberação, apontada por Fung e Cohen.

Ao fim dessa fase e, portanto, encerrando a segunda gestão da Administração Popular, o OP estava, segundo Fedozzi, no centro de nova polêmica acerca de sua regulamentação. Mas a aprovação do seu Regimento Interno pelo Conselho, em 1994, regia suas atividades, assim como as do Conselho.

5.4.2.2 Instâncias de participação

As Instâncias são divididas também em três áreas convergentes, localizadas no processo intermediário entre o poder Executivo, movimentos e organizações comunitárias.

1. Área administrativa e órgãos do Executivo: voltada especialmente para discussões técnico-políticas e gerenciamentos orçamentários junto aos moradores. Unidades administrativas dessa área são o GAPLAN (Gabinete de Planejamento); a CRC (Correlação de Relações com as Comunidades); a ASSEPLAS (Assessoria de Planejamento); o FASCOM (Fórum das Assessorias Comunitárias); o CROP's (Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo) e os CT's (Coordenadores Temáticos).

2. Área das categorias comunitárias: conselhos populares, articulações regionais, união de vilas, entre outras. Dois desígnios principais dessas entidades são: encadear e coordenar a participação dos moradores e selecionar as prioridades a receberem os investimentos orçamentários. Sobre a natureza e a diversidade dessas entidades, Fedozzi (1998, p.246), formula uma explicação pertinente: “Por serem autônomas e dependerem do nível de organização dos moradores de cada região, essas instâncias não existem em todas as regiões do OP-POA, possuindo diferentes formatos e níveis de organização, de funcionamento e de participação.”

3. Área Institucional. Esta abrange instâncias permanentes cuja principal responsabilidade é viabilizar a gestão compartilhada dos recursos públicos associada à prestação de contas do Executivo às comunidades, considerando, de modo particular, a aplicação das verbas orçamentárias. A composição é a seguinte: o Conselho do Orçamento Participativo (COP); as Assembleias Regionais; o Fórum Regional do Orçamento e o Fórum Temático do Orçamento.

5.4.2.3 Metodologia interna

O processo de participação envolve três etapas e duas modalidades – regional e temática – que ocorrem em assembleias simultâneas; mas, enquanto as regionais tratam de demandas locais, as temáticas tratam de demandas específicas (ver nota 204) e da cidade inteira.

Na primeira etapa, as Assembleias Regionais acontecem em cada uma das 16 regiões da cidade²⁰⁷, enquanto as Assembleias Temáticas não têm região específica. Anualmente, ocorrem 16 encontros no primeiro caso e 5 no segundo; portanto, há 21 assembleias em duas rodadas oficiais²⁰⁸. Antes, porém, em reuniões autônomas durante março, os moradores, os grupos e as entidades das regiões elencam as principais demandas.

É importante observar o caráter democrático das assembleias oficiais:

São abertas à participação individual de qualquer morador da Cidade e às representações das entidades civis. As assembleias contam com a presença do Prefeito e dos Secretários de Órgãos Municipais, sendo coordenadas por integrantes da Administração Municipal e por representantes comunitários (FEDOZZI, 1988, p. 250).

A primeira rodada, realizada entre março e abril, tem objetivamente três pontos de pauta: a) Prestação de contas do Executivo em relação ao Plano de Investimentos (PI) do ano precedente e apresentação do Plano orçamentário aprovado para o ano em exercício; b) Avaliação do PI do anterior entre moradores regionais, participantes das temáticas e membros do Executivo; e c) Eleições (primeiras) nas Assembleias para os Fóruns dos Delegados, sob a regra de uma para cada vinte pessoas.

Essa primeira etapa, em que acontecem as Assembleias, é primordial no processo de participação e construção coletiva do OP, como sublinha Lüchmann (2008, p. 93): “são os principais espaços de participação direta da população, constituindo-se em uma arena que reúne cidadãos, grupos organizados e poder público.” Nesse espaço, os participantes conhecem e decidem sobre os gastos do Orçamento, além de escolherem seus representantes para os fóruns de delegados (regionais e temáticos).

²⁰⁷ Fedozzi (1998) faz a importante observação que a organização participativa do Orçamento orientou-se não pelos preceitos técnicos de divisão da cidade conforme Plano Diretor, mas pelos critérios sócio-organizativos sintonizados à tradição organizativa das comunidades.

²⁰⁸ Melhores detalhes sobre organograma do O.P./P.A, ver o artigo de Sonia Larangeira LARANJEIRA, Sônia M. G. *Gestão Pública e Participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, nº 10(3), 1996, em particular páginas 132 e 133.

Em seguida, processam encontros intermediários (entre março e junho) envolvendo segmento das organizações regionais, temática e representante do Executivo, nos quais se elencam e se ordenam três prioridades mediante negociação e votação, as quais são depois encaminhadas ao Executivo.

A segunda rodada (entre junho e julho) é organizada em torno de três pontos: a) o Executivo apresenta tanto os dados reais da política tributária, das receitas e das despesas que devem orientar o orçamento do ano seguinte, como os critérios para a divisão de recurso e os investimentos; b) líderes comunitários expõem, para assembleia de moradores e para o executivo, as demandas escolhidas nas assembleias intermediárias; e c) elegem-se dois titulares e dois suplentes em cada região e temática: um representante dos Sindicatos dos Servidores Públicos do Município, um representante da UAMPA e dois representantes do governo sem direito a voto, formando, então, o Conselho do Orçamento Participativo (COP) com 44 membros. O COP, uma vez instituído, tem suporte técnico do GAPLAN, estabelecendo, pois, diretamente, as organizações populares e o prefeito. Filho (1994) e Fedozzi (2001) chamam atenção para o fato de que, nessa eleição, podem votar todos moradores de 16 anos presentes na reunião, vedando-se nomeações de associações de moradores e outras de entidades do movimento popular. A Assembleia da Região e a Plenária Temática podem revogar o mandato dos delegados e representantes.

Na segunda etapa, institucionaliza-se a participação comunitária por meio do COP e dos Fóruns de Delegados e programam-se as reuniões para o segundo semestre. Segundo Fedozzi (2001, p. 113), o COP é relevante na estrutura e na dinâmica do OP, porque “nele os representantes comunitários tomam contatos com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades das regiões e das temáticas.” Os Fóruns, por sua vez, são consultivos, fiscalizadores e mobilizadores; portanto, devem fortalecer e ampliar a participação comunitária, de modo especial, no acompanhamento do Plano de Investimentos e na fiscalização das obras do Executivo.

Os Fóruns de Delegados, explica Lüchmann (2008, p. 93), são “uma instância de segundo nível, com grau intermediário de institucionalização, uma vez que, escolhidos diretamente pela população [...] apresentam um grau maior de autonomia para definir sua estrutura organizacional e os critérios de priorização das demandas”.

A terceira etapa é relativa aos pormenores e ajustes da peça orçamentária, que acontece em dois lados: enquanto o Executivo faz engenharia de ajustes entre demanda dos moradores, demandas institucionais e agregados econômicos, isto é, receitas e despesas, o COP discute destinações prioritárias e criteriosas dos recursos em dois momentos: primeiro, a

discussão dos pontos de receita e despesa até o prazo de envio (30 de setembro) do Projeto de Lei Orçamentária ao Legislativo; em segundo lugar, elaboração do Plano de Investimento, incluindo as obras públicas mais importantes.

É importante ressaltar, em conclusão, que se pode apreender, pelo processo sucinto agora descrito, que as discussões envolvendo o COP, o GAPLAN e outros Órgãos Municipais, pautadas pelos aspectos que se entrelaçam no *corpus* do orçamento municipal, orientam-se por princípios democrático-institucionais e legais que suportam as deliberações. Como frisa Fedozzi, referindo-se aos debates dos conselheiros sobre o cômputo dos recursos orçamentários, “não existe um limite prévio fixado pelo Executivo na discussão de tipo de recursos.” Em termos práticos habermasianos, isso se aproximaria bem do espírito democrático da deliberação pública em que prevalece a liberdade, a igualdade e a publicidade; em que, portanto, inexistem proposição, valor, norma, princípio externo e determinante da formação de vontade, opinião e ação dos sujeitos.

5.4.2.4. Aspectos críticos do OP/PA

Certos entraves que atravessaram a concepção e o fluxo metodológico-operativo do OP/PA, provocaram-lhe controvérsia quanto ao seu próprio sentido e êxito. Em princípio, dificuldades derivaram da concepção de poder político: havia tanto a herança histórica da gestão autoritária, burocrática e tecnicista, quanto a tese da esquerda socialista de garantir e manter o poder da Administração Popular através dos Conselhos mais restritos. Além disso, problemas concretos como a inexperiência de uma porção considerável cidadãos e suas expectativas mais imediatistas e a inserção de outra porção na máquina administrativa municipal acarretando a confusão de papéis e funções, obstruíam discussões mais amplas, críticas e objetivas, isto é, pedagógica e politicamente mais qualificadas das assembleias. Enfim, reduções de demandas populares, ainda que em função da crise nacional, a impopularidade da AP à altura de dezoito meses de gestão, esvaziaram de certa forma, os debates e deliberação das assembleias do OP.

Contudo, essas mesmas dificuldades como registra Fedozzi (2000, p. 80), favoreceram conforme depoimentos dos próprios integrantes, aprimoramentos político-administrativos. E própria AP compreendeu a necessidade de melhor “[...] viabilizar a democratização da administração e promover a participação na gestão do orçamento municipal.”

5.4.2.5 Perfil socioeconômico dos participantes

O mérito reconhecido do OP é, sem dúvida, seu processo inclusivo: homens, mulheres, jovens, negros, índios e, sobretudo, as pessoas de baixa renda, que são historicamente excluídas, como é conhecimento comum, dos processos de escolhas, decisões e direitos.

Fedozzi (2001) estampa os caracteres identitários dos atores envolvidos no OP/PA, a partir de amostragem estatística de 1995. Apresentam-se, a seguir, aspectos do perfil geral que, em dados atuais, certamente sofreriam relativas alterações. Não obstante, para fins da pesquisa aqui relatada, as informações do autor fornecem uma imagem abrangente acerca dos integrantes.

a) Cor: 71,54% brancos, 10,76% de negros, 14,46% pardos, 0,48% outras. Nesse quesito “cor”, Fedozzi ressalta a dificuldade da autoidentificação dos entrevistados, revelando, como ele diz, a subjacência da questão racial no Brasil.

b) Gênero: 52,25% homens e 46,78% mulheres. Fedozzi chama atenção para o decréscimo de participação das mulheres, à proporção ascendente das instâncias de decisão.

c) Faixa etária: 15,76% entre 16 e 25 anos; 19,13% entre 26 e 33 anos; 22,99% entre 34 e 41 anos; 18,81% entre 42 e 49 anos; 22,35% mais de 50 anos.

d) Associativismo: 75,88% declararam participar de alguma associação ou entidade; 66,53% participam de Associação de Moradores; 24,28% afirmaram participar de outras entidades ou associações; 29,74% integram a direção em suas entidades; 41,08% declararam ser dirigentes em Associações de Moradores. Estas, aliás, têm preferência de participação por 61,84% das pessoas.

Veja-se ainda um dado interessante sobre a ascendência da participação institucional comunitária, por meio de suas entidades no entorno do OP/PA. Se, lá no início do caminho, em 1989, conferiam-se 250 entidades e 780 participantes, em 1995, somam-se, respectivamente, 614 entidades e 14.267 participantes da 1ª e da 2ª rodadas de assembleias regionais e temáticas.

Esse quadro geral, formado pela diversidade de participantes, atesta a convicção do povo da viabilidade política como melhor possibilidade de superar as exclusões. Essa imagem parece ajustar-se ao que Gugliano et al (2010, p. 192) afirmam:

De um modo geral, a proposta de discussão orçamentária porto-alegrense possui importantes qualidades no tocante à participação cidadã considerando que é um processo que altera a dinâmica de organização da cidade e mobiliza a população. Nesse sentido, é uma experiência que gera capital social e reconduz segmentos

historicamente aliados da sociedade gaúcha na direção da cidadania e da inclusão social.

Destarte, no acontecimento do OP/PA, verifica-se, pois, heterogeneidade participativa em espaços que reúnem cidadãos, organizações comunitárias e entidades (associações de moradores, união de vilas, clubes de mães, grupos religiosos, culturais, associações de moradores, sindicatos, federações), que convergem na percepção de que a superação das carências urbanas emergentes depende da inserção política organizada. Para Lüchmann (2008, p. 93), as organizações e entidades populares “são mais próximas estão do cotidiano da população [...] como articulação de primeiro nível [...]. No OP, [...] consultam a população, articulam demandas, organizam encontros e participam das assembleias, fóruns e encontros de maneira geral”.

Portanto, nesse aspecto em particular, tem-se a percepção real, pelos números, que a tradição associativista caracteriza consideravelmente a sociedade civil porto-alegrense. Ora, esse alicerce participativo compõe-se de elementos como conscientização, criticidade, politicidade, resistência, solidariedade, opinião pública e propositividade que, assim, encorpam a cidadania política – por sinal, atrofiada ou inepta em grande parte das cidades brasileiras. Por um lado, vê-se a desintegração daquela tese de Schumpeter e Sartori sobre a inviabilidade da democracia e da soberania popular; e, por outro, a prova de que autores como Avritzer, Fedozzi, Boaventura Santos, Rebecca Abers, entre outros, estão certos ao sustentarem que, nessa participação, é que assenta-se a construção, o êxito e a longevidade do OP em Porto Alegre.

5.4.2.6. Critérios distributivos

Seguindo a perspectiva supramencionada, à distribuição dos gastos do Orçamento nesse modelo Participativo, precede condicionalmente a aprovação talhada e depurada na instância do COP, cujas matérias discutidas são oriundas e transmitidas das instâncias primárias das Assembleias Regionais e Temáticas; tende-se a dizer, portanto, que a deliberação democrática pública é o fio principal que atravessa todo o processo; isso não implica, é óbvio, uma imagem final da perfeição. Neste sentido, quatro critérios básicos são os seguintes: a) carência do serviço ou infraestrutura urbana da região; b) população de carências máximas em vilas populares; c) população total da região; e d) prioridades temáticas atribuídas pela região.

Estabelecida a ordem das prioridades, o segundo passo refere-se à atribuição de nota de 1 a 4 dentre essas mesmas prioridades. Assim, se, numa determinada região, a pavimentação alcança nota máxima, conseqüentemente, esse serviço tem peso determinante. Aliás, Fedozzi (2001, p.119) observa que “o critério de ‘carência do serviço ou infraestrutura urbana’ tem recebido sempre o peso máximo, numa expressão da vontade de praticar a justiça distributiva do qual o Orçamento Participativo se propõe a ser instrumento efetivo.”

Na quarta etapa, distribuem-se e analisam-se as notas para cada região entre aquelas prioridades e, a partir das notas (pesos) finais, destinam-se os investimentos totais ou bem aproximados conforme, é claro, os critérios predeterminantes.

E, por fim, em quinto lugar, a população da região acompanha e fiscaliza as obras, de modo particular, as comissões designadas para o acompanhamento e a fiscalização de serviços e obras da Prefeitura.

Parece, então, bastante coerente afirmar que a imagem que o orçamento participativo de Porto Alegre estampa traços - tomando-se por referência essa fase histórica que analisamos nesta pesquisa, acerca da democrática deliberação pública. Denota-se que desde o planejamento, à metodologia interna e à destinação orçamentária postulou-se, como base do projeto, a participação democrática e deliberativa dos cidadãos. Essa orientação fundamental permite que se enxerguem com nitidez considerável princípios, fundamentos e procedimentos concernentes à teoria da democracia deliberativa capaz de qualificar a essência e a prática da política em suas diversas formas e dimensões, como se tem defendido.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se designa a democracia como forma de organização política da sociedade e de estilização axiológico-cultural da vida das pessoas, compreende-se melhor as razões pelas quais entre suas idealizações e fundações, impregnam-se inconclusos conflitos à proporção dos movimentos ideológicos ininterruptos; intensificam-se os debates envolvendo recusas ou ponderações, reconhecimentos ou radicalizações de ideias, espaços e autores. Se se retomar a teoria democrática “elitista” concebida por Schumpeter, por exemplo, sintetizada no artifício institucionalizado da escolha eleitoral e, por outro ângulo, a perspectiva deliberativa tal como demarcada por autores como Cohen e Habermas a qual exige, em contraste, procedimentos democrático-discursivos amplos às voltas das deliberações públicas, denota-se o avultamento das polêmicas não apenas pelo ocaso das referências normativo-axiológicas tradicionais, mas pela transformação substancial da própria natureza e conceito de política democrática.

Ora, o modelo deliberativo que atualmente agrega muito autores, pode ser defensável como melhor consolidação do ideal democrático, isto é, o mais razoável *ethos* e paradigma político-social para o contexto contemporâneo de mundo na medida em que assimila e afirma a deliberação pública como condição e aprimoramento peculiares àquele ideal, não obstante, suas contingências reais. Presumindo-se destacadamente, nesse acepção, a teoria deliberativa habermasiana, seus princípios e postulados devem compreendidos no contexto das interlocuções críticas. Nessa pesquisa, indicou-se o vínculo positivo com a teoria liberal política em Rawls, localiza-se na especificidade de que a democracia da justiça como equidade no contexto hodierno, funda-se no fato da pluralidade das doutrinas abrangentes a partir do qual se exige a justificação pública das questões de justiça viabilizada, primeiro postulando o consenso sobreposto como condição do consenso possível, razoável e autônomo, não obstante, orientações ideológicas particulares e pertinentes e, segundo, pela concepção da razão pública como espaço das formulações argumentativas tanto nas esferas institucionais quanto nas relativas à a sociedade civil; é por esse caminho que se formam as opiniões e as deliberações em torno daquelas questões. Quanto ao republicanismo, especialmente o petttiano, o princípio da liberdade como não dominação e a forma democrática bipolar autoral e contestatória associam-se à democracia deliberativa pela convergência tanto nos propósitos da recusa categórica às formas dos domínios arbitrários quanto nos processos da formação da vontade e da opinião e das atuação política coletiva civil pela qual os escrutínios, as contestações e os apelos públicos requisitados ante o poder público. Contudo, por coerência teórica a democracia deliberativa procedimental recusa a

sobreposição liberal dos interesses individuais e a subestimação republicana da constituição do Estado de direito.

Em linguagem habermasiana, é verdade que contextos pós-metafísicos e plurais exigem justamente procedimentos de justificação pública sobre questões públicas de interesse coletivo transitadas entre a sociedade civil e as instâncias dos poderes através dos canais democráticos informais aos institucionais. Assim, compreende-se hoje a sociedade civil composta de esferas públicas em redes formais e comuns enquanto espaço de atores sociais resistentes e propositivos; ela é o espaço apropriado pelo qual perpassam os discursos e os debates das organizações, movimentos e novos movimentos sociais, partidos políticos, etc. capazes, portanto, influir ou deliberar junto às esferas do poder público, quanto às mais diversas questões ou demandas públicas: direitos e liberdades universais, preservação ou reconhecimento de identidades sociais, políticas públicas infraestruturais, educacionais, culturais, de bem-estar, etc., políticas de gênero, proteções ambientais, etc. É correto frisar também que no mundo inteiro inclusive, na América Latina e no Brasil, a sociedade civil, por natureza, preserva a narrativa de construção coletiva caracterizada por intensos combates interações substantivas entre os mais diversos segmentos ou atores políticos, econômicos e sociais

O que é interessante ao paradigma político da deliberação pública, é que estabelecida a base conjuntural democrática, a racionalidade comunicativa requisita que toda norma de ação, projeto político-social, política pública propositiva, etc. sejam justificáveis publicamente para que de opiniões transfigurem-se em questão ou política pública; o que é de caráter público precisa, então, ser debatido, avaliado, redimensionado e assentido mediante discursos racionais, performativos e críticos entre agentes livres, racionais e razoáveis, vedando-se entre eles, por conseguinte, quaisquer dominações ou coações que inviabilizem deliberações, como bem atestam Habermas e Cohen. Deve prevalecer, portanto, no jogo entre as opiniões consistentes derivadas das esferas públicas e as deliberações institucionalizadas, as prescrições procedimentais discursivas preocupadas no acordo mais razoável possível sobre os interesses comuns objetivos em pauta.

Então, é razoável conceber que essas procedimentalizações que encaminham deliberações pública uma vez cimentadas numa correlação institucional entre direito, política e sociedade civil atestam, com isso, que em vez da corriqueira política instrumental subsidiada pelas estratégias disputativas de poder, prima-se o espírito da política ampla e coerente focalizada nos direitos e políticas públicas fundamentais deliberadas. Todavia, a proposição normativa, de que as legitimações discursivas onde se formam a opinião e a

vontade suportem essas esferas interconexas, torna-se uma precaução coerente contra extravios interinstitucionais. A discussão crítico-avaliativa é uma condição ininterrupta.

É claro que projetos ou métodos deliberativos podem estilizados diversamente, abreviou-se nessa pesquisa, por exemplo, o deliberative opinion poll proposto por Fishkin, baseado em consultas deliberativas pelas quais os delegados ou cidadãos face a face ou à distância discutam questões ou temáticas de interesse público. Contudo, o modelo procedimental-discursivo habermasiano à medida que empodera a soberania popular através das atuações discursivas interinstitucionais, encaminha melhor a política deliberativa em contextos democráticos tal como o do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

O projeto e a execução do OP/PA, avançaram além dos mecanismos consultivos e opinativos democráticos, porque reconheceram e propiciaram o exercício da deliberação pública nas instâncias e situações decisórias; razão suficiente para colocá-lo entre a mais excelente experiência democrática na história republicana brasileira alcançando, ademais, reconhecimento internacional. Com efeito, esse êxito deveu-se ao fato de que apesar dos entraves, das contradições e dos limites internos e externos, aliás, nenhuma experiência democrática é impecável, o transcurso do O.P/P.A preservou o preceito assinalado por Benhabib segundo o qual, o que se considera do interesse comum de deve resultar de processos da deliberação pública entre cidadãos isentos de dominação, na terminologia de Pettit.

Na prática, o projeto estrutural e a complexa operacionalidade interna do O.P/P.A. preconizavam que os debates propositivos permeariam todo o processo, isto é, fases e consecuições. De fato, esse procedimentos discursivos demarcaram as múltiplas sessões públicas: seminários, assembleias, fóruns, reuniões, etc.; envolveram muitos atores sociais: cidadãos, representações civis, movimentos sociais, órgãos administrativos; e os intensos debates e suas pautas plurais ou específicas: prioridades comunitárias e regionais; prestações de contas do Executivo; avaliações; escolhas dos representantes comunitários para instâncias pertinentes; ajustes orçamentários; embates interinstitucionais; avaliação dos resultados, etc. Retoma-se, a propósito, o registro de Fedozzi neste contexto sobre o regulamento público que proibia qualquer instância unilateral definir limites ou destinos orçamentários; ao contrário, toda deliberação deveria perpassar pela discussão face a face. O princípio “D” ético-discursivo habermasiano subjacente à deliberação pública, regra exatamente que toda decisão coletiva sobre o interesse comum dos envolvidos, precisa obter anuência dos mesmos através dos processos exaustivos de discussões, numa procedimentalização tal em que convergem,

não necessariamente em termos consensuais, cidadãos, grupos organizados e poder público em torno das preferências mais abrangentes.

Isso manifesta então, que os procedimentos comunicativos circulares entre a formação da vontade e decisões institucionalizadas entre as esferas públicas e as esferas do poder público asseguram, dessa forma, tanto a descentralização do Estado como a autonomia e a força integradora e ofensiva da sociedade civil; a vigilância do Direito levado a sério suporta as liberdades e as legitimidades, nesse contexto, os processos de deliberações públicas. Com razão Habermas, frisa que o núcleo do processo democrático, é a política deliberativa.

Assim, o que se depreende de experiências políticas como essa porto-alegrense, é que as condições discursivas que favoreçam a formação da opinião e da vontade, viabilizam e legitimam a política deliberativa cujos ganhos ampliam-se em várias direções, podendo-se precisar algumas delas: articulação política mais equilibrada entre esferas públicas informais, organizações institucionalizadas e o poder público; ampliação participativa e deliberativa no processo pedagógico da qualificação técnico-política dos cidadãos; expansão dos espaços e atores sociais (o projeto originário do O.P./P.A por princípio e regra vedava segregações); respeitabilidade político-administrativa sobre as prioridades coletivas; aprimoramentos das sensibilidades nas relações interpessoais em escalas locais ou ampliadas. Com efeito, nos contextos democráticos, se levada a sério a deliberação pública apoiada nos procedimentos discursivos aprimora politicamente tanto os poderes institucionais quanto os próprios cidadãos individualizados.

É claro que os princípios, fundamentos, e procedimentos deliberativos não são perfeitos, como também não foi impecável nenhum orçamento participativo, inclusive o de Porto Alegre, a tradição política clientelista e populista, a barganhas de grupos e corporações, os limites e de recursos, tempo, formação e informação dos cidadãos, objeções e desestímulos permissivos de políticos ou dos meios de comunicação, as interferências do jogo político partidário, são alguns dos entraves e desafios possivelmente impregnados nessas experiências democráticas. Contudo, elas desqualificam a unilateralidade democrática do realismo elitista à medida que nobilitam pluralidade democrática com ênfase política à soberania popular.

Enfim, situando essa argumentação na pluralidade e na complexidade sociopolítica e cultural da nossa civilização “desencantada” ou sem referência específica, parece admissível a coordenação procedimental-discursiva entre o Estado, o Direito e a Sociedade Civil à medida que se estabelece que toda proposta ou todo projeto de vida coletiva, isto é, relativo às liberdades, aos direitos e às políticas públicas, precise passar pelo crivo da deliberação pública, torna-se um recurso político razoável.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa von. *Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?* Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. 2011, p. 52-84.

ACANDA, Jorge Luis González. *Sociedad Civil y Hegemonía*. Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana “Juan Marinello”, 2002.

ACKERMAN, Bruce. Why Dialogue? *The Journal of Philosophy*, New Haven, v. LXXXVI, n. 1, jan.1989, p. 5-22.

_____. *Nós, o Povo Soberano*. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

ALMEIDA, Maria Cecília Pedreira de. *Patriarcalismo e liberdade: nota sobre a polêmica Locke-Filmer*. Revista Tempo da Ciência, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 177-186, 2005.

ARATO, Andrew. *Representação, Soberania Popular e Accountability*. Lua Nova, São Paulo, Nº 55-56, p. 85-103, 2002.

ARAUJO, Luiz Bernardo Leite. *Pluralismo e Justiça; estudos sobre Habermas*. São Paulo: Loyola, 2010.

_____. *John Rawls e o renascimento do liberalismo*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Zz4YxPetGLA&t=5s> Acesso em: 20.10.2016.

ARAÚJO, Cícero. *República e Democracia*. São Paulo, Lua Nova, nº 51, p. 5-30, 2000,

ARCAIS, Paolo Flores de. *Democracia: libertad privada y libertad rebelde*. Tradução de Coral Romà. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2013.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Tradução de Celso Lafer. 10. ed. São Paulo: Forense, 2008.

_____. ARENDT, Hannah. *O que é Política?* Tradução de Reinaldo Guarany. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. *Entre o Passado e o Futuro*. Tradução de Mauro W. Barbosa, São Paulo: Perspectiva, 2011.

ARRETCHE, Marta. T.S. *Política Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Vol. 14 no 40 junho/99.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução: Mário Gama Kury. 3. ed. Brasília: UnB, 1997.

_____. *Ética a Nicômacos*. Tradução de Mário Gama Kury. 4. ed. Brasília: UnB, 2001.

AVRITZER, Leonardo (Coord.). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte, 1994.

_____. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. Belo Horizonte: UFMG/São Paulo: Perspectiva, 1996.

Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, p. 443-464.

_____. *Prefácio*. IN: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e Trad.). *Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

AZAMBUJA, Darci. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Globo, 2008.

BARROS, Alberto G. de. *10 Lições sobre Bodin*. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. *O Conceito de Soberania na Filosofia Moderna*. São Paulo: Barcarola, 2013.

_____. *Liberais, Comunitaristas e Republicanos: a questão da liberdade. Síntese*, Belo Horizonte, v. 41, n. 131, p. 345-358, 2014.

BARRY, Brian. *Teorías de La Justicia*. Traducción de Cecilia Hidalgo. Barcelona: Gedisa, 1995.

BELLAMY, Richard. *Liberalismo e Sociedade Moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Unesp, 1994.

BENEVIDES Maria Victória de Mesquita. *Cidadania e Democracia*. Lua Nova, São Paulo, n. 33, p. 5-16, 1994.

BENHABIB, Seyla. *Sobre o modelo deliberativo de legitimidade democrática*. IN: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (Orgs.). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

BERLIN, Isaiah. *Quatro Ensaios Sobre a Liberdade*. Tradução de Wamberto Hudson Ferreira. Ed. UnB, 1991.

BIGNOTTO, Newton. *Maquiavel Republicano*. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. *República dos Antigos e República dos Modernos*. Revista USP, São Paulo, n. 59, p. 36-45, setembro/novembro, 2003.

_____. *Matrizes do Republicanismo*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2013.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia; em defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Estado, Governo e Sociedade; uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

_____.; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmen C. Varriale et al. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

_____. *Qual Democracia?* Tradução de Marcelo Perine. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

_____. *Liberalismo e Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2013.

_____. *Democracia e Segredo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2015.

BOHMAN, James. *O que é a Deliberação Dialógica? Uma abordagem dialógica*. IN: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e Trad.). *Deliberação Pública; e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BORGES, Bento Itamar; GOMES, Luiz Roberto; JESUS, Osvaldo Freitas de (Orgs.). *Direito e Democracia em Habermas; pressupostos e temas em debate*. São Paulo: Xamã, 2010.

BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/.../constituicao_federal>. Acesso em: 11 ago. 2016.

CAMPIONE, Daniel. *Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina*. IN: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. de P. (Orgs.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil; o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASARIN, J. C. *Isaiah Berlin: afirmação e limitação da liberdade*. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 283-295, 2008.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignidades e esperança; movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2013. Tradução: Carlos Alberto Medeiros.

CAYGILL, Howard. *Dicionário de Kant*. Tradução de Valério Rohden. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

CHAMBERS, Simone. *A teoria democrática deliberativa*. IN: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e Trad.). *Deliberação Pública; e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias*. Tradução de Lydia Christina. Rio de Janeiro: Agir/Brasília: UnB, 1982.

CHRISTIANO, Thomas. *A importância da deliberação pública*. IN: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (Orgs). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

COHEN, Joshua. *Procedimento e Substância da Democracia Deliberativa*. IN: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (Orgs). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

COOKE, Maeve. *Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa*. IN: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e Trad.). *Deliberação Pública; e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

COSTA, Caio Tulio. *O Que é Anarquismo*. São Paulo: Brasiliense: 2004.

COSTA, Sérgio. *Categoria Analítica ou Passe-Partout Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil*. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 43, p. 3-25, 1997.

CONSTANT, Benjamin. *A Liberdade Antigo Comparada à dos Modernos*. *Revista Filosofia Política*, Porto Alegre, n. 2, p. 1-7, 1985.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Socialismo e Democracia: a atualidade de Gramsci*. IN: AGGIO, Alberto. (Org.). *Gramsci. A vitalidade de um pensamento*. São Paulo: Unesp, 1998.

_____. COUTINHO, Carlos Nelson. *Teoria do Estado Ampliado*. IN: COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CRANSTON, Maurice. *Liberalism*. IN: *The Encyclopedia of Philosophy*, Paul Edwards (ed.), New York: Macmillan and the Free Press, 1967.

CSABA, Lazsló. *Transição e/ou modernização do Leste Europeu*. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 17-54, 1996.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

_____. *A Democracia e Seus Críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. *Poliarquia*. Tradução de Celso Mario Paciornick. São Paulo: Edusp, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DELGADO, Jorge, Velázquez. *Adam Smith y Alexis de Tocqueville: dos imaginários políticos*. *En-Claves del pensamiento*, n. 3, p. 77-107, jun. 2008.

DERATHÉ, Robert. *Rousseau; a ciência e a política de seu tempo*. Tradução de Natália Maruyama. São Paulo: Barcarola, 2009.

DI NAPOLI, Ricardo Bins. *O Intuicionismo Moral e os Dilemas Morais*. Dissertatio, Pelotas, n. 35, p. 79-98, 2012.

DUPERIX, Alexandre. *Compreender Habermas*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Loyola 2013.

FARIA, Cláudia Feres. *Democracia deliberativa e (des)igualdade*. IN: IN: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). *Desigualdades e democracia*. São Paulo: Unesp, 2016.

FEDOZZI, Joel Luciano. *Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 236-272, 1998.

_____. *O Poder da Aldeia; gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo, 2000.

_____. *Orçamento Participativo e Esfera Pública: elementos para um debate conceitual*. IN: BUENO, Nilton F. & MOLL, Jacqueline (orgs). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*, Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo, 2001.

FERRAJOLI, Luigi. *O Conceito de Soberania no Estado Moderno*. Tradução de Carlo Coccioli. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FISHKIN, James. *Democracia y Deliberación; nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Tradução de Jorge F. Malem. Barcelona: Aliança, 1995.

FONTANA, B. *Hegemonia e nova ordem mundial*. In: COUTINHO, C. N. & TEIXEIRA. A. P. (Org.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. R.J: Civilização Brasileira, 2003. p. 113-126.

FORST, Rainer. *Contextos de Justiça*. Tradução de Denilson Luiz Werle. São Paulo: Boitempo, 2010.

FRANKENBERG, Günter; MOREIRA Luiz (Orgs.). *Jürgen Habermas 80 Anos: Direito e Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FREUND, Julien. *A Sociologia de Max Weber*. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik, Olin. *Thinking About Empowered Participatory Governance de Deepening Democracy*. Politics & Society, v. 29, n. 1, p. 5-41, Sage Publications, mar. 2001.

GARGARELLA, Roberto. *As Teorias da Justiça depois de Rawls; um breve manual de filosofia política*. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 1985.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 6ª ed. Tradução de Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed/Penso, 2011.

GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo, Loyola, 2012.

GOMES, José Jairo. *Direitos Políticos*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 100, p. 103-130, jan./jun. 2010.

GOODIN, Robert E.; PETTIT, Philip. *Contemporary Political Philosophy*. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1997.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é a Democracia?* Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *O que significa democracia deliberativa*. Tradução de Bruno Oliveira Maciel. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, n. 1, jan./mar. 2007, p. 17-78.

HABERMAS, Jürgen. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 1989.

_____. *Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público*. Revista *Novos Estudos*, São Paulo, n. 26, p. 100-113, 1990.

_____. *Teoría de la Acción Comunicativa; complementos y estudios previos*. 3. ed. Traducción de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Catedra, 1997.

_____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 1997a

_____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 1997b

_____. *Uma Conversa sobre Questões da Teoria Política*; entrevista de Jürgen Habermas a Mikael Carlehedem e René Gabriels. Tradução de Marcos Nobre e Sérgio Costa. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 47, p. 85-102, mar. 1997.

_____. *Direito e Moral*. Tradução de Sandra Lippert. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

_____. *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Tradução de Luiz Sérgio Reppa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *Aclaraciones a la ética del discurso*. Traducción de José Mardomingo. Madrid: Trotta, 2000.

_____. *Pensamento Pós-Metafísico*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

_____. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. *Verdade e Justificação*. Tradução de Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. *Entre Naturalismo e Religião*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Brasiliense, 2007.

_____. *Teoria do Agir Comunicativo*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Martins Fontes: 2012. 2 v.

HEGEL, Georg W. Friedrich. *Filosofia do Direito*. Tradução de Paulo Meneses et al. São Leopoldo/RS: Unisinos, 2010.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Tradução de María Hernández Díaz. Madrid: Aliança Editorial, 2007.

_____. *La Democracia y el Orden Global; del Estado moderno al governo cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 1997.

HIRST, Paul. *Democracia Representativa e Seus Limites*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HOROCHOVSKY, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. *Democracia Deliberativa e Orçamento Público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba*. Rev. Sociologia Política, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 127-157, out. 2012.

JAEGER, Werner Wilhelm. *Paidéia; a formação do Homem Grego*. Tradução de Artur M. Pereira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Traducción y Prólogo de Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica. 2000.

KANT, Immanuel. *Metafísica dos Costumes*. Tradução de Edson Bini. 2. ed. Bauru/SP: Edipro, 2008.

_____. *Resposta à Pergunta: que é Esclarecimento?* IN: Textos seletos. Petrópolis: Vozes, 2005.

KELSEN, Hans. *Democracia*. Tradução Ivone Castilho Benedetti. et. al. São Paulo: Martins Fontes: 2002

_____. *Teoria Pura do Direito*. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 9. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013.

KILDARE, Gonçalves Carvalho. *Direito Constitucional; teoria do Estado e da Constituição; Direito Constitucional e Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

KRITSCH, Raquel. *Estado e Sociedade Civil na Teoria Política: alguns paradigmas, muitas trajetórias*. Política & Sociedade, Florianópolis, vol. 13, nº 28, set./dez. 2014.

KYMLICKA, Wil. *Filosofia Política Contemporânea*. Tradução: Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes: 2006.

KOWARICK, Luciano. *A Espoliação Urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

LABORDE, Cécile. Republicanism. IN: FREEDEN, Michael (Ed.) *Oxford Handbook of Political Ideologies*. Oxford: Blackwell, forthcoming.

_____.; MAYNOR, John. *Republicanism and Political Theory*. Oxford: Blackwell Publish, 2007. Disponível em: <<http://ndpr.nd.edu/review>>. Acesso em: 25 dez. 2016.

LARMORE, Charles. *A critique of Philip Pettit's republicanism*. *Rev. Noûs*, v. 35, p. 229-243, 2001.

_____. *Public Reason*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006

LARANJEIRA, Sônia M. G. *Gestão Pública e Participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, nº 10(3), 1996.

LEITE, Roberto Basilone. *A Chave da Teoria do Direito de Habermas; direitos humanos e soberania popular*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

LIGUORI, Guido. Estado e Sociedade Civil. IN: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. (Org.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOCKE, John. *Dois Tratados Sobre o Governo*. Tradução de João Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil; e outros escritos*. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

_____. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Traducción de Armando Lazaro Ros. 1. ed. Madrid: Argo, 1976.

LUBENOW, Jorge Adriano. *Esfera Pública e Democracia Deliberativa em Habermas; Modelo teórico e discursos críticos*. *Kriterion*, Belo Horizonte, n. 121, jun. 2010, p. 227-258.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Participação e Representação nos Conselhos Gestores no Orçamento Participativo*. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2000.

_____. *Democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade*. Cadernos de Pesquisa – PPGSP/UFSC, Santa Catarina, n. 33, 2002.

_____. *O Estado e Sociedade Civil de Marx a Gramsci*. Novos Rumos, Marília, n. 46, 2006, p. 4-10.

MACPHERSON, C. B. *A Democracia Liberal: Origens e Evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAFFETONE, Sebastiano; VECA, Salvatore. *A Ideia de Justiça de Platão a Rawls*. Tradução de Karina Janini. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MALATESTA, Enrico. *Escritos Revolucionários*. Tradução de Plínio Augusto Coêlho. São Paulo: Hedra, 2007.

MANIN, Bernardo. et al. *Eleições e Representação*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e Trad.). *Deliberação Pública; e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

_____. *As intersecções entre o processo comunicativo e deliberação pública*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Sociedade e Status*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. Tradução de Sílvio Donizete Chagas. São Paulo: Centauro, 1984.

_____. *O Manifesto Comunista*. Tradução de Maria Lucia Como. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. *A questão Judaica*. Tradução de Sílvio Chagas Donizete. São Paulo: Centauro, 2010.

MARZÁ, V. Domingo Garcia. *Ética de la Justicia; J. Habermas y la ética discursiva*. Madrid: Tecnos, 1992.

McKEON Richard. *Democracy in a World of Tensions; a Symposium prepared by UNESCO*. Paris, 1951.

MELO, Rúrion. *O Uso Público da Razão; pluralismo e democracia em Jürgen Habermas*. São Paulo: Loyola, 2011.

MERQUIOR, José Guilherme. *O Liberalismo Antigo e Moderno*. Tradução de Henrique de Araújo Mesquita. São Paulo: É Realizações, 2014.

MELUCCI, Alberto. *Um objetivo para os movimentos sociais?* São Paulo, *Lua Nova*, nº 17, junho, 1989, p. 49-66. Tradução: Suely Bastos.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e Representação; territórios em disputa*. São Paulo: Unesp, 2014.

MÖLLER, José Emílio. *A Justiça como Equidade em John Rawls*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

MORAES, Ricardo Quartim. *A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente*. Revista de Informação Legislativa, n. 204, p. 269-285, out./dez. 2014.

MOREIRA, Luiz. *Fundamentos do Direito em Habermas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

_____. et al. *Com Habermas e Contra Habermas*. São Paulo: Landy, 2004.

MORRAL, John B. *Aristóteles*. Tradução de Sérgio Duarte. Brasília: UnB, 1981.

MOSSÉ, Claude. *Dicionário da Civilização Grega*. Tradução de Carlos Ramallete. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

NASCIMENTO, José Olavo do. *Orçamento Público; aspectos relevantes*. Caxias do Sul: Prefeitura Municipal, 1986.

NAKAI, Daisuke. *Sidgwick's Social Philosophy*. Higashi-Osaka, Working Paper Series No.E-6, June, 2007

NEDEL, José. *A Teoria Ético-Política de John Rawls; uma tentativa de integração de liberdade e igualdade*. Porto Alegre: Edipucrs, 2000.

NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Orgs.). *Direito e Democracia; um guia de leitura de Habermas*. São Paulo: Malheiros, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização*. IN: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. (Org.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. *Ética e racionalidade moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

ORTEGA Y GASSET, José. *A Rebelião das Massas*. 3ª ed. Tradução de J. Carlos Lisboa. Rio de Janeiro, Ibero-Americana, 1971.

PATEMAN, Carole. *Democracia e Participação*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives On Politics*, Cambridge, v. 10, n. 1, p. 7-19, mar. 2012.

PAUPÉRIO, Antonio Machado. *Teoria Geral do Estado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

PETTIT, Philip. *Republicanism; uma teoria sobre la libertad y el governo*. Tradução de Toni Domènech. Barcelona: Paidós, 1999.

_____. *Democracia e contestabilidade*. In: MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz. *Direito e legitimidade*. São Paulo: Landy, 2003.

_____. *Teoria da Liberdade*. Tradução de Renato Sérgio Pupo Maciel. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PETRUCCIANI, Stefano. *Modelos de Filosofia Política*. Tradução de José Raimundo Vidigal. São Paulo: Paulus, 2014.

PIRES, Valdemir. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Barueri: Manole, 2001.

PITKIN, Hanna Fenichel Pitkin. *Representação: palavras, instituições e ideias*. Lua Nova, São Paulo, n° 67, 15-47, 2006

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado; do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Manole, 2013.

RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. Tradução de João Sedas Nunes. 1. ed. Lisboa: Presença, 1997.

_____. *Justiça e Democracia*. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *Justiça como Equidade*. Tradução de Cláudia Berlinder. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. *Direito dos Povos*. Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. *A ideia de Razão Pública Revisitada*. IN: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (Orgs). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

_____. *Conferências Sobre a História da Filosofia Política*. Tradução de Fábio M. Said. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil*. 1ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2014.

REZENDE, Maria José. *A liberdade e a igualdade nas teorias da democracia nos séculos XVIII e XIX*. Mediações, Londrina, v. 2, n° 1, p. 25-33, jan./jun. 1997.

ROCHLITZ, Rainer. (Coord.) *Habermas: o uso público da razão*. Tradução de Léa Novaes. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.

ROSENFELD, Denis. *Política e liberdade em Hegel*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Edson Bini. Bauru/SP: Edipro, 2013.

SALCEDO, José María Sáinz y Gómez. *El Estado Romano. Sistema político y jurídico. Ciências Jurídicas*. Revistas da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM), Cidade do México, n. 6, p. 72-86, 2010.

SANDEL, Michel. *O Liberalismo e os Limites da Justiça*. Tradução de Carlos E. Pacheco do Amaral. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

SANTOS, Rita de Cássia. *Plano Plurianual e Orçamento Público*. Brasília: CAPES, 2010.

SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. 2 v.

SCHERRER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. (orgs.). *Uma revolução no cotidiano? os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SEGOVIA, Juan Fernando. *Habermas y la democracia deliberativa; una "utopia" tardomoderna*. Madrid: Marcial Pons, 2008.

SHAPIRO, Ian. *Os Fundamentos Morais da Política*. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. *Jürgen Habermas; razão comunicativa e emancipação*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1989.

SILVA, Felipe. C. *Democracia deliberativa: Avaliando os seus limites. II Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/203/203.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SILVA, Ricardo. *Participação como contestação: a ideia de democracia no neorrepublicanismo de Philip Pettit*. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 6, n. 11, 2007, 199-220.

_____. *Liberdade, desigualdade e dominação: economia política do neorrepublicanismo*. IN: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). *Desigualdades e democracia*. São Paulo: Unesp, 2016.

SILVEIRA, Denis Coitinho da. *Moore e a Crítica ao Normativismo Ético: o Papel do Valor Intrínseco*. Dissertatio, Pelotas, [29], 227 – 245 inverno de 2009

_____. *Justiça e Coerência*. São Paulo: Loyola, 2014.

SKINNER, Quentin. *A Liberdade antes do Liberalismo*. São Paulo: Unesp, 1999.

SIMIONATTO, Ivete. *Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil*. IN: LUIZ, Danuta E. Cantoia. *Sociedade Civil e Democracia; expressões contemporâneas*. São Paulo: Veras, 2010.

SOUZA, Celina. *Construção e consolidação de instituições democráticas; papel do orçamento participativo*. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. *Estado e sociedade civil no pensamento de Marx*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 25-39, jan./mar. 2010.

TARDE, Gabriel. *A Opinião e as Massas*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TRINDADE, Sérgio Luiz Bezerra. *Ética Utilitarista de John Stuart Mill*. Revista da FARN, Natal, v.4, n. 1/2, p. 93-108, jul. 2004/dez. 2005.

TOURAINÉ, Alan. *O que é a Democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1996.

URBINATI, Nadia. *O Que Torna a Representação Democrática?* Tradução de Mauro Soares. Lua Nova, São Paulo, nº 67, 2006, p. 191-228

VAZ, H. C. de Lima. *Sociedade Civil e Estado em Hegel*. Síntese, São Paulo, v. 7, n. 19, p. 5-14, 1980.

VITA, Álvaro de. *A Justiça Igualitária e Seus Críticos*. São Paulo: Martins Fontes: 2007.

VITALLE, Denise; MELO, Rúrion Soares. *Política deliberativa e o modelo procedimental de democracia*. IN: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Orgs.). *Direito e Democracia; um guia de leitura de Habermas*. São Paulo: Malheiros, 2008.

WALZER, Michel. *Esferas da Justiça*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Tradução de Regis Barbosa & Karen E. Barbosa. 2. ed. Brasília: UnB, 2012

_____. *Política como Vocação*. Tradução de Regis Barbosa & Karen E. Barbosa. São Paulo: Martins Fontes 2014.

WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares Melo (Orgs.) *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, 2007.

_____. *Vontade geral, natureza humana e sociedade democrática justa. Rawls leitor de Rousseau*. DoisPontos, Curitiba, São Carlos, vol. 7, n. 4, p.31-52, setembro, 2010.

WELMER, Albrecht. *Razón, Utopia y la Dialéctica de la Ilustración*. IN: BERNSTEIN, Richard. *Habermas y la Modernidad*. Madrid: Catédra, 1988.

WHITE, Stephen K. *Razão, Justiça e Modernidade; a obra mais recente de Jürgen Habermas*. São Paulo: Ícone, 1995. Tradução: Marcio Pugliesi.