

John S. Dryzek - Foundations and frontiers of deliberative governance

Oxford: Oxford University Press, 2010

Marília Silva de Oliveira*

Abordar a democracia deliberativa como um sistema e reforçar o argumento de uma governança deliberativa em franco desenvolvimento são os objetivos de *Foundations and frontiers of deliberative governance*, livro escrito por John S. Dryzek, professor de teoria política e social da *Australian National University*. Simon Niemeyer, pesquisador da mesma universidade, contribuiu na elaboração de dois capítulos.

A ação comunicativa praticada na forma de discursos é o elemento que dará sentido e existência à governança deliberativa proposta por Dryzek. O autor, profundo conhecedor dos elementos teóricos e empíricos sobre democracia, produziu um trabalho cuja leitura se reserva àqueles familiarizados com a literatura com a qual trabalha. Por essa razão, procuraremos desenvolver aqui reflexões sobre essa dificuldade em sua obra, e o ponto de partida é o uso do discurso como categoria principal que justifica a governança deliberativa. Apesar de definir o que entende por discurso, Dryzek não se dedicou a tornar sua compreensão fácil para o leitor, que precisa se debruçar na leitura dos capítulos para formar seu entendimento. Mesmo assim, a depender da abordagem desses capítulos, a palavra “discurso” pode assumir impressões diferentes: ora é objeto a ser representado, ora é simples comunicação ou retórica; ora é metaconsenso, ora constitui elemento crucial das redes sociais. Essa questão será problematizada conforme desenvolvermos a análise do livro.

Em *Foundations and frontiers of deliberative governance*, Dryzek está interessado em discutir o alcance da influência comunicativa e da reflexão

* É doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília e mestre em Ciências Sociais pela mesma universidade. E-mail: mariliasoliveira@gmail.com.

coletiva de forma sistêmica em diferentes espaços institucionais e escalas. Para chegar a esse objetivo, analisa casos diversos e aspectos conflituosos trazidos pelas mãos da teoria política, dos observadores de sua aplicação prática e de cientistas sociais com pesquisas empíricas na área da democracia deliberativa. Portanto, dialoga com diferentes correntes teóricas e empíricas, em especial aquelas que pavimentam a ação deliberativa como democrática.

O autor parte do questionamento de temas espinhosos para a teoria democrática – tais como legitimidade, representação e ação comunicativa –, que são pontos nodais de conflito e de diferentes interpretações. Esses temas são o insumo para a elaboração dos fundamentos da governança deliberativa, com os quais Dryzek busca lidar, aplicando o recurso discursivo. Dessa forma, o discurso assume uma função estratégica e passa a ser a espinha dorsal do que chama de governança deliberativa.

Certamente, a abordagem desse assunto não seria possível sem demandar diálogo com um arcabouço teórico complexo. Como faz uma revisão das correntes da teoria democrática¹ para problematizar os fundamentos da teoria deliberativa e preparar o campo no qual irá transitar, Dryzek, por vezes, apresenta algumas posições teóricas com profundidade e clareza, mas, em outras, ele o faz *en passant*. Caso exemplar é o resgate da definição habermasiana de discurso, a qual utiliza para desenvolver o seu próprio conceito. Nem a revisão de Habermas nem sua elaboração dão uma noção satisfatória sobre o significado embutido na palavra “discurso”, comprometendo, dessa forma, a compreensão do elemento principal de seu livro. Em resumo, um dos conceitos centrais com os quais trabalha aparece antes como um dado do que como uma questão.

Entretanto, com a intenção de conciliar teoria e prática social, o autor também faz uso de um conjunto amplo de situações reais, as quais não são apenas exemplos concretos, mas, sim, resultados de pesquisas empíricas que no livro são utilizados para construir a abordagem da governança deliberativa. Nesse caso, o papel que os minipúblicos desempenharam para o processo de democratização de Estados autoritários e a ação das redes de governança na área ambiental são bons exemplos de uso da empiria para caracterizar e

¹ Habermas e Rawls são referências recorrentes por abrirem o campo da democracia deliberativa. Mas Dryzek também se remete a argumentos de autores da democracia liberal, como Schumpeter, e de outros deliberacionistas, teóricos da escolha social e críticos como Young, Benhabib, Mansbridge, Riker, Mouffe, dentre outros.

fortalecer seu argumento. Dryzek elabora, portanto, uma receita em que a empiria e a teoria são complementares e, assim, os significados da categoria discurso assumem sentidos mais compreensíveis.

O livro está dividido em três partes complementares, com um total de 10 capítulos. Inicialmente, são apresentados o percurso transcorrido pela teoria democrática deliberativa, com debates críticos sobre o tema, e aspectos normativos dos sistemas deliberativos. A seção seguinte faz um reexame de pontos centrais dos fundamentos da teoria democrática que, para Dryzek, não devem mais ser vinculados a estruturas e políticas que constituem o Estado liberal democrático². Tais fundamentos são: legitimidade; representação; comunicação; pluralismo; e metaconsenso. Eles são redefinidos para acomodar elementos da teoria discursiva. A terceira parte é direcionada às fronteiras da governança deliberativa, construídas a partir dos fundamentos. Ela está organizada em capítulos sobre redes de governança, democratização de Estados autoritários, minipúblicos e suas macroconsequências, e políticas globais. Nessa última seção, o autor se preocupa em demonstrar como a democracia deliberativa pode acontecer em áreas em que a teoria liberal ou mesmo outras perspectivas da teoria democrática não conseguiram alcançar nem puderam enxergar elementos democráticos.

Ao apresentar a democracia deliberativa como um sistema, o autor busca saltar das particularidades institucionais de fóruns e minipúblicos para a estrutura de um sistema político ou internacional, em que fronteiras são apagadas juntamente com o enfraquecimento da autoridade política tradicionalmente exercida pelos Estados. Dessa forma, argumenta que a governança deliberativa unirá as escalas micro e macro de deliberação, não como um agregado de instituições ou esferas, mas como um sistema complexo, fluido e permeável em que o discurso e a linguagem são os elementos de conexão. O discurso, por meio da retórica, passa a ser o elo entre representantes em diferentes espaços e escalas. Como já exposto, esse é um conceito central para o autor e por essa razão merece atenção especial.

Discurso é definido como um conjunto de conceitos, categorias, ideias que irão caracterizar conjecturas particulares, julgamentos, contenções, disposições, intenções e aptidões (p. 31). Ele abrange ação social e prática

² Dryzek não introduz as eleições em seu trabalho. Nele, elas não funcionam como peças de autorização representativa nem como canal pelo qual as decisões coletivas acertadas nas esferas públicas alcançarão poder político, tal como trabalhou Habermas (2003).

e está vinculado a noções de valores e crenças. Discurso também pode ser definido como uma forma partilhada de compreender o mundo inserido na linguagem. Ele está acompanhado das perspectivas de constelação e contestação dos discursos que devem povoar a esfera pública. A palavra “constelação” é utilizada para dar sentido de diversidade e “contestação”, vista de forma simples, refere-se ao processo de construção da decisão coletiva.

O conceito é bastante amplo, o que gera complicações para sua aplicação como uma categoria explicativa. Para compreender os seus diferentes usos, é demandado do leitor conhecimento e estofo teórico. Contudo, é nos capítulos sobre as fronteiras da governança deliberativa, e não na discussão teórica dos fundamentos, que os significados de discurso se tornam mais claros. A partir dessa categoria desenvolvida pelo autor, o discurso assume sentidos diferentes de acordo com a forma como é utilizado. Mas, além disso, observamos que é um conceito que tende a excluir os indivíduos, especialmente em suas particularidades.

Para o autor, a prática de contestação dos diferentes discursos no interior da esfera pública pode ser instrumental para o alcance de legitimidade democrática. Esta, junto com a representação, é fundamento constituinte da governança deliberativa³. Dryzek e a maior parte dos democratas deliberativos entendem que a legitimidade é alcançada quando o conteúdo das decisões coletivas é resultado da influência exercida pela participação deliberativa dos atores envolvidos no espaço público. Porém, reconhecem que essa concepção enfrenta um problema de escala quando a análise salta de uma perspectiva institucional de minipúblicos para outra que envolve sistemas deliberativos que abrangem um grande número de pessoas. Ou seja, o tema escala é crucial para a discussão sobre legitimidade e também sobre representatividade.

A par dessa dificuldade, Dryzek procura destacar um ângulo particular em que a legitimidade possa ser alcançada na larga escala do sistema político. Para tanto, o autor faz um convite ao abandono da ideia de legitimidade como consentimento único dos cidadãos e incentiva a pensar numa direção diferente sobre as entidades existentes no mundo político, não necessariamente reduzível a indivíduos, que é a legitimidade discursiva. Ela será

³ Nas primeiras palavras do capítulo sobre legitimidade, Dryzek informa ao leitor que a democracia deliberativa começou como teoria da legitimidade democrática e permanece assim em considerável grau, pois essa é uma daquelas questões perenes ao se pensar sobre democracia.

alcançada quando decisões coletivas tiverem ressonância com a constelação de discursos e forem sujeitas ao controle reflexivo dos atores presentes na esfera pública. Como frisou o autor, é impossível qualquer decisão envolver plenamente todos os discursos em confronto na esfera pública e é igualmente impossível sua resolução por meio do consenso, de sorte que propõe um *working agreement* como recurso para se chegar às decisões coletivas.

Essa elaboração significa que os discursos sempre precisarão ser representados. Na visão de Dryzek e Niemeyer, coautor do capítulo sobre representação, o número de discursos que precisa de representantes em qualquer assunto é muito menor do que o número de representantes necessários em legislaturas (p. 43). Nesse sentido, consideram ser mais fácil constituir grupos deliberativos temáticos com representantes de todos os discursos relevantes do que legislaturas representativas.

Os autores não reivindicam que a representação de discurso seja preferível àquela de indivíduos. Alegam que ela, dadas suas características, é diferente e viável apenas quando a representação de indivíduos não é possível, como no caso de questões internacionais em que há uma indefinição do *demos* a ser representado. Porém, avaliam, contraditoriamente, que a representação discursiva é mais efetiva e dão justificativas que se remetem a questões de ética, racionalidade ou de razão ontológica. Estes dois últimos motivos chamaram nossa atenção.

Pelo princípio da racionalidade, os autores defendem que a representação por discurso poderia resolver problemas de ação coletiva em grandes grupos ou responder melhor às lógicas de processo de tomada de decisão política, por exemplo. Quanto ao problema de a representação conseguir agregar diferentes perspectivas e pontos de vista de forma igualitária em determinados fóruns, eles respondem que discurso é um conceito mais sólido do que o de perspectivas e ainda pode ser descrito e medido⁴. Para se contraporem à representação por perspectivas, defendida por Young⁵, eles assumem o seguinte: “(...) estamos abertos a discursos como força independente e possivelmente anterior à estrutura social” (p. 46). Os autores parecem sugerir

⁴ Os métodos para isso são expostos em outros capítulos e dependem de cientistas sociais para poder aplicá-los – essa determinação foi elaborada pelos próprios autores.

⁵ Eles se referem a Young em seu posicionamento de que, uma vez que as pessoas estão posicionadas de forma similar nas estruturas sociais, elas terão perspectivas similares. Mas, para eles, representação por discurso é conceitualmente mais simples do que representação de perspectivas, interesses, opiniões e grupos, que são ingredientes do que Young chama de democracia comunicativa (p. 46).

que é preferível o discurso ser independente e anterior à estrutura social; porém, não desenvolvem mais essa elaboração, e ficamos em dúvida sobre qual a intenção de Dryzek e Niemeyer em expô-la.

Já o princípio da justificativa ontológica para o uso da representação discursiva parece retirar do sujeito a autonomia da escolha. Aos olhos dos autores, um indivíduo é composto por múltiplos discursos, que, por vezes, estão em disputa ou em oposição, ressoando aspectos específicos do ser. Assim, o indivíduo estaria mais bem representado por meio do discurso e não individualmente. Os autores assumem que a representação individual “fratura” o sujeito quando ele precisa fazer escolhas na constelação dos discursos. Com isso, consideramos que são retiradas desse indivíduo sua capacidade e competência de sujeito político e social, bem como sua autonomia de decidir por si mesmo.

A representação discursiva também agrega outros tipos de problemas. Um deles se refere ao contingente de demandas que não se tornam discurso ou que serão preteridas em favor de discursos dominantes e já estabelecidos. Esse contingente pode envolver um conjunto de diferenças e de oposições que permanecerão marginalizadas, configurando uma das faces da opressão, tal como descreveu Young ⁶. Para a teórica, a marginalização é talvez uma das formas mais perigosas de opressão, pois “[uma] categoria inteira de pessoas é expelida da participação útil na vida social e, desse modo, é potencialmente sujeita à privação material severa e até mesmo ao extermínio” (1990, p. 53). Nessa citação, Young se refere a grupos marginalizados, mas, ao estabelecermos um paralelo com as demandas que não se transformam em discursos ou mesmo aqueles que são preteridos em relação a outros, talvez possamos identificar grupos marginalizados pelo formato dos discursos que defendem. A prática excludente das diferenças poderia continuar também dentro do formato de uma representação discursiva.

Outro aspecto negativo é a grande confiança na capacidade reflexiva dos atores e dos representantes que não são problematizados como sujeitos portadores de interesses particulares. Junto a isso, soma-se o fato de que Dryzek e Niemeyer supõem que os atores presentes na esfera pública serão competentes para contestar e controlar os diferentes discursos. Não conse-

⁶ Young, no livro *Justice and the politics of difference* (1990), destina um capítulo específico para tratar das diferentes formas de opressão, o que ela chamou de “Five faces of oppression” (“cinco faces da opressão”), quais sejam: exploração; marginalização; impotência; imperialismo cultural; e violência.

guimos apreender o significado de “atores competentes” nem mesmo o tipo de competência que devem ter para exercer a função de representantes de discursos⁷. Os autores chegam a falar de como se seleciona um representante para as “Câmaras de Discursos”⁸, mas estas são esferas públicas mais complexas, pois requerem métodos sofisticados de funcionamento.

No livro em resenha, não se encontra um modelo, utilizando a categoria discurso, que possa vencer os problemas de assimetria informacional e de poder e que permita um controle efetivo dos representantes. A *accountability* é concebida como a comunicação continuada do representante com os representados de forma a fazer sentido com o discurso que defende, mesmo se ele falar em nome de outros temas, atores ou instituições. Isto é, o controle depende da informação concedida pelo próprio representante, que, para os autores, parece ser desprovido de interesses privados distintos dos discursos que defende. Outro problema se refere à autorização da representação. Nesse aspecto, os autores assumiram que não conseguiram encontrar uma boa solução e deixam a questão em aberto.

Para Dryzek, após se alcançar uma decisão coletiva no espaço público, ela será transmitida para o espaço *empoderado* por meio da retórica, tornando-se assim uma opinião pública. Portanto, é por meio desta que se estabelecerão ligações entre representantes em diferentes espaços no sistema deliberativo, contribuindo para o seu fortalecimento (p. 200). Discurso, dessa forma, seria a produção de uma síntese das demandas de um grupo. No livro, o autor não fecha os olhos para efeitos de manipulação e autoritarismo que o uso da retórica pode gerar. A fim de contorná-las, propõe a aplicação de métodos e testes para avaliar seus aspectos sistêmicos e consequenciais, os quais informarão quando e se é conveniente seu uso.

⁷ Habermas trata como atores competentes aqueles que possuem capacidade comunicativa. Parece que Dryzek está seguindo a mesma lógica, mas falta ao livro uma definição mais clara sobre a utilização do conceito.

⁸ Tais câmaras podem ser uma estrutura formal – vinculada à arquitetura estatal, que auxilia governos e legislaturas em diferentes aspectos – e informal – composta no espaço público. Ambas podem coexistir e ser ligadas a elementos no chamado “sistema deliberativo integrado”. Para constitui-las formalmente, é preciso identificar e descrever o conjunto de discursos relevantes bem como seus representantes, que não podem ser eleitos. Para a seleção dos representantes, são apresentados métodos quantitativos, qualitativos e etnográficos, que serão elaborados e postos em prática por cientistas sociais. De acordo com os autores, a triangulação entre diferentes métodos poderá trazer mais confiança para a seleção dos representantes.

Em outro capítulo, também escrito em parceria com Niemeyer, os autores apresentam um novo conceito: o metaconsenso. Ele é uma alternativa para tratar de questões críticas, tais como confronto de identidades e princípios morais, manipulação de processos de decisão e debates políticos⁹. O metaconsenso pode ser normativo (reconhecimento da legitimidade de diferentes valores), epistêmico (credibilidade de crenças em disputa), de preferência (reconhecimento da natureza das escolhas em disputa) e discursivo (conjunto apropriado de discursos e as identidades por eles geradas). Está baseado na capacidade dos atores racionais de reconhecerem as identidades, crenças e preferências opostas em situações de conflito. Esse reconhecimento levaria o conflito para outra dimensão, em que as partes envolvidas pudessem construir um *working agreement*. Todavia, esse conceito também traz riscos, em parte reconhecido pelos autores, de reduzir e desconsiderar diferenças, além de possibilitar manipulações. Os autores alertam para alguns aspectos sobre as condições e a forma em que o metaconsenso é construído. Nesse sentido, oferecem-nos um conjunto de argumentos teóricos, metodológicos e empíricos que podem descrever seu processo de construção, mas que são confusos e complexos. Mais uma vez, o uso do discurso parece variar.

Na terceira parte do livro, é trazida uma discussão sobre arenas da vida política que escaparam à categorização formal das teorias democráticas. Dryzek, entretanto, foi bem sucedido ao perceber que algo de deliberativo acontecia nesses espaços e procurou analisá-los a partir dos fundamentos da democracia deliberativa e de seus aspectos normativos. Tais arenas correspondem às redes de governança, à democratização de Estados autoritários, aos minipúblicos e suas macroconsequências e às políticas globais.

De acordo com o livro, as redes de governança desafiaram a democracia como fontes de erosão da autoridade política do Estado soberano, tornando o exercício do poder menos visível. Elas são compostas por uma diversidade de atores – como grupos de interesse, mercados, organizações não governamentais, institutos de pesquisa, ativistas e até mesmo representantes de diferentes agências do governo – que se articula em espaços *empoderados* e, com o uso da retórica, forma opinião pública. Sua governança pode transcender as fronteiras dos Estados e acontecer em vários níveis.

⁹ Os autores advertem que o metaconsenso não é solução para todos os problemas que envolvem pluralismo e consenso, pois consideram que “qualquer metaconsenso é caracterizado tanto pela exclusão como pela inclusão” (p. 101).

Geralmente, as redes de governança se formam em torno de um número restrito de áreas temáticas que se constituíram a partir da defesa de discursos nos espaços públicos. Elas podem assumir um caráter antidemocrático em situações em que há, por exemplo, dominação de um único discurso ou de um grupo específico, o que não é raro, especialmente quando tais discursos alcançam a opinião pública internacional. Apesar de reconhecer esse potencial negativo das redes, Dryzek as reforça como instâncias com capacidade democrática e deliberativa que, a partir de dinâmicas internas próprias, podem produzir legitimidade, representatividade discursiva e metaconsenso. Dessa forma, elas podem ser interpretadas como sistemas deliberativos (p. 134).

O autor avalia que, com essa dinâmica, o discurso poderá ser introduzido nas esferas públicas globais, onde a autoridade formal não é exercida por Estados, mas pode ser coordenada por instâncias reguladoras como a Organização Mundial do Comércio e o Fundo Monetário Internacional¹⁰. A retórica é o elemento que conectará os representantes e as redes espalhadas no sistema global e, com a suposta promoção do metaconsenso, organizará o discurso em arenas onde não há altos comandos, mas que, nem por isso, deixam de ser hierárquicas. O sistema deliberativo global, nesse caso, é visto como o lugar onde ações políticas serão testadas e que, para ser legítimo, requer que elas sejam democratizadas. O professor acredita que o caminho deliberativo é mais possível e atrativo do que as posições concorrentes de democracia para promover o sistema deliberativo global. No caso das redes e das políticas globais, o discurso parece ser o elemento que constitui suas identidades.

Para abordar a democratização de Estados autoritários, Dryzek resgatou os elementos normativos da democracia deliberativa para analisar comparativamente casos de diferentes países¹¹. O autor faz uma avaliação dos aspectos formais da democratização com um olhar atento nas experiências deliberativas engendradas pela sociedade que considerou assumir características de deliberação autêntica e inclusiva. A experiência da China, para ele, é um exemplo interessante em que, provavelmente, práticas formais de transição democrática tardarão a acontecer, mas que, no campo social,

¹⁰ Essas duas instituições possuem um discurso geral que já é reconhecido mundialmente e que está orientado para o liberalismo econômico. Elas são arenas onde o discurso oposto, algo como *welfare state*, seria rechaçado e o alcance do metaconsenso, comprometido.

¹¹ Esses elementos requerem que as decisões coletivas tomadas nas esferas públicas sejam autênticas, inclusivas e consequenciais.

já apresenta experiências deliberativas que podem vir a ser efetivas para o processo de democratização.

O autor valorizou, na análise dos processos de democratização dos Estados, as experiências ocorridas nos minipúblicos e suas consequências no sistema político. Os minipúblicos são tipos particulares de fóruns que trazem experiências inovadoras ao sistema deliberativo. São compostos por cidadãos recrutados para deliberar sobre questões políticas contenciosas e complexas. Segundo Dryzek, o seu estudo pode nos trazer referências sobre o que gostaríamos que a deliberação produzisse nos sistemas políticos e o que gostaríamos que fosse evitado. Portanto, expõe algumas lições positivas e desafios que podem ser encontrados quando se parte para uma ação deliberativa em larga escala. Os minipúblicos poderiam ser utilizados nos sistemas políticos, com potenciais impactos para as decisões coletivas. Mas somos alertados a prestar atenção às peculiaridades dos sistemas políticos em que são utilizados.

Ao abordar as fronteiras da governança deliberativa, o autor trabalha com elementos distintos da deliberação, com sua capacidade de ser autêntica e inclusiva, de produzir metaconsensos, de quebrar regras formais e de chegar a decisões coletivas. Também constrói um enredo em que os fundamentos democráticos possuem papéis importantes na construção do sistema e da governança deliberativa. Para tanto, estabelece uma série de métodos e uma lógica para o uso do discurso que dependem de um encadeamento de ações para conduzir à governança. Se eles estiverem ausentes ou se o encadeamento falhar, frustrarão o princípio democrático e poderão comprometer o sistema deliberativo. Isso nos leva a concluir que esse modelo apresenta algumas amarras que, em vez de fortalecerem o sistema, podem enfraquecê-lo como uma proposta democrática.

O uso do discurso é estratégico para a argumentação do autor. Por ter um conceito elástico, pode se adaptar a diferentes demandas e exercer funções diferentes. Essa flexibilidade não pode lhe retirar a obrigação de ser democrático. Nesse sentido, há que atentar para os riscos que uma definição frouxa de discurso pode acarretar para a democracia, não apenas em termos teóricos mas especialmente na prática de governança deliberativa.

Por fim, apesar de conter pontos críticos, o livro é exitoso em identificar diferentes situações em que a ação comunicativa e a deliberação conquista-

ram espaços e poder, especialmente em um sistema complexo, de múltiplas relações e no qual a autoridade está dispersa. Dryzek apresenta uma rica discussão teórica e busca fundamentar sua proposta de governança deliberativa em cânones democráticos e na pesquisa empírica das práticas sociais. É uma importante contribuição para o debate acadêmico e para as experiências empíricas que, certamente, buscarão testar os limites dos modelos e métodos apresentados pelos autores do livro.

Referências

- HABERMAS, Jünger (2003). *Direito e justiça: entre facticidade e validade*, v.2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- YOUNG, Iris Marion (1990). *Justice and the politics of difference*. New Jersey: Princeton University Press.

Recebida em 31 de agosto de 2012.

Aprovada em 15 de outubro de 2012.