

**Rafael Cardoso
Sampaio**

Mestre em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutorando em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA). Bolsista CNPq. Pesquisador do Centro de Estudos Avançados em Governo Eletrônico e Democracia Digital. Brasil. E-mail: cardososampaio@yahoo.com.br.

**Rousiley Celi Moreira
Maia**

Doutora em Ciência Política pela Universidade de Nottingham, na Inglaterra e professora do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Brasil. E-mail: rousiley@fafich.ufmg.br.

**Francisco Paulo Jamil
Almeida Marques**

Pós-Doutor em Comunicação Social (PPGCOM/UFMG). Doutor e mestre em Comunicação e Cultura Contemporâneas (PósCom/UFBA). Professor adjunto I da Universidade Federal do Ceará. Brasil. E-mail: marquesjamil@yahoo.com.br.

**Deliberações ampliadas
ou restritas: perspectivas
de integração** 203

**Deliberative Politics in
Expanded and Restricted
Environments: An Attempt
to Integrate Theoretical
Perspectives**

**Deliberaciones extendidas
o restringidas: perspectivas
de integración**

RESUMO

O artigo investiga duas formas de deliberação identificadas na literatura contemporânea em teoria democrática. A primeira, restrita, é realizada no interior de minipúblicos, com regras e parâmetros específicos. A segunda forma é ampliada: aqui, as deliberações incluem discussões informais na sociedade, reverberadas pela comunicação de massa. Após explorar teoricamente estas duas dimensões, o artigo apresenta a ideia de deliberação integrada, uma perspectiva que busca se beneficiar das vantagens práticas encontradas nos dois formatos deliberativos mencionados. O exame de casos permite ilustrar ocasiões nas quais a troca de razões em ambientes amplos e restritos acaba gerando uma confluência que facilita a participação da esfera civil no processo de produção da decisão política.

Palavras-chave: Democracia deliberativa; deliberação pública; esfera pública; internet.

ABSTRACT

The paper investigates two forms of deliberation identified in the literature on democratic theory. The first one is limited considering how many people are involved in the discussions (the mini-publics are the best example in this case). The second form is enlarged: its deliberations include informal discussions and the mass media debates as well. After exploring theoretically these two dimensions, this paper presents the idea of integrated deliberation. Such a perspective seeks to benefit from the practical advantages found in the two discursive forms mentioned above. The paper examines some cases in order to illustrate instances in which the exchange of reasons in large and restricted environments end up generating a confluence that facilitates citizens' participation in the decision-making process.

Keywords: Deliberative democracy; public deliberation; public sphere; internet.

RESUMEN

El artículo pesquisa dos formas de deliberación identificadas en la literatura contemporánea en teoría democrática. La primera, restringida, es realizada en el interior de los mini públicos, con reglas y parámetros específicos. La segunda forma de deliberación se agranda: aquí, las deliberaciones incluyen conversaciones informales en la sociedad, con reverberación en los medios de comunicación de masas. Después de explorar teóricamente estas dos dimensiones, este trabajo presenta la idea de deliberación integrada, una perspectiva que busca beneficiarse de las ventajas prácticas que se encuentran en los dos formatos deliberativos mencionados. El análisis de los casos permite ilustrar ocasiones en que el intercambio de razones en entornos amplos y restringidos genera una confluencia que facilita la participación de la esfera civil en el proceso de producción de la decisión política.

Palabras clave: Democracia deliberativa; deliberación pública; esfera pública; internet.

Introdução

As reflexões concernentes à democracia deliberativa e à deliberação pública passaram a ocupar o centro das preocupações de grande parte da produção científica em teoria política, denominando-se tal fenómeno de “guinada deliberativa” (CHAMBERS, 2009). Em poucos anos, a teoria deliberativa fez avanços consideráveis e o número de estudos a respeito de iniciativas de perfil discursivo também cresceu de forma vertiginosa.

Caso seja possível levar em conta um amadurecimento das perspectivas de filósofos e de cientistas políticos quanto aos estudos sobre deliberação democrática, é perceptível o delineamento de uma tensão de segundo nível: Simone Chambers, uma das clássicas estudiosas do tema, afirma que a teoria da democracia deliberativa vem, por sua vez, sofrendo uma guinada “institucional” (CHAMBERS, 2009). As grandes inquietações acerca da natureza da legitimidade democrática e da viabilidade das propostas do modelo discursivo estariam, na visão da autora, sendo substituídas por um crescente interesse no carácter deliberativo das instituições políticas e naqueles dados empíricos que apoiariam (ou não) a tese de que os embates discursivos seriam capazes de influenciar as decisões tomadas no âmbito das instituições do Es-

tado (Ibid., p. 329). De tal forma, Chambers identifica a tendência de um conjunto de estudiosos em sublinhar aqueles tipos de deliberação que ocorrem em ambientes restritos e regrados, no interior do que se convencionou chamar de “minipúblicos”. Este fenômeno, para a estudiosa em tela, acabaria preterindo as chamadas “deliberações ampliadas”, isto é, aquelas voltadas para atingir o público amplo das democracias de massa. Esta diferenciação, no final das contas, seria responsável pela distinção não apenas teórica, mas também empírica, entre democracia deliberativa e deliberação pública (Ibid., p. 332).

O presente artigo trata deste assunto apresentando as duas formas de deliberação esquadrihadas por Chambers, mas tendo como proposta de fundo pensar a possibilidade de uma deliberação integrada. Em outras palavras, o objetivo é refletir acerca da viabilidade teórica e prática de serem conformadas arenas discursivas de mútua influência, que agreguem contribuições e vantagens típicas de cada âmbito deliberativo, mas sem perder suas especificidades de funcionamento. Dada a complexidade da matéria, não se sugere a apresentação de um modelo teórico, mas, sim, de exemplos reais de iniciativas que permitam perceber situações em que as duas formas de deliberação não apenas convivam, mas acabem por se complementar.

2. Deliberações restritas versus ampliadas

Segundo Habermas (1997), a deliberação é a busca pela “melhor solução” de questões socialmente controversas, ou ainda, representa o esforço para se encontrar o caminho mais válido, justo e legítimo. A discussão pode trazer à tona modos de lidar com

conflitos que, de outra forma, dificilmente encontrariam solução. O pressuposto é o de que os processos de formação da opinião e da deliberação influenciam as preferências dos participantes, uma vez que permitem que sejam selecionados e aperfeiçoados temas, contribuições, informações e argumentos. Assim, idealmente, apenas as razões “válidas” conseguem atravessar os filtros de negociações e dos discursos racionais, ganhando importância para as tomadas de decisão.

A política deliberativa deve ser concebida como um processo que depende de uma rede de operações de barganha reguladas de forma justa e de várias formas de argumentação, incluindo discursos pragmáticos, éticos e morais, cada um deles apoiados em diferentes pressupostos e procedimentos comunicativos. (HABERMAS, 1997, p. 16).

Habermas, em *Direito e democracia*, considera a esfera pública o ambiente por excelência, apto a permitir a formação da opinião e da vontade coletivas, sendo que este autor enfatiza as conversações informais dos cidadãos como elementos fundamentais a constituir esses processos. Ao mesmo tempo, Habermas critica Joshua Cohen (1997) ao afirmar que a deliberação não pode acontecer em todos os pontos do sistema democrático.

Todavia, os princípios da democracia deliberativa habermasiana têm servido tanto a autores que defendem deliberações em arenas restritas – geralmente institucionalizadas pelo Estado – quanto a estudiosos que defendem deliberações na esfera pública em sentido amplo (COHEN; FUNG, 2004). Na verdade, é preciso considerar que a ideia de minipúblicos tem

como objetivo fundamental dar resposta a um problema recorrente apontado pelos críticos da perspectiva discursiva: como conectar, de maneira plausível, a troca pública de razões entre contingentes numerosos de cidadãos, de um lado, e o processo institucional de produção da decisão política, de outro? Isto é, seria a perspectiva deliberacionista efetivamente capaz de oferecer respostas concretas às críticas atinentes ao caráter excessivamente representativo das democracias modernas, que tende a afastar as esferas civil e política? Os minipúblicos pensados por Fung procuram indicar saídas para esta tensão que marca parte da literatura em Ciência e Filosofia Políticas contemporâneas.

2.1. Deliberações restritas

Segundo Cohen (1997), a deliberação pode ocorrer em diferentes arenas, seja naqueles espaços internos às instituições do Estado ou, mesmo, naqueles ambientes típicos de instituições políticas informais, como associações civis. As instituições políticas em uma democracia deliberativa não servem apenas para implementar os resultados da deliberação, mas devem fornecer um local para a formação da vontade coletiva, onde as regras permitam uma deliberação mais igualitária, livre e racional (COHEN, 1997, p. 80). Nessas arenas, os cidadãos podem propor temas para a agenda política e participar de debates sobre esses tópicos. A existência de tais arenas é um bem público que deve ser mantido por recursos também públicos.

Um dos problemas mais recorrentemente apontados nas democracias modernas refere-se à escassa associação entre aquela discussão que envolve o próprio público (em sentido amplo) e o processo de

produção da decisão política, isto é, aquele institucional, representativo e, no final das contas, autorizado a elaborar e executar as políticas. Fung e Wright (2000), juntamente com outros autores, a exemplo de Bernard Manin (1997), atribuem esta dificuldade, que acaba repercutindo sobre o gradiente de legitimidade das democracias, à configuração do desenho institucional dos estados modernos. Estes autores afirmam ser possível sustentar o que se chama de governança participativa empoderada (*empowered*); em outras palavras, a intenção deles é, efetivamente, investigar um modo de incluir os cidadãos na produção da decisão política, ligando a discussão à ação.

Com base nessa perspectiva, Fung (2004) desenvolve o conceito de “minipúblicos”¹. “Embora pequenos, eles estão entre os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea” (FUNG, 2004, p. 174). Os minipúblicos seriam, de forma resumida, instituições criadas e mantidas pelo poder público com o intuito de discutir e resolver questões práticas em conjunto com atores da sociedade civil e cidadãos. Geralmente são realizados em âmbito municipal e envolvem escolhas e debates sobre questões específicas, como o orçamento do poder executivo ou o encaminhamento de políticas públicas, como é o caso dos conselhos de saúde.

A seleção dos participantes dos minipúblicos pode ser aberta a todos os interessados, mas fundamenta-se em escolhas aleatórias ou representativas da população (a termos demográficos). Há regras

¹ “Eles são mini porque têm pequena escala, são gerenciáveis e têm regras desenhadas. Eles são públicos porque tentam espelhar, representar ou falar em nome de um público maior” (CHAMBERS, 2009, p. 330, tradução nossa).

bastante específicas e conhecidas previamente pelos participantes sobre as formas de intervenção e de discussão, que valorizam os participantes de maneira igualitária (mesmas chances de falar e ser ouvido, por exemplo). É usual haver representantes do sistema político que respondem às dúvidas e atuam no debate como moderadores. Há, dessa forma, diversos estímulos para que ocorra um processo deliberativo entre os integrantes do minipúblico; isto é, na maioria das iniciativas, percebe-se um incentivo ao respeito por opiniões diversas, a possibilidade de mudança de posicionamento e a busca pelo entendimento mútuo, que, em muitos casos, está relacionada à criação de um documento final que resume uma compreensão comum ou uma tomada de decisão.

Entre os vários minipúblicos existentes podem ser destacados: *Deliberative Polls*, *Citizens' Juri*, *Consensus Conferences*, *AmericaSpeaks*, além de orçamentos participativos e conselhos nacionais brasileiros (AVRITZER, 2008; BAIOCCHI, 2003; CORTES, 2005; FUNG, 2004; LUBAMBO, COELHO, 2005; VITALE, 2004; WAMPLER, AVRITZER, 2004)².

O Brasil é visto mundialmente como um lugar de destaque no que se refere à promoção de iniciativas e mecanismos de deliberações restritas, em especial pelo funcionamento e pela ampliação de orçamentos participativos em diferentes municipalidades. Outras instituições participativas também são realçadas, como os conselhos nacionais (relativos às áreas de educação, saúde, assistência social etc.) e os planos diretores dos municípios, que precisam ser aprovados em assembleias populares. Nesse sentido, o presente

² Ver GOODIN & DRYZEK (2005) para mais informações a respeito dos diferentes minipúblicos existentes.

estudo toma todos esses casos como minipúblicos, apesar do termo ser pouco utilizado na literatura brasileira³. A diferença vital, defende-se, é que as instituições participativas nacionais geralmente funcionam de modo amplamente aberto aos interessados, enquanto vários dos minipúblicos citados na literatura têm regras bastante específicas para o convite de cidadãos, a fim de evitar uma participação excessiva de organizações da sociedade civil (GOODIN, DRYZEK, 2006; SMITH, 2009).

Os minipúblicos apresentam diferentes graus de empoderamento⁴ e distintos formatos de realização. Existem desenhos institucionais que buscam educar os cidadãos; outros se baseiam na consulta sobre questões públicas (necessidades e anseios da esfera civil); e há formatos que buscam incentivar a discussão entre os cidadãos no intuito de alcançar uma efetiva implementação de políticas públicas (AVRITZER, 2008; FUNG, 2004; LUBAMBO, COELHO, 2005; VITALE, 2004). Este último caso é o que justamente nos interessa. O modelo apontado consiste, mais exatamente, da deliberação entre cidadãos visando à busca do entendimento entre os participantes de forma a solucionar situações problemáticas, geralmente por meio de uma decisão específica.

³ Cada autor costuma tratar o termo à sua maneira, mas aqui tomamos todos como sinônimos: instituições participativas, arranjos institucionais, públicos participativos, instituições híbridas, semidemocracia direta, fóruns participativos, arranjos deliberativos e minipúblicos.

⁴ “Empoderamento, neste debate, é entendido como o processo de fortalecimento dos recursos e capacidades de atores da esfera civil, de forma a dotá-los de condições de participar da implementação de políticas públicas e ativamente do processo deliberativo, e de responsabilizar as instituições e atores envolvidos por tais deliberações, tornando-as mais transparentes e efetivas” (LUBAMBO, COELHO, 2005, p. 259).

Tais fóruns participativos, de acordo com um conjunto de autores, tendem a superar os resultados de experiências institucionais convencionais, porque promovem maior efetividade do Estado, que se torna não apenas mais participativo e deliberativo, mas, também, mais justo, responsivo e *accountable*. O público, ao ser empoderado, expande, ainda, sua capacidade de barganhar, de se organizar e de eleger suas prioridades no que se refere ao interesse coletivo. Além disso, os minipúblicos facilitam o acesso a informações políticas relevantes, permitem um maior controle (monitoramento) do Estado pela sociedade e diminuem o clientelismo (CORTÊS, 2005; FUNG, WRIGHT, 2000; LUBAMBO, COELHO, 2005; VITALE, 2004, WAMPLER, AVRITZER, 2004).

A deliberação no âmbito dos minipúblicos pode, inclusive, trazer outros benefícios, principalmente se forem deliberações que confirmam poder decisório ao público, pois os cidadãos, em tal contexto, estariam mais inclinados a se engajar no processo do “toma lá, dá cá”, de fundamentação e entendimento, que requer e fomenta as habilidades de formulação de propostas, justificação, escuta, cooperação e compromisso (FUNG, 2004, p. 187).

Ademais, em oposição aos modelos de deliberação ampliada, os minipúblicos buscam aglutinar amostras representativas de todas as camadas sociais e incentivar o debate segundo regras da deliberação. Ou, como define Chambers, os minipúblicos são desenhados para serem esferas públicas mais perfeitas. São ambientes construídos para “solucionar” o problema atinente à deliberação em grupos numerosos de indivíduos. Artíficos de tal natureza são desenhados para serem grupos pequenos, mas

com caráter genuinamente deliberativo e representativo (CHAMBERS, 2009, p. 330).

Conforme Cohen e Fung (2004), na deliberação restrita, a ideia é trazer cidadãos comuns para debater sobre questões públicas. Geralmente, tais estratégias criam oportunidades para que os cidadãos deliberem uns com os outros e também com representantes políticos na intenção de melhorar a qualidade de determinadas decisões políticas, ao injetar conhecimento local, novas perspectivas, interesses excluídos ou aumentar a *accountability* pública. Por outro lado, essas contribuições geralmente são limitadas pelas instituições e a maioria das iniciativas visa apenas resolver questões locais ou problemas de planejamento administrativo, não se estendendo a questões mais gerais, como distribuição de renda, a questão dos direitos ou prioridades políticas nacionais. Além disso, tais oportunidades de debate são restritas a um número bem limitado de participantes diretos (COHEN, FUNG, 2004, p. 31).

2.2. Deliberação ampliada

Por outro lado, há autores que defendem uma deliberação ampliada ou aquilo que Cohen e Fung (2004) denominam *Deliberação Mediada (Indireta) na Ampla Sociedade (Mediated [Indirect] Society-Wide Deliberation*, no original). Esta é uma modalidade de ambiente deliberativo inspirada, em boa medida, nos moldes da teoria de Habermas (1997).

John Dryzek (2006), seguindo essa linha de pensamento, acredita que a deliberação é uma disputa de discursos multifacetados na esfera pública, buscando-se a resolução de problemas. A esfera pública consiste de um ambiente no qual se encontram constelações de

discursos: ou seja, Dryzek busca resolver o problema de escalas das sociedades contemporâneas ao propor uma deliberação que não se concentre no sujeito (“na contagem de cabeças”), mas, sim, nos discursos que trespassam e são entrecortados por esses sujeitos. O discurso, então, é um modo de se compreender o mundo pela linguagem, logo um mundo compartilhado. Trata-se de uma conversação pública anônima (a comunicação sem sujeito habermasiana).

Seyla Benhabib, por sua vez, ao tratar da questão da legitimidade do modelo deliberativo, afirma que não podemos mais pensar na deliberação como uma assembleia de pessoas reunidas que expressam suas opiniões. Deve haver, no dizer da autora, uma pluralidade de modos de associação (partidos políticos, iniciativas de cidadãos, movimentos sociais, associações voluntárias, grupos de conscientização etc.) que permita a todos os afetados articular seus pontos de vista.

É através da imbricada rede dessas múltiplas formas de associações, redes de organizações, que surge uma ‘conversação pública’ anônima. É crucial para o modelo de democracia deliberativa privilegiar tal esfera pública de redes de associações de deliberação, contestação e argumentação que entrecruzam e se sobrepõem. (BENHABIB, 2009, p. 119, itálico no original).

De modo similar, Jane Mansbridge (2009) lança as principais bases para pensarmos no sistema deliberativo ampliado. Inicialmente, o objetivo principal da autora é evidenciar a importância das conversações informais para a deliberação. O sistema deliberativo

ampliado é composto pela conversação entre representantes formais e informais em fóruns públicos, pela conversação entre ativistas políticos, pela conversação cotidiana em espaços privados sobre assuntos públicos e até pela conversação nos *media*.

Se esse sistema funciona bem, ele tende a filtrar e descartar as piores ideias; a adotar e aplicar os melhores pensamentos sobre os problemas públicos. Os indivíduos começam a entender melhor o que necessitam e o que desejam individual ou coletivamente. Ele também facilita aos cidadãos mudar a si mesmos e aos outros visando alcançar melhorias para eles e para a sociedade (MANSBRIDGE, 2009, p. 207-208). O sistema deliberativo “reconhece que a deliberação pública não é uma atividade restrita a micro ou macro ambientes, mas algo que se realiza em todos os tipos de instituições, arenas e espaços da vida social” (HENDRIKS, 2006, p. 497, tradução nossa).

No sistema deliberativo, Mansbridge afirma que tanto os *mass media* influenciam suas audiências pretendidas quanto são influenciados por elas. O mesmo se aplica aos movimentos sociais, que buscam pressionar governos não apenas para a implementação de leis, mas também para mudar o modo de pensar das pessoas. Logo, o processo deliberativo deve ser pensado como “um processo de interpretação coletiva a longo prazo e não apenas um procedimento de tomada de decisão” (MAIA, 2002, p. 61-62).

Habermas (1997) afirma que quanto mais as esferas públicas se desligam de sua presença física “mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública” (HABERMAS, 1997, p. 93). Essa ideia compõe a comunicação sem sujeito

habermasiana, que tem nos meios de comunicação de massa um importante ambiente operacional.

Segundo Maia (2002, 2008, 2011), a comunicação de massa tem um papel vital na efetivação da democracia, já que a formação da opinião e da vontade coletivas depende da informação política e do próprio debate ampliado sobre questões de interesse comum. Conforme Wessler (2008), a deliberação pública é pensada como uma competição e uma troca de ideias em um fórum amplo na sociedade. Nas democracias modernas, apenas os *media* podem fornecer esse cenário comunicativo que permita uma deliberação em ampla escala. Logo, a deliberação pública deve ser competitiva para assegurar que os cidadãos tenham a oportunidade de escolher entre as opções alternativas e então exercer seus direitos de liberdade de opinião (WESSLER, 2008, p. 1). Ou ainda, a visibilidade pública é fundamental para a esfera de discussão pública, porque ela garante a exposição da discussão aberta a todos os concernentes e torna disponíveis os temas de interesse público que são introduzidos no debate público ou que provocam a criação desses debates públicos (GOMES, 2008).

O próprio Habermas (2006), em seu ensaio sobre o problema da legitimidade política na sociedade, volta a enfatizar a importância da comunicação de massa para o modelo deliberativo que ele delinea. Habermas mantém sua posição de *Direito e democracia*, ao reafirmar que as dinâmicas da comunicação de massa são dirigidas pelo poder da mídia de selecionar e de moldar a apresentação das mensagens e pelo uso estratégico de poder social e político para influenciar as agendas de discussão, assim como acionar ou enquadrar temáticas públicas. Assim, ele

cita estudos em comunicação, como *agenda-setting*, *priming* e *framing*, e tenta demonstrar que os *mass media*, por si, podem ter impactos negativos nas competências cívicas dos cidadãos, como afirma a ideia de *video malaise*.

O autor admite, porém, que essas características não são suficientes para negar a aplicabilidade de um modelo mediado de política deliberativa. A comunicação política mediada não precisa se encaixar no padrão de uma deliberação completa. Essas opiniões publicadas se originam de vários tipos de atores – políticos e partidos políticos, lobistas e grupos de pressão ou atores da sociedade civil. Tais agentes são selecionados e moldados pelos profissionais da mídia, que se juntam na construção da “opinião pública”, que é, na verdade, a opinião que prevalece entre várias opiniões públicas (HABERMAS, 2006).

Essa opinião pública se espalha em diversas direções, voltando-se tanto para o governo que se preocupa em observá-la quanto para as audiências amplas e sobrepostas, campos e subculturas de onde ela se originou (HABERMAS, 2006, p. 415-416). Aqui se encontra o teste duplo da opinião pública. Ao retornar à sociedade, ela deverá novamente ser avaliada e filtrada pelos cidadãos (Ibid.). Nesse ponto, Habermas (2006) afirma o potencial democrático dos *media*. Mesmo se as mensagens forem enquadradas e distorcidas pela comunicação de massa e que o acesso à esfera de visibilidade pública seja desigual por sua estrutura de poder, esse poder é restrito pela “reflexividade peculiar” da esfera pública que permite a todos os participantes reconsiderarem o que é percebido como opinião pública. A distribuição desigual dos meios para tais

intervenções não necessariamente distorce a formação de opinião pública considerada.

Assim, apenas através do sistema como um todo, a deliberação pode ser esperada para operar como um mecanismo de limpeza que filtra os elementos “sórdidos” de um processo estruturado discursivamente para deliberação (HABERMAS, 2006), o que responderia às críticas de que as conversações na sociedade não conseguem atender aos procedimentos e exigências da deliberação propostos pelo próprio Habermas.

Dessa maneira, avaliando a deliberação ampliada na sociedade, Cohen e Fung (2004) afirmam que os embates discursivos na esfera pública tendem a ser amplamente participativos, já que acontecem por intermédio de diversas associações secundárias e movimentos sociais abertos. Os ingredientes essenciais são liberdades básicas, uma mídia diversa e independente e associações civis autônomas e vibrantes que ajudam a direcionar o debate público. Além das vantagens de abranger maior participação, essa deliberação seria menos vulnerável à influência de desigualdades sociais e monetárias. Ademais, se a razão pública racionalmente molda a opinião e guia as decisões coletivas, a esfera pública deliberativa aumentaria o autogoverno dos cidadãos.

Assim, a deliberação seria mantida por múltiplos momentos participativos de pequena escala que acontecem em períodos distintos, todos colaborando para a conversação pública, descentralizada e sem sujeito. Logo, há uma perda das interações básicas face a face, mas um ganho de amplitude e de inclusão (CHAMBERS, 2009; COHEN, FUNG, 2004; DRYZEK, 2006; GOMES, 2008; HENDRIKS, 2006; MAIA, 2008, 2011; MANSBRIDGE, 2009; PARKINSON, 2006).

Por outro lado, afirmam os autores, o maior problema dessa deliberação é a falta de um impacto político mais bem definido. Não há ligações claras entre as deliberações na esfera pública informal e as decisões políticas tomadas nos corpos legislativos e nas agências administrativas. Logo, a participação cidadã nessa esfera pública informal pode ter relevância política limitada.

3. Deliberação integrada

219

A proposta de deliberação “integrada” não tem a pretensão de apresentar um modelo teórico completo, visto que se trata de uma questão complexa e que divide boa parte de autores filiados à vertente deliberacionista. Nosso intuito é verificar exemplos práticos de que as duas “formas” de deliberação não precisam ser excludentes: na verdade, podem ser complementares.

Defende-se, aqui, que a teoria da deliberação ampliada já englobe os momentos de deliberação em minipúblicos. Estes seriam algumas das diversas arenas discursivas que ajudam a produzir os fluxos comunicativos que irão pressionar o sistema político, conforme a deliberação proposta na esfera pública de Habermas (1997). Os minipúblicos seriam apenas arenas deliberativas que se encontrariam mais próximas do topo do sistema político, mas que integrariam o sistema deliberativo ampliado da mesma forma.

Todavia, enfatiza-se que ainda são poucos os esforços por parte dos deliberacionistas para se pensar em um modelo integrado⁵. Chambers (2009) sustenta

⁵ Nesse sentido, Hendriks (2006) é uma precursora. A autora defende que apenas espaços discursivos “mistos” (*mixed*) podem resolver o impasse do modelo habermasiano, ou seja, como a opinião pública formada na esfera pública influencia a deliberação nos sistemas políticos formais. Essas esferas discursivas mistas combinariam modos de deliberação formais e informais, buscando encorajar o engajamento de atores que geralmente só participam de um tipo de deliberação

que houve uma transição das teorias de democracia deliberativa para as teorias de deliberação pública, especialmente no desejo dos deliberacionistas de realizarem pesquisas mais empíricas. Nosso objetivo é demonstrar que há exemplos nos quais as duas modalidades coexistem e se complementam. Pretende-se apresentar a discussão em duas etapas, ainda que de forma breve.

A primeira é a mais simples e se baseia no princípio de que os minipúblicos não existem isoladamente na sociedade. Seus participantes são cidadãos ordinários inseridos na esfera pública. Por mais que haja materiais informativos, regras sobre como agir na deliberação e a ênfase para se considerar as opiniões expostas nas deliberações restritas (FUNG, 2004), é impossível que os participantes também não considerem as opiniões exteriores que eles trouxeram. Razões, pontos de vistas e argumentos que foram criados e moldados na esfera pública. Um participante pode, e normalmente irá, apresentar pontos baseados em conversações que teceu em outras arenas discursivas (como o trabalho ou a família, por exemplo) ou mesmo em notícias divulgadas pelas instituições da comunicação de massa e seus dispositivos.

Nessa lógica, temos o relato de Baiocchi (2003) que, ao observar as audiências do orçamento participativo de Porto Alegre, por exemplo, afirma que se tratava de atividade comum os participantes relataram notícias dos jornais diários da cidade e tentar contextualizar a discussão realizada no ambiente fe-

(restrita ou ampliada) a entrarem em contato com os cidadãos que usualmente não são bem representados em ambas. Essas jurisdições mistas fortaleceriam a fertilização mútua de ideias entre diferentes tipos de atores, conectando o discurso público ampliado a conversações e decisões da elite política (HENDRIKS, 2006, p. 501).

chado com outros assuntos repercutidos nos *media*. Esse é um caso explícito, mas, em diversos outros, o participante fará o mesmo, mas de forma não clara e, às vezes, não intencional. Os componentes de minipúblicos não são como jurados que devem permanecer isolados de outras opiniões para não serem influenciados, mas, de maneira inversa, quanto mais inseridos nos problemas da sociedade, mais bem preparados estarão para contribuir no fórum deliberativo. Na verdade, como esses componentes dos minipúblicos precisam pensar nos cidadãos que não estão ali presentes e considerar seus pontos de vista (FUNG, 2004), esse diálogo com outras conversações informais e com os *media* é vital para que os outros discursos disponíveis na esfera pública sejam considerados na deliberação (DRYZEK, 2006).

A segunda forma de se pensar na deliberação integrada baseia-se na ideia de que as deliberações restritas não precisam, necessariamente, se manter dessa maneira. Cohen e Fung (2004) afirmam que a esperança ambiciosa é que “os cidadãos que participarem na construção de soluções para problemas concentrados na vida pública local possam se engajar mais profundamente na deliberação informal na esfera pública ampliada e em instituições políticas formais” (COHEN, FUNG, 2004, p. 32). Entretanto, os autores não apresentam nenhuma alternativa para se realizar a integração. Por sua vez, Chambers (2009) alega que a comunicação de massa não tem lugar no interior de minipúblicos, que não necessitariam dela para informação ou conhecimento e estariam isolados de sua influência.

Vários autores de teoria democrática veem a mídia com muitas restrições, uma vez que ela se-

ria antidemocrática e desigual em sua exposição de discursos, além de funcionar sobre a influência do mercado e de, em algumas ocasiões, ser acusada de distorcer discursos da sociedade por meio de enquadramentos ou de interesses próprios (CHAMBERS, 2009; HABERMAS, 1997, 2006). Entretanto, tais estudiosos reconhecem o papel ambivalente de tais meios. Maia, ao analisar o ensaio de Habermas (2006) das sociedades midiáticas de massa, resume o pensamento do autor:

Por fim, ao tratar da noção de sistema deliberativo, Habermas destaca a importância crucial da comunicação de massa, a fim conectar “a comunicação política na esfera pública, tanto com a sociedade civil quanto com o centro do sistema político” (2006, p. 420). [...] Ele [Habermas] deixa claro que o sistema dos *media* desempenha um papel central na mediação de diferentes arenas discursivas; seja para fazer circular fluxos comunicativos na sociedade, seja para por em marcha processos discursivos de legitimação. (MAIA, 2009, p. 66, grifos da autora).

Assim, como defende Gomes (2008), a visibilidade ampara a discutibilidade na esfera pública. A visibilidade gerada pelos *mass media* é necessária para que se trate de uma discussão aberta a todos os concernentes e para que os temas de interesse público sejam disponibilizados a todos. Aqui se encontra um quesito que consideramos problemático nos minipúblicos.

As deliberações realizadas no interior desses fóruns deliberativos de alcance limitado raramente ganham a esfera pública mais ampla, por conta de sua

baixa visibilidade. Ademais, quando um minipúblico se torna uma instituição estabelecida e rotineira do sistema político formal, suas decisões tendem a se tornar pouco atrativas para os meios noticiosos, sendo, dessa maneira, cobertas apenas em caráter excepcional.

Por outro lado, constata-se a existência de formatos e iniciativas que já consideram a expansão da discussão. Um exemplo não institucional é o site *Cidadão Repórter*⁶. Trata-se um fórum online mantido pelo grupo *Diários Associados de Pernambuco*, detentor de um jornal popular de custo baixo, duas rádios e um dos jornais impressos de maior circulação e tradição naquele Estado, o *Diário de Pernambuco*⁷. O fórum de discussão tem a proposta de ser um espaço no qual os cidadãos possam reivindicar, sugerir e informar o poder público acerca de problemas de sua comunidade, além de discutir anseios e necessidades com outros moradores.

O grande diferencial está no fato de que o jornal *Diário de Pernambuco* mantém uma coluna semanal, também nomeada *Cidadão Repórter*, onde expõe os assuntos mais debatidos no fórum. Apesar de o site não ser um minipúblico e o jornal não se tratar de uma instituição política formal, este é um exemplo simples de como uma discussão restrita pode ser ampliada. Obviamente, a visibilidade do jornal exerce pressão extra (e, em certos casos, influência) sobre os órgãos públicos. Os próprios jornalistas atuam ativamente no estímulo ao uso do fórum, entrando em contato com os responsáveis na Prefeitura ou Estado para averiguar se houve mudança depois da

⁶ Disponível em: <<http://cidadao.dpnet.com.br/cidadao/>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

⁷ O *Diário de Pernambuco* é o mais antigo periódico em circulação na América Latina, fundado em 1825, no Recife.

publicação da matéria (DANTAS, SAMPAIO, 2010). Após o lançamento da edição semanal da coluna no jornal impresso, os próprios participantes do fórum chamam a atenção para verificar se a questão não foi resolvida pela instituição responsável. Apesar de estar sob mediação e controle dos jornalistas e ainda precisar atender a critérios de noticiabilidade, acreditamos que a iniciativa tenha uma função democrática a ser considerada, pois permite uma discussão qualificada em seu interior, a ampliação dessa discussão e, conseqüentemente, uma maior pressão sobre o sistema político e um monitoramento efetivo das ações do Estado.

Em um nível mais formal e que envolve efetivos minipúblicos estão os orçamentos participativos de La Plata (Argentina) e do Recife⁸. Os programas exibem formatos similares baseados em duas etapas. A primeira ocorre de forma similar aos OPs já conhecidos (AVRITZER, 2008; VITALE, 2004). São audiências públicas nas quais os cidadãos deliberam a respeito do orçamento público e da melhor maneira de investi-lo. A diferença é que, ao final da primeira etapa, são definidas prioridades de ações e não os investimentos em si. Dessa maneira, a segunda etapa se trata exatamente da ampliação da deliberação, quando essas prioridades apontadas são votadas por todos os eleitores da cidade pela internet e por meio de outros mecanismos (urnas eletrônicas disponibilizadas em diversos pontos da cidade de Recife e por meio de celulares em La Plata). As obras e investimentos são realizados após a votação aberta.

⁸ Disponível em: <<http://www.presupuestoparticipativo.laplata.gov.ar/>> e <<http://www.recife.pe.gov.br/op/>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

Esse é um caso emblemático em que as próprias regras do minipúblico envolvem uma fase restrita e outra ampliada. Em nossa visão, esse desenho institucional é uma possível solução para as críticas de que o número de participantes dos minipúblicos é muito baixo em relação à população geral (CORTÊS, 2005) e, no caso de OPs, que os participantes não pertencem às camadas verdadeiramente necessitadas da população. O uso das urnas eletrônicas e dos sistemas de envio de mensagens de texto por telefonia celular (SMS) mitiga as questões da exclusão digital e amplia a participação da população. Conforme o quadro abaixo, é possível averiguar que o número de participantes no OP de Recife aumentou de maneira sensível a partir de 2007, quando a novidade foi implementada.

Tabela 1: Número de participantes do OP de Recife

PLENÁRIAS						
REGIONAL		TEMÁTICA	INTERME- DIÁRIA	URNAS	INTERNET	TOTAL
2001	26.257	3.778	12.032	--	--	44.068
2002	41.891	4.109	21.081	--	--	69.083
2003	42.426	3.594	23.581	--	--	71.604
2004	33.592	4.207	17.764	--	--	57.567
2005	46.892	5.224	24.816	--	--	78.937
2006	38.986	4.474	21.216	--	--	66.682
2007	45.652	6.215	--	25.980	6.987	86.841
2008	38.605	6.314	--	25.284	23.251	95.462
2009	44.121	6.893	--	32.527	41.846	125.387

Fonte: <<http://www.recife.pe.gov.br/op/index.php>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

Conclusão

Ao longo do artigo, indicou-se haver uma “divisão” entre os teóricos deliberacionistas na forma pela qual a deliberação deve ser realizada: se no interior de minipúblicos ou se na própria esfera pública em sentido amplo e disperso. Apresentamos argumentos

favoráveis e contrários a cada modelo, dispondo benefícios e problemas particulares.

A ideia de uma deliberação integrada que possa se beneficiar das duas modalidades de deliberação é amparada por alguns exemplos empíricos. Demonstramos que a comunicação de massa, aí inclusa a internet, pode beneficiar as discussões e deliberações restritas. A ampliação de tais discussões tem a capacidade não apenas de abarcar novos participantes para tais decisões, mas, também, de aumentar a qualidade da decisão, uma vez que é plausível pressupor que um número maior de concernentes (e consequentemente de pontos de vista) está sendo considerado.

Assim, defende-se que Chambers (2009) tem razão ao considerar que é preciso maior zelo em relação à ideia de deliberação ampliada. Entretanto, isso não deve implicar menor atenção aos minipúblicos. Ou seja, existe a possibilidade de se fomentar iniciativas, formais ou não, que considerem discussões restritas numa etapa e sua ampliação em outra fase, possivelmente por intermédio dos *mass media*. No caso do OP de Recife, por exemplo, não apenas se alcançou a possibilidade da discussão ampliada na esfera pública, mas, também, um efetivo aumento no número de cidadãos participantes.

Referências

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BAIOCCHI, G. Emergent public spheres: talking politics in participatory governance. **American Sociological Review**, v. 68, n. 1, p. 52-74, fev. 2003.

CHAMBERS, S. Rhetoric and the public sphere: has deliberative democracy abandoned mass democracy? **Political Theory**, v. 37, n. 3, p. 323-350, jun. 2009.

COHEN, J; FUNG, A. Radical democracy. **Swiss Journal of Political Science**, v. 10, n. 4, 2004.

CORTÊS, S. M. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

DANTAS, M.; SAMPAIO, R. C. Fóruns *online* e deliberação: conversações restritas ou participação democrática? **COMPÓS**, 19., **Anais...** Rio de Janeiro, 2010.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 173-209.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics and Society**, n. 29, p. 5-42, 2000.

GOMES, W. Da discussão à visibilidade. In: GOMES, W; MAIA R. C. M. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

GOODIN, Robert E.; DRYZEK, John S. Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-public. **Politics Society**, v. 34, p. 219-244, 2006.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. **Communication Theory**, n. 16, p. 411-426, 2006.

HENDRIKS, C. M. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 54, p. 486-508, 2006.

LUBAMBO, C.; COELHO, D. B. Governo e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente da participação em Pernambuco? In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 256-298.

MAIA, R. C. M. **Deliberation, the media and political talk**. New Jersey: Hampton Press, 2011 (no prelo).

_____. Esfera pública e os media na trajetória de pensamento de Jürgen Habermas. In: MARQUES, Â.; COSTA, C. T.; KÜNSCH, D. et al (Orgs.). **Esfera pública, redes e jornalismo**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2009. p. 48-69.

_____. Media e deliberação pública: mediações possíveis. ENCONTRO ANUAL DA COMPOS, 11., **Anais...** Rio de Janeiro, v. 1, 2002.

_____. **Media e deliberação**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

MANIN, B. **Principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.

MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

PARKINSON, J. Holistic democracy and physical public space. **British Journal of Political Science Conference**, London, 8 jun. 2006.

SMITH, G. **Democratic innovations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 220 p.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, V. S. R.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 239-254.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. R. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 210-238.

WESSLER, H. Investigating deliberativeness comparatively. **Political Communication**, v. 25, n. 1, p. 1-22, 2008.

229