

10º Encontro da ABCP

30 de agosto a 02 de setembro de 2016, Belo Horizonte, MG

Área Temática: Teoria Política

SAT 17: Visões da teoria democrática

Divergência e convergência na teoria democrática

Mauro Victoria Soares

Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Pernambuco

Divergência e convergência na teoria democrática ¹

Mauro Victoria Soares²

Resumo:

Levando-se em consideração a disputa teórica existente entre, de um lado, um modelo competitivo de democracia, mais afeito às pretensões descritivas da ciência política e, de outro, um modelo deliberativo, de propósito crítico e com preocupações normativas mais explícitas, sugere-se a complementaridade entre as duas agendas. Visões que enfatizam o conflito e os fatores de divergência existentes no jogo político podem auxiliar na problematização das desigualdades de poder que comprometem a efetividade da democracia. Visões que focam em acordos e na capacidade de negociação e convergência de perspectivas comuns podem apontar diretrizes para a composição de processos decisórios mais justos e representativos.

Palavras-chave: democracia deliberativa; competição política, igualdade política, legitimidade política

Divergência e competição política

A concepção tradicional de democracia, em sua formulação predominante na ciência política, é comumente denominada teoria procedimental ou competitiva da democracia. Ela foca a confrontação entre grupos ou agentes políticos (ou mesmo entre poderes institucionais) e define essa disputa como a marca do jogo político democrático. Nessa linha de raciocínio (adotada por Schumpeter, sob inspiração de Weber, e desenvolvida por Dahl) o propósito fundamental das instituições democráticas é oferecer mecanismos para a contenção desses conflitos e para a partilha ou

¹ Comunicação para apresentação na Sessão 1 da Área Temática de Teoria Política, no 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, de 30 de agosto a 02 de setembro de 2016, em Belo Horizonte, MG

² Professor do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP – UFPE).

distribuição do poder³. Na lógica de operação desse sistema, as formas de controle derivadas da contraposição entre as forças políticas concorrentes tende a proporcionar a restrição da posição relativa de poder de cada parte envolvida no conflito.

O diagnóstico sociológico que inspira essa concepção é weberiano. Em linhas muito gerais, parte-se do aumento de complexidade das sociedades modernas, o qual resulta no crescimento da burocracia e na profissionalização das lideranças políticas. Quando a atividade política se torna um ofício, o profissional que vive da política passa a demandar garantia de honorários regulares. É a organização dos partidos voltados para a competição política que possibilitou remuneração dessa atividade. Contudo fez com que lutas partidárias não se organizem em torno de metas programáticas, mas de disputa pela distribuição de cargos. Os partidos competitivos tornam-se empresas e funcionam segundo dinâmica análoga à atividade do mercado: empreendedores políticos angariam seguidores, reúnem recursos financeiros e dedicam-se a acumular votos.

Forma-se um mercado eleitoral no os qual partidos elaboram programas em função da viabilidade eleitoral. O líder partidário torna-se um mercador que capta recursos (de contribuições dos próprios membros, gratificações ou doações de empresas) e, uma vez no poder, distribui cargos e prebendas como compensação para as filiações e apoios. Nesse panorama, a ideia clássica de governo popular que mobilizou a história do pensamento político ocidental é de certo modo abandonada: a democracia consiste apenas no exercício do direito ao voto como forma de seleção de líderes políticos – ou elites. Daí a alcunha de “elitismo democrático ou competitivo”⁴.

Schumpeter (1942) tira conclusões desse diagnóstico: a democracia não passa de um método político, um mero arranjo institucional para se chegar a decisões políticas. É, portanto, instrumental a qualquer fim desejável – e não a realização necessária de uma ordem virtuosa. Trata-se de um sistema institucional para a tomada de decisões, no qual aquele que governa adquire o poder mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor. Nesse raciocínio, a decisão de questões políticas

³ Baseio-me aqui no que Mansbridge (1981:466) denomina de “*theory of adversary democracy*”. Entendo que a definição da autora equivalha à proposta de Shapiro (2003; cap. 2 e 3).

⁴ Veja-se Held (1987).

pelo povo passa a ser secundária em relação à eleição de representantes. Tal concepção recebe contemporaneamente a denominação de “minimalista” ou “procedimental”, pois restringe a noção de democracia a um processo⁵, dissociando do rito democrático qualquer mérito para além da composição de governos de maneira regular e sem o recurso à violência.

Na leitura competitiva, o jogo político se define na luta pela liderança que marca a competição interpartidária, voltada para a busca de sucesso eleitoral. Os partidos políticos competitivos tendem a disputar votos, independentemente de seu compromisso com qualquer plataforma – e geralmente a despeito do que prevê sua carta programática. Nessa lógica, a decisão dos assuntos políticos pelos governantes não é o fim da atividade política, mas um meio estratégico para se conseguir a vitória sobre o adversário. Propostas de lei ou medidas administrativas, nesse sentido, são tomadas apenas como um propósito tático de posicionamento dentro do cenário político.

Essa competição entre lideranças teria, como já sugerido, analogia com a operação da atividade econômica. Da mesma maneira que o lucro é o motor imediato da produção (a qual permite assegurar o fim social da distribuição de bens), também as decisões políticas (finalidade da atividade política) são apenas subproduto da luta por cargos políticos. De acordo com tal modelo, a função social da política é, portanto, incidental em relação a essa disputa por poder – a qual determina, de fato, as motivações dos atores políticos fundamentais. O elemento competitivo desse jogo (o dado de que os cargos só podem ser conquistados mediante eleições) faria com que interessados disputem posições e sempre haja, assim, espaço para questões independentes situadas entre governo e oposição.

O autointeresse é, assim, a motivação fundamental do agir político na chave do modelo competitivo. Essa premissa é, no entanto, uma suposição anterior aos postulados assumidos explicitamente pelas vertentes da escolha racional a partir do fortalecimento de modelos positivos de análise na segunda metade do século XX. Tal ideia não se limita à importação da abordagem econômica para o estudo de temas

⁵ Veja-se Przeworski (1999).

políticos. A modelagem proposta por teorias da escolha social têm um propósito explicativo, procurando interpretar o sistema político à luz de um critério de racionalidade econômica que prevê um cálculo individual de maximização do interesse próprio. A partir da adoção desse padrão, a teoria pode analisar as consequências desse comportamento, admitido como regular, nas interações coletivas, a fim de procurar entender o problema da utilização de meios escassos para a realização de objetivos comuns também na arena política (em analogia à economia)⁶.

Contudo, para além desse recurso epistemológico, a admissão da regularidade do autointeresse expressou, de um ponto de vista normativo, também a consagração do valor do interesse individual na disputa política. Na falta de parâmetros aceitáveis sobre qual ou quais interesses devem prevalecer nas contendas políticas fundamentais, o respeito ao igual direito de sufragar assegurado nas democracias permite que as escolhas expressas no voto recebam igual respeito – e nessa medida garante, a princípio, valor moral igual às opiniões individuais aferidas nesse processo⁷.

Trata-se de um elemento central na caracterização da democracia competitiva. O recurso ao princípio majoritário como regra elementar para a tomada de decisão coletiva ambiciona assegurar um mínimo de igualdade política entre os cidadãos, diante da perspectiva de que a divergência quanto às alternativas em disputa será um dado permanente em comunidades políticas plurais. Garantida a universalidade do sufrágio, a igualdade de voto – ainda que consista em um critério formal e produza um padrão de equiparação meramente procedimental – procura tratar com indiferença, de forma nivelada, cada partícipe do processo, ao qual será dado o mesmo peso no que tange àquela decisão tomada através do método de maioria⁸.

Tal perspectiva da teoria competitiva não ignora as muitas distorções às quais esse processo está sujeito e que comprometem em larga medida a consideração igual possibilitada pelo sufrágio. O próprio sistema representativo e o modo como as regras eleitorais traduzem os votos em cadeiras

⁶ Reis (1984: 95)

⁷ Veja-se a respeito Dahl (1989: 172).

⁸ Dahl (1989: 218).

A compreensão do voto como um instrumento de defesa de interesses setoriais se contrapõe, antes de tudo, à visão de que a aferição da vontade popular através da consulta eleitoral possa se prestar à identificação de uma vontade comum⁹.

Não quer isso dizer que, para essa visão competitiva, o escrutínio expresso no resultado eleitoral perca qualquer sentido epistêmico. Dito de outro modo, a dessacralização da “vontade do povo” operada por essa interpretação da democracia não pretende subestimar a importância do julgamento público dos mandatários através das eleições¹⁰. Mas ela certamente denega a capacidade da consulta popular em veicular – por si mesma ou sem mediações – qualquer expressão de uma autodeterminação do eleitorado (ao menos no sentido de identificação de um bem comum que deva ser reconhecido para que haja autogoverno). Nesse prisma, a noção de democracia corresponde à dispersão do poder, não à sua concertação¹¹ como emanção dos desígnios coletivos.

Assim, é sintomático que a noção de conflito ou divergência seja admitida como um estado natural do ambiente político. A adoção de mecanismos decisórios - como o princípio majoritário - que sejam capazes de contornar uma situação de impasse decorrente da ausência de consenso torna-se fundamental para viabilizar a decisão política. Em vez de sinalizar qualquer correção do julgamento público, o voto por maioria se presta a assegurar a neutralidade entre a gama de agentes (grupos ou indivíduos) e interesses em disputa, evitando-se, por questão de princípio, que qualquer parte na disputa política possa reivindicar primazia anteriormente ao processo de escolha.

Diante de profundos desacordos que são característicos de sociedades plurais, a concepção procedimental/competitiva de democracia oferece um processo para lidar com o conflito através de um método que se pretende justo na medida em que trata

⁹ Mansbridge (1990: 134).

¹⁰ Exemplo disso é o argumento de Manin (1997: 162) de que mesmo que concebamos a democracia representativa como um governo aristocrático (dado que as eleições realizam uma seleção em larga medida “elitista”) a constituição dos governantes permanece condicionada ao veredito popular.

¹¹ Pense-se, por exemplo, em sentido inverso, na leitura que Habermas (1992:148-9) faz de Hannah Arendt ao sugerir que nela encontramos uma noção de poder como o “potencial de uma *vontade comum* formada na comunicação não coagida” (grifos no original). O autor defende uma visão de “poder comunicativo” que será base e inspiração para visões “convergentes” de democracia, como ocorre na teoria de democracia deliberativa.

com igual indiferença os contendores. Trata-se de uma ferramenta importante para se assegurar um grau mínimo de igualdade política, já que a fórmula “*one man, one vote*”¹² nivela, ao menos nos momentos fundamentais em que uma escolha coletiva se faz necessária – seja dentre eleitores de uma determinada circunscrição política, seja dentre seus representantes estabelecidos em órgãos decisórios – a importância de cada opinião na contagem necessária ao estabelecimento de um veredicto comum.

É certo que esse elemento de igualdade formal garantido pelo processo eleitoral, embora essencial para o nivelamento expresso na noção mais básica de cidadania pelo direito ao sufrágio, é largamente insuficiente. Um parâmetro de igualdade política mais exigente depende, entre outros fatores, da qualidade do debate público e de sua capacidade de oferecer alternativas efetivas aos contendores. As características da esfera pública são objeto de preocupação constante das visões da democracia como “convergência” – como argumentarei em seguida – mas, mesmo de um âmbito da teoria competitiva, não há como avaliar o grau de democratização de um sistema político sem examinar o teor da deliberação pública.

Não obstante, o modelo competitivo é normalmente caracterizado, segundo seus opositores, pelo elemento agregativo – não no sentido de ser conciliador, mas no de conceber a democracia como um sistema de compilação de preferências pré-definidas dos eleitores, em detrimento de valorizar os mecanismos endógenos de formação dessas preferências. Há inúmeros problemas relacionados à agregação de preferências via processos eleitorais¹³. Mas o problema que nos importa mais diretamente – porque útil à separação entre o modelo competitivo como expoente da valorização da divergência e outros modelos como focados na convergência - é a crítica à influência perene de fatores exógenos e arbitrários (assimetrias relacionadas a fatores econômicos, sociais e culturais) sobre os resultados eleitorais¹⁴.

¹² Refiro-me à cláusula adotada em diversas reivindicações por igualdade política ao longo do século XX e que ganha acolhida em preceitos de direito constitucional. Tal máxima demanda a indistinção de valor entre os votos de todos os cidadãos e cidadãs – o que pode exigir a divisão de circunscrições eleitorais equânimes quando houver desproporção entre eleitorados de subdivisões administrativas diferentes em um mesmo país. O objetivo dessa regra é conferir o mesmo peso ao voto de todos os eleitores.

¹³ Dahl (1989: 226 e seg.) examina algumas das dificuldades na agregação coerente das alternativas disponíveis.

¹⁴ Knight e Johnson (1994: 278).

Dentre os méritos relativos dessa abordagem, está em primeiro lugar o pluralismo de valores assumido como característica constitutiva da comunidade política moderna. Com essa premissa, recusam-se noções predeterminadas de realização coletiva que não possam passar pelo crivo da disputa política efetiva entre visões de mundo na arena pública. A definição da democracia como método ou mecanismo reforça, nesse sentido, o caráter instrumental desse sistema político em relação à satisfação de qualquer demanda. Isso não significa que a democracia não possua mérito intrínseco (há valores que lhe são próprios). Mas o modelo procedimental de democracia compreende o sistema democrático fundamentalmente como um arranjo institucional para se lidar com a heterogeneidade de interesses e valores.

Em segundo lugar, essa concepção também consagra um papel central aos direitos individuais. Ao assegurar um arcabouço de direitos políticos mínimos, visa oferecer proteção jurídica para a defesa de interesses individuais e coletivos - mesmo que permaneça ainda um distanciamento entre a garantia formal desses direitos e a insuficiência das condições materiais para sua fruição.

Embora o modelo competitivo suponha indivíduos e grupos estrategicamente orientados voltados para a maximização de seu poder relativo, presume-se também, contudo, que a disputa entre os representantes, mesmo que autointeressada, possa assegurar certo grau de controle sobre a ação desses líderes: na medida em que governantes procuram manter-se no poder (competem por votos), têm de tomar decisões políticas que respondam em alguma medida aos interesses do eleitorado. Política pública, nessa análise, é compreendida, conforme anteriormente sugerido, como um benefício colateral (incidental) da disputa pelo poder.

Convergência e deliberação pública

As críticas teóricas direcionadas a essa compreensão dominante do sistema democrático levam em conta, em sua maior parte, dois problemas essenciais que

carecem de tratamento adequado por parte dessa visão tradicional. O primeiro problema é que, na ausência de regime genuinamente competitivo (com oportunidades justas de participação política) elites políticas podem dedicar-se a conservar a agenda pública voltada exclusivamente para seus próprios interesses. Em consequência, surge um segundo problema: se a disputa estratégica dos interesses dominantes não consegue ser representativa do espectro de questões relevantes e da diversidade de posições subalternas que têm dificuldade de se inserir na arena pública e nas instituições representativas, as possibilidades de transformação do jogo político em proveito dos menos afortunados tornam-se muito remotas – o que minaria o potencial formalmente igualitário da democracia.

Uma senda dessa crítica apela para a defesa de maiores oportunidades de interlocução do público como forma inclusão política. Advogados de uma democracia mais deliberativa concentram-se – em oposição à visão competitiva - sobre as possibilidades de convergência de interesses comuns de grupos ou agentes políticos via processos de comunicação política livres das amarras institucionais e de outras restrições relacionadas à posição relativa dos agentes no jogo de forças político.

Concepção de democracia deliberativa busca a superação dessas limitações, oferecendo uma análise crítica voltada para a compreensão dos processos pelos quais as instituições democráticas possam gerar resultados mais legítimos de uma perspectiva inclusiva. A importância do debate público como mecanismo de articulação das questões políticas e formulação de uma visão crítica dos governos é levada em consideração por qualquer construção teórica que se proponha a pensar a democracia. O que há de novo nas concepções deliberativas contemporâneas é a sua ênfase em um padrão muito específico de argumentação pública, baseado na deliberação livre e igual dos cidadãos, tomada como critério de legitimação das decisões políticas¹⁵.

Propósito igualitário da democracia deliberativa reside na tentativa de elaborar formas de resolução de questões políticas nas quais a força relativa de cada

¹⁵ Para se ter uma boa noção dos diversos pontos de vista que subjazem a esse intuito comum, é fundamental a consulta às coletâneas de Bohman e Rehg (1997), Elster (1998) e Benhabib (1996). Diferentes versões de um modelo deliberativo mais desenvolvido são encontradas em Habermas (1992), Bohman (1996), Gutmann e Thompson (1996) e Dryzek (2000).

interessado não tenha papel predominante. Modelo teórico deliberativo propõe o recurso a critérios que se baseiem no intercâmbio de razões – como - a prática do diálogo franco e aberto entre as partes em disputa. Se a prática argumentativa for privilegiada – diz-se – a prevalência da força das melhores razões, em suma, combaterá as arbitrariedades representadas por recursos desigualmente distribuídos e hierarquias sociais injustificáveis.

Dentre os adeptos da democracia deliberativa, há certas visões – as menos racionalistas e com reduzida pretensão epistêmica - para as quais o propósito fundamental das instituições democráticas seria oferecer vias de vocalização das múltiplas demandas e de participação inclusiva na composição de expressões legítimas de poder (intra ou extrainstitucional). O objetivo dessa vertente seria então estudar mecanismos de arejamento e confrontação dos interesses divergentes que possibilitem a constituição negociada de resoluções políticas, as quais possam por sua vez preservar o respeito à integridade dos interesses em disputa.

Mote igualitário fundamental dessa concepção se apoia em uma representação ideal de paridade baseada no intercâmbio de argumentos entre as partes em disputa como forma de projeção da força das melhores razões. O componente basilar dessa proposta seria, portanto, um modelo de diálogo público que favoreça a atenuação do desequilíbrio existente entre as partes concernidas e assim promova resultados cooperativos e mais justos.

Todavia, esse modelo deixa notadamente de considerar com maior cuidado o impacto das diferenças de recursos materiais e simbólicos sobre os processos discursivos do debate público. Não está clara a eficiência da deliberação com meio de equalização política, quando mais se comparada à competição política como forma de concessão de oportunidades de articulação política.

Referências:

AVRITZER, Leonardo; *A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva, 1996.

CHRISTIANO, Thomas (1996); *The Rule of the Many: fundamental issues in democratic theory*; Boulder: Westview Press.

_____ (1997); “The significance of public deliberation”; in *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*; James Bohman e William Rehg (ed.); Cambridge: The MIT Press, 1999.

DAHL, Robert (1989); *A democracia e seus críticos*, trad. de Patrícia F. Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HABERMAS, Jürgen (1992); *Between Facts and Norms*; trad. de William Rehg; Cambridge: The MIT Press, 1999.

HELD, David (1987); *Modelos de Democracia*; trad.: Alexandre Sobreira Martins; Belo Horizonte: Paidéia.

KNIGHT, Jack e JOHNSON, James (1994); “Aggregation and deliberation: on the possibility of democratic legitimacy”; *Political Theory*, vol. 22; n. 2, maio de 1994.

MANIN, Bernard; *The principles of representative government*. Cambridge University Press, 1997.

MANSBRIDGE, Jane; “Living with conflict: representation in the Theory of Adversary Democracy”; *Ethics*, vol. 91, n. 3, abril de 1981.

_____; “Self-interest in political life”; *Political Theory*, vol. 18, n. 1, fevereiro de 1990.

PRZEWORSKI, Adam. “Minimalist conception of democracy: a defense”. In: Shapiro, Ian e Hacker-Cordón, Casiano (org). *Democracy’s Value*. Cambridge University Press, 1999.

REIS, Fábio Wanderley (1984); *Política e Racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

SHAPIRO, Ian; *The State of Democratic Theory*. Princeton University Press, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A. (1942); *Capitalismo, Socialismo e Democracia*; trad. de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

WEBER, Max (1919); *Ciência e Política: duas vocações*; trad. de Leonidas Hegenberg e Octany S. da Mota São Paulo: Cultrix, 1970.