

COMPLEXIDADE SOCIAL E SOBERANIA POPULAR: UMA TENSÃO CONSTITUTIVA NA TEORIA DEMOCRÁTICA¹.

Cláudia Feres Faria²

O ponto de partida deste artigo é a identificação de uma tensão, no interior da teoria democrática, entre complexidade social e soberania popular. Analisar os argumentos que retratam sua conformação, bem como o padrão de solução oferecido para tentar solucioná-la são objetos deste mesmo artigo.

Embora a idéia de complexidade produza uma série de controvérsias fora e dentro das ciências sociais, suas conseqüências para a idéia de democracia parecem estar envoltas em um certo consenso que apenas recentemente vem sendo questionado (Bohman, 1996). É comum encontrarmos na literatura própria a esta área, portanto, uma associação positiva entre a idéia de complexidade social e aquilo que ficou conhecido como modelo realista de democracia ou teorias empíricas da democracia.

Os constrangimentos impostos pela *expertise*, pela divisão social do trabalho, pela introdução de novas tecnologias, pela automização dos sistemas sociais, pelo tamanho e pelo número de pessoas das sociedades modernas são comumente associados à redução da capacidade dos cidadãos, até mesmo aqueles mais bem informados, de intervirem no “circuito do poder”. Esta associação faz da idéia de soberania popular³ sua vítima inevitável, tornando os processos decisórios das sociedades

¹ Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no GT25 - Teoria Social e Multiplicidade da Modernidade - no 30º Congresso Anual da ANPOCS realizado em Outubro de 2006 em Caxambu.

² Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG.
Recebido em 02/2007. Aceito em 04/2007.

³ O problema da prática da soberania popular entendida como participação direta dos cidadãos na produção das leis e na elaboração e execução das políticas públicas é caracterizado por um extenso debate que remonta aos gregos (Held, 1995). Este debate não será analisado aqui. Nos ateremos ao modo como este problema é retrabalhado pelas tradições realista e deliberativa de democracia. Vale adiantar, no entanto, que se no interior do modelo realista existe um consenso em torno da inviabilidade da forma direta de democracia nas sociedades complexas, no interior do modelo deliberativo esta posição não é consensual uma vez que existem alguns democratas deliberativos que defendem formas direta e participativa de governo como a melhor, se não a única, estratégia de se alcançar os valores morais que a democracia deliberativa prescreve (Gutmann e Thompson, 2004; Cohen, 1999; Bohmann, 1996).

modernas cada vez menos abertos à participação de todos aqueles cujos destinos estão intimamente vinculados à eles.

A afinidade positiva estabelecida entre complexidade social e realismo político decorre do padrão de solução oferecido por este modelo para a tensão supracitada: a representação política tornou-se a fórmula institucional possível para lidar com ela. Temos, então, que com a extensão da cidadania política, embora nem todos decidam, um conjunto cada vez mais expressivo de pessoas passam a escolher, em eleições periódicas, aqueles que decidirão em seu nome.

Este padrão de solução tem sido questionado e novas respostas têm sido oferecidas. Assim, a disputa em torno da forma mais adequada para resolver a tensão entre complexidade social e soberania popular tornou-se também tema corrente e importante nas ciências sociais. Se por um lado, o processo de complexificação social é um consenso neste campo, suas conseqüências para a inclusão política dos cidadãos nos processos decisórios das sociedades modernas permanecem ainda em questão. Daí nosso interesse em analisar este debate. Para fazê-lo, este artigo será estruturado mediante as seguintes sessões: na seção 1, analisaremos as contribuições teóricas de Max Weber, Niklas Luhmann e Robert Dahl no que diz respeito aos argumentos referentes a conformação da tensão entre complexidade social e soberania popular, bem como os argumentos referentes ao padrão de solução oferecido para solucioná-la. Como será mostrado, os três autores encontram na representação política e no mecanismo eleitoral a forma possível e/ou desejável de resolver esta tensão. Na seção 2, analisaremos as contribuições que os argumentos de Jürgen Habermas trazem para a temática em questão. Podemos adiantar que Habermas, ao vincular a democracia à uma prática participativa e societária, muda o foco da teoria democrática até então extremamente centrada na organização do poder político. Entretanto, se seus argumentos ampliam substantivamente o debate contemporâneo sobre as possibilidades de inclusão política dos atores sociais nas democracias contemporâneas, eles não conseguem romper com a tensão identificada, apontando claramente para sua persistência nas sociedades liberais democráticas. Este será o tema da sessão conclusiva deste artigo.

I – COMPLEXIDADE SOCIAL E “REALISMO” POLÍTICO

É possível afirmar que o processo de complexificação social - compreendido como um processo de diferenciação estrutural no interior da sociedade, levando, a partir daí, à constituição de esferas/sistemas

sociais⁴ e níveis de ação funcionalmente especializados - trouxe conseqüências importantes para a operacionalização da ordem social moderna como um todo e para os sistemas que a compõe em particular. O sistema político não foge à regra.

O processo de complexificação afetou substantivamente o funcionamento deste sistema, uma vez que suas conseqüências envolveram (1) um processo de racionalização da sociedade que redundou no predomínio de um tipo particular de ação, a ação instrumental, cuja influência abarcou todas as esferas da vida social (Weber), (2) um processo de diferenciação funcional que resultou na autonomização dos sistemas funcionais e no fechamento de cada um deles às influências dos outros sistemas (Luhmann) e (3) uma multiplicação e um crescimento do número de atores sociais e das unidades territoriais que limitaram a capacidade destes atores, individual ou coletivamente, de intervirem diretamente na função própria deste sistema, qual seja, tomar decisões (Dahl).

Desta forma, o processo inclusão política, cuja abrangência vai aumentando paralelamente ao processo de complexificação da sociedade moderna via a expansão da cidadania política, se vê paradoxalmente comprometido pelos constrangimentos criados pela complexificação social.

Em Max Weber (1978; 1982; 1992), Niklas Luhmann (1982; 1990; 1997) e Robert Dahl (1973; 1989; 1997; 2000) encontramos, além da explicitação desta tensão, uma resposta similar para esta situação paradoxal: os três autores encontram na representação política a saída para o problema da inclusão política nas sociedades complexas. O conceito de soberania popular passa, assim, a ser circunscrito a um conjunto de direitos estabelecidos constitucionalmente dentre os quais se inclui o direito de participação política por meio da representação. Complexidade social, portanto, passa a ter mais afinidade com a representação dos indivíduos na arena política do que com a sua participação direta na constituição do poder vinculante. No que se segue analisaremos como cada um deles chega ao padrão representativo de solução para a tensão identificada.

1.1 - Weber: o processo de racionalização como constrangimento à compatibilidade entre complexidade social e soberania popular

O processo de modernização e complexificação da sociedade pode ser apreendido na obra de M. Weber mediante sua análise da racionalização crescente do mundo moderno que, na visão deste autor, redundou em um tipo particular de ação humana - a ação instrumental - cujos resultados

⁴ Esferas política, legal, científica, econômica, estética e religiosa.

podem ser vistos na crescente burocratização da sociedade moderna, no processo de formalização da lei e na própria democracia.

As conseqüências sociais do processo de racionalização das normas, valores, intuições e ações constituem uma das principais preocupações de Weber. Em *a Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1992), este autor apresenta um diagnóstico “desencantado” das sociedades modernas decorrente deste processo que, segundo ele, se não fosse contido acabaria por ossificar a ordem social, inibindo qualquer espaço para a iniciativa individual. O pensamento de Weber é, assim, dominado pelos problemas gerados por esse processo secular de racionalização cujas conseqüências se estendiam a todos os níveis sociais (Mommson, 1982, p.109).

Com intuito de entendermos sua singularidade, é necessário explicitar que a conduta de vida metódica, objetivada que abarcará todas as esferas da vida social e será propulsora do capitalismo ocidental, possui diversas determinações que não se reduzem nem ao materialismo nem, tão pouco, ao idealismo. Não obstante, como aponta Birnbaum (1994), para Weber “o sistema de valores vigente em uma sociedade limita as possibilidades de variação institucional dentro dela; uma variação muito grande nas bases de legitimação nas estruturas de comportamento de diversos segmentos da sociedade pode causar abalos na função institucional” (p.108). Sendo assim, a análise da história das grandes religiões mundiais – dado que o sistema de crenças (ou convicções) religiosas dá aos indivíduos uma explicação do mundo em que vivem e condicionam seus modos de vida práticos - nos oferece o caminho para compreender o processo de mudança institucional ocorrido que, por sua vez, influencia a mudança dos tipos de dominação, redundando na racionalização (e complexificação) completa do aparato político próprio da dominação legal.

A mudança progressiva das formas de crença religiosa – das mágicas ou carismáticas e, assim, encantadas, para as formas de atividade religiosa institucionalizadas e progressivamente rotinizadas, e, assim, desencantadas – gerou um processo de diferenciação através do qual essas visões de mundo religiosas tornam-se dispensáveis, na medida em que sua influência sobre a conduta social do indivíduo na vida cotidiana se enfraquece, fortalecendo, concomitantemente, as forças institucionais e os interesses materiais na determinação das ações e da conduta intelectual deles⁵. Alcança-se, assim, o processo de rotinização e racionalização formal

⁵ Schluchter (1979) em *The rise of western rationalism* nos mostra os diferentes caminhos, analisados por Weber, através dos quais uma dominação efêmera, pessoal, fora das regras (dominação carismática) transforma-se em uma dominação calcada em uma formação institucional durável e baseada em regras. O primeiro vincula-se ao problema da sucessão. Segundo Schluchter, “a designação dos sucessores vincula a ligação da missão

de certas visões de mundo religiosas que afetarão o comportamento destes indivíduos e as instituições das quais fazem parte.

Este é o pano de fundo sobre o qual Weber parte para analisar a natureza, o funcionamento e as conseqüências da burocratização e sua forma de ação correlata, a ação racional-instrumental, nos vários níveis da vida social que se encontram, agora, totalmente diferenciados.

As mudanças dos tipos de dominação constituem um bom exemplo deste processo de racionalização. Ao contrário dos dois outros tipos de dominação – carismática e tradicional - a dominação legal só se consolida onde um sistema de regras é executado juridicamente e administrativamente segundo princípios que são válidos para todos os membros de um grupo. As pessoas que exercem o poder de comando são os superiores indicados ou eleitos através de procedimentos legalmente sancionados e que são, eles mesmos, orientados para a manutenção da ordem jurídica. As pessoas sujeitas aos comandos são iguais juridicamente na medida em que obedecem “a lei” e não as pessoas que a implementam. A legitimidade da autoridade repousa agora na legalidade da regra geral cujos princípios se aplicam também ao “aparato” que implementa este sistema de dominação.

Esta organização é contínua, seus representantes são sujeitos às regras que delimitam suas autoridades, instituem controles sobre os seus mandatos, separam a pessoa privada do desempenho de suas funções e requerem que todas as transações sejam escritas para que sejam válidas (Bendix, 1977, pp. 294-296).

O protótipo do conceito de Max Weber de dominação legal é o estado moderno caracterizado pela presença de uma ordem legal, de um aparato administrativo, de uma jurisdição compulsória sobre um determinado território e pelo uso legítimo da força no interior deste mesmo território.

A força particular da administração burocrática, própria a esta forma de dominação, reside, segundo Weber, na separação rigorosa entre aqueles que operam a máquina administrativa e aqueles que se apropriam

carismática com as regras externas. Isso significa uma normalização cotidiana. [Além disso], cada transposição do carisma em estruturas institucionais induz a sua transformação no sentido da normalização. [Assim], o carisma pessoal é tradicionalizado ou racionalizado (legalizado)”. O segundo vincula-se ao processo de racionalização do carisma ligado não mais às qualidades carismáticas da pessoa original, mas às formas sociais. “A racionalização acontece quando o desenvolvimento da durabilidade do carisma, sua transposição em um quadro institucional não se realiza por uma transposição de qualidades carismáticas da pessoa original para outras pessoas e, sim, para formas sociais. (...) A crença na legitimidade passa a estar ligada às instituições e não às pessoas que a representam” (pp. 96-97).

dela. Diferentemente dos sistemas políticos tradicionais, a tarefa da administração não faz mais parte das funções de uma classe específica, intitulada a compartilhar o exercício do poder público por causa de seu *status* social e pessoal, ela passou a ser domínio exclusivo de uma profissão particular, os servidores públicos, que ao operarem de acordo com um sistema de regulação formal, dentro de funções precisamente fixas, estão sujeitos ao controle permanente dos seus superiores (Mommsen, 1982, p. 113).

A estrutura hierárquica de uma instituição burocrática e a sujeição de todas as suas operações às regras e regulações formalmente racionais apresentam vantagens das quais Weber destaca a aplicabilidade universal a qualquer esfera de interação humana, a previsibilidade e, acima de tudo, a eficiência. Dessa forma, ela se constitui em um instrumento perfeito do governo efetivo, principalmente sob as condições da sociedade de massa (Weber, 1978, Vol I, p. 975).

Não obstante, uma vez que a burocracia tende a sujeitar tudo ao seu controle com o intuito de eliminar todas as fontes de conduta social irracional (encantada) e imprevisível, ela torna-se uma ameaça à liderança criativa e às iniciativas individuais, “um perigo para as iniciativas dos indivíduos presos às suas amarras” (idem).

Uma certa ambiguidade pode ser constatada aqui uma vez que Weber, se por um lado, avaliava as técnicas modernas da organização burocrática superiores a todas as formas tradicionais de organização social, por outro, enfatizava também seus efeitos perversos sobre uma ordem social liberal cujos princípios norteadores eram a individualidade e a auto-realização pessoal.

Esta ambiguidade pode ser vista como um aspecto da tensão entre complexidade social e soberania popular, ou seja, o surgimento de uma ordem social diferenciada, racionalizada e burocratizada que, embora eficiente, tem como efeitos a limitação da criatividade individual. Criatividade esta associada exatamente à capacidade dos indivíduos de interferirem nesta mesma ordem. Assim, a burocracia deixa de ser considerada pelo autor unicamente como um instrumento técnico para implementação de regras e o exercício do poder e passa, progressivamente, a ser vista como uma forma de organização social cujo princípio racional instrumental impossibilita qualquer intervenção nesta ordem.

Especificamente na esfera política, o governo legal formal, que se apóia na organização burocrática, opera totalmente de acordo com o princípio da racionalidade instrumental. Tal método de governo é mais eficiente uma vez que reduz os conflitos ao mínimo e utiliza todas as energias na realização de um fim ótimo. Entretanto, a natureza impessoal do governo legal, associado à progressiva eliminação de todas as formas de

atividade individual, cria condições que precipitariam sua petrificação na medida em que todas as interações sociais tornam-se mais e mais uniformes e os incentivos para a inovação de qualquer tipo são obstaculizados (Mommsen, 1982, p. 117).

A democracia moderna passa, então, a ser uma das vítimas deste processo, uma vez que não pode ser pensada sem a burocracia. Suas conseqüências perversas como a ossificação das relações sociais, dado que ela as despersonaliza; a sujeição da conduta pessoal de todos os indivíduos à regulação formal-racional; a criação de uma nova classe de privilegiados separada da população em geral e o impedimento à emergência de lideranças criativas, atingem, igualmente, o governo democrático.

Deriva-se daí seu diagnóstico desencantado da modernidade e suas formas de organização. Se por um lado, os esforços das democracias de massa em equalizar as diferenças sociais induziram a substituição da administração dos notáveis por um conjunto de profissionais remunerados, por outro lado, o que temos é o desenvolvimento de mais estruturas burocráticas (vide o exemplo utilizado pelo autor dos partidos de massas), cujas vantagens seriam a eficiência e agilidade, mas que resultam também na alienação das relações sociais (Weber, 1978, Vol. II, p. 978).

Encontramos neste diagnóstico a configuração da tensão entre complexidade social e soberania popular. Para Weber, seria ingênuo acreditar que nas sociedades modernas o povo teria condição de determinar seu próprio destino político. O único traço distinto das democracias constitucionais, quando comparada às outras formas de dominação, era o fato de que a democracia constitucional possuía um sistema de eleições de seus líderes formalmente livre, ao passo que as outras formas possuíam um sistema de seleção de líderes políticos fechados nas classes governantes. Conceitos como vontade popular ou vontade genuína do povo tornaram-se para ele uma ficção. O governo representativo e as eleições periódicas tornam-se os arranjo viáveis para lidar com os fatos decorrentes da racionalização crescente do mundo moderno. A demanda pela autodeterminação do povo é substituída, assim, pelo direito de este mesmo povo de escolher seus próprios líderes. De uma perspectiva que o autor denomina realista, a democracia pode, no máximo, significar dominação pelos líderes livremente eleitos que, por sua vez, agem conforme sua própria conduta.

Independente do fato de o direito às eleições livres ser insuficiente para legitimar a autoridade democrática, Weber já não mais considerava esta uma questão relevante uma vez que a substância da democracia passou a residir somente neste direito.

O autor introduz ainda a idéia de competição entre aqueles que são capazes de liderança e que possuem uma *vocação interna* capaz de

estabelecer objetivos para as massas. Neste processo, as técnicas plebiscitárias de demagogia e vinculação emocional das massas com os líderes constituem métodos legítimos. Em oposição, portanto, ao princípio de legitimação da dominação através de um processo de formação política de baixo para cima, um princípio alternativo se auto-sustenta, ou seja, a legitimação da dominação por virtude da autoridade pessoal, baseada na qualidade carismática daqueles que possuem a vocação para liderar e governar⁶. Com isto Weber esperava assegurar um máximo de liderança política efetiva nas sociedades modernas e, assim, restaurar as condições sobre as quais a liberdade dos indivíduos pudesse ser mais do que uma mera fórmula.

Weber nos mostra, portanto, como e por que os cidadãos nas sociedades modernas perdem o controle sobre a determinação dos processos decisórios destas sociedades e, conseqüentemente, sobre as possibilidades de determinarem seus próprios destinos. Weber também percebe os problemas derivados desta *perda de liberdade* para a própria democracia. Embora consciente deste processo e de seus efeitos deletérios para emancipação dos indivíduos, ele não foi capaz de oferecer nenhuma saída para além daquela baseada na eleição periódica do líder carismático.

1.2 – Niklas Luhmann: a diferenciação sistêmica como constrangimento à compatibilidade entre complexidade social e soberania popular

Para explicar a modernidade, Niklas Luhmann toma como unidade básica de análise o sistema e não o indivíduo⁷. Não temos, como

⁶ Mommsen (1989) ressalta aqui também uma postura ambivalente de Weber em relação à democracia. Por um lado, o princípio da autodeterminação individual deveria ser garantido mediante a escolha substancialmente irrestrita dos respectivos líderes, assim como pelo apoio adicional nas eleições através das instituições parlamentares. Por outro lado, o líder democrático é, em princípio, uma variante da autoridade carismaticamente constituída que, como tal, deriva e é legitimada pelo governado apenas na forma, uma vez que os líderes governarão exclusivamente segundo suas próprias responsabilidades sem compromisso substancial ou material com a vontade do eleitorado. Mais do que isso, a autoridade do líder se apoiará na crença emocional dos votantes e de seus apoiadores e na qualificação formal do governante para a liderança. Por isso, Weber teria definido a democracia parlamentar, no contexto de sua teoria dos três tipos puros de dominação legítima, como sendo uma variante anti-autoritária da dominação carismática: a *democracia plebiscitária* é um tipo de governo carismático que está por trás de um tipo de legitimidade que é *formalmente* derivado de e persiste como um resultado da vontade do governado (p.118).

⁷ Seguindo King e Schutz (1994), podemos afirmar que, para Luhmann, a natureza funcionalmente diferenciada da sociedade moderna desqualifica “o indivíduo” como uma unidade útil de análise sociológica. (...) Em sua abordagem teórica, o caminho para

em Weber, uma teoria da ação, mas uma teoria sistêmica. O processo crescente de diferenciação sistêmica – definido como “uma replicação, no interior de um sistema, da diferenciação entre um sistema e seu ambiente” - caracteriza o que este autor compreende por modernidade.

“A sociedade moderna, diferentes de outras sociedades, é um sistema funcionalmente diferenciado. Sua análise, por isso, requer um estudo detalhado de cada uma dos subsistemas funcionalmente diferenciados. Sua dinâmica é esclarecida mediante o fato de que os sistemas funcionais tornam-se relativamente autônomos e provêm mutuamente os ambientes uns para os outros” (Luhmann, 1982, xii).

A sociedade moderna é, portanto, composta por vários sistemas que se relacionam entre si e com seus ambientes via “observação” que, por sua vez, reconstitui tudo que é observado no ambiente de um sistema em uma “distinção”, dado que aquilo que os sistemas observam, eles o fazem sob sua própria perspectiva. Cada um dos sistemas se forma segundo suas próprias operações e, assim, constitui seus ambientes. Cada um deles representa uma entidade que existe no interior de um ambiente que é, ele mesmo, um construto dessa operação. A identidade de cada um deles é reproduzida no interior deste ambiente (King e Schutz, 1994, p. 263).

A função desse processo de diferenciação é aumentar as possibilidades disponíveis para que os sistemas façam suas próprias escolhas⁸. A produção de “seletividade” (escolhas) é possível na medida em que a construção das diferentes versões internas do sistema⁹ aumenta os significados dos fatos, eventos e problemas (Luhmann, 1982, pp. 232).

compreender a sociedade é através de suas comunicações que são organizadas nos sistemas funcionalmente diferenciados. Na definição de Luhmann, a sociedade é um sistema fechado de comunicações conectáveis que reproduzem comunicação pela comunicação. O conceito de comunicação o permite transpor a teoria sociológica do conceito de ação para o conceito de sistema (King e Schutz, 1994, pp. 263-64; Luhmann, 1997, p. 80).

⁸ As coisas acontecem porque seleções (escolhas) são feitas e, assim, o mundo muda. Segundo King e Schutz (1994), o processo pelo qual as seleções tornam-se disponíveis e, uma vez feitas, dão origem a outras escolhas, acumulando progressivamente complexidade, é descrito por Luhmann através da noção de “contingência”. Seleções são contingentes quando um sistema atribui um significado e, assim faz uma escolha, mesmo tendo a possibilidade de ter selecionado outro significado que, por sua vez, permanecerá ainda como uma possibilidade de interpretação embora não tenha ainda sido escolhido. Contingência é, então, o ponto de partida para todos os problemas de coordenação e transmissão daquilo que Luhmann chama de *seletividade do sistema*. Este é um processo através do qual o ambiente externo é reduzido a eventos comunicativos que podem ser considerados pelas operações internas do sistema via a negação de outros significados possíveis. (...) Em sua seletividade, sistemas sociais envolvem necessariamente o risco de contrariarem expectativas (pp. 271-272).

⁹ O sistema diferenciado possui dois tipos de ambiente: o ambiente externo, comum a todos os sistemas e o ambiente interno, separado, próprio para cada subsistema. Cada

A diferenciação sistêmica, que caracteriza o processo de modernização da sociedade¹⁰, apóia-se analiticamente na combinação de duas dicotomias: sistema/ambiente e igualdade/ desigualdade. Das combinações destas dicotomias emergem três variações distintas de diferenciação: segmentação, estratificação e diferenciação funcional.

A diferenciação funcional pressupõe a existência de subsistemas com funções separadas. Eles se tornam sistemas funções. Enquanto o princípio auto-seletivo de formação dos sistemas nas formas precedentes de diferenciação é baseado na igualdade (segmentação) ou na desigualdade (estratificação), a diferenciação funcional inclui os dois princípios. Ela é desigual porque nenhum sistema-função pode desempenhar a função do outro. Mas ela é igual porque tem de haver um acesso igual a todos os sistemas-funções. Os ambientes respectivos dos sistemas são vistos (por cada uma dos sistemas-funções) como ambientes de iguais (idem, pp. 2-3).

O processo de diferenciação crescente resulta, então, em um tipo de sociedade que não possui um centro comum e nem um subsetor que possa pretender a supremacia. O que temos é uma sociedade sem centro e compartimentalizada cuja integração se dá não mais por meio de um consenso básico sobre objetivos e normas, mas por meio de “esquemas binários”, ou seja, uma série mais abstrata de dicotomias tais como bem/mal ou legal/ilegal que se constituem em alternativa à integração normativa (Holmes e Lamore, 1982, p. xix).

A diferenciação dos sistemas sociais do seu ambiente social ocorre em vários níveis. Ela se aplica às pessoas reais, fixando-as a um só subsistema ou, mais abstratamente, aos papéis, objetivos, normas ou valores particulares. Ela começa inicialmente enquanto uma diferenciação dos papéis. A diferenciação funcional é o resultado último da evolução sócio-cultural. Ela muda mais uma vez a distribuição de igualdade e desigualdade. Os sistemas funcionais têm de ser desiguais, mas seus ambientes associados devem ser tratados como ambientes de iguais, pois só a função pode justificar a discriminação. Uma sociedade funcionalmente diferenciada, portanto, deve pretender ser uma sociedade de iguais, na

sistema reconstrói e é, ao mesmo tempo, o sistema todo em uma forma especial de diferença entre o subsistema e seu ambiente. A diferenciação reproduz o próprio sistema, multiplicando versões especializadas da identidade do sistema original ao dividi-lo em um número de sistemas internos e ambientes afiliados (processo de disjunção interna crescente) (Luhmann, 1982, p.231-232).

¹⁰ Além da diferenciação e, como consequência dela, outras características são atribuídas à sociedade moderna: secularização, abstração, ênfase no futuro, individualização e tolerância ao conflito, isto é, um enfraquecimento das condições de compatibilidade social (Luhmann, 1982, p. 362).

medida em que ela é um conjunto agregado de ambientes para seus subsistemas funcionais.

A diferenciação funcional requer dos subsistemas certa capacidade de diferenciar e reintegrar funções, de agir e de auto-reflexão. Esta é a única forma que os subsistemas conseguem obter autonomia como “sistemas em seus ambientes”. Autonomia não significa isolamento. Significa que um sistema se constitui auto-referencialmente (reflexivamente). Através do desenvolvimento dos seus próprios códigos e programas, os sistemas separados são especializados em funções diferentes e operam exclusivamente sob a base destes códigos e programas (por exemplo, o código operacional próprio do sistema político é o poder, do sistema econômico é o dinheiro, do sistema jurídico é a lei). Desta forma, seus modos específicos de operação são fechados aos outros sistemas e operam apenas sob si mesmos.

O fechamento operacional dos sistemas (autopoiesis) significa, então, que um sistema só reagirá às mudanças nos seus ambientes segundo seus próprios códigos e programas (Bednarz Jr., 1990, p. 4). Dessa forma, a diferenciação funcional gera problemas diferentes nos diferentes subsistemas. Um padrão geral emerge no nível dos subsistemas quando a diferenciação funcional torna-se a forma primeira de diferenciação social. A diferenciação funcional vai requerer um deslocamento dos problemas do nível da sociedade para o nível dos subsistemas. Tal deslocamento integrará cada função em um novo conjunto de referências sistema/ambiente e produzirá problemas e soluções que não aparecerão no nível do sistema como um todo.

No caso do sistema político, a diferenciação de papéis que aí ocorre (burocratas, parlamentares, secretários de partido, eleitores, etc.)¹¹ provoca a autonomização deste sistema no que diz respeito ao critério de tomada de decisão.

O processo de diferenciação de papéis, aliado às condições que favorecem a autonomia no interior do sistema, torna o sistema político capaz de tomar decisões vinculantes. O potencial do sistema político para assumir esta função específica aumenta na medida em que a sociedade torna-se mais complexa, pois a complexidade gera problemas que não serão mais solucionados com base em convicções comuns ou simpatia mútua, mas, apenas, por meio das próprias decisões.

¹¹ Além dos papéis, Luhmann chama atenção para outros fatores indispensáveis no processo de diferenciação deste sistema do resto da sociedade tais como, mobilidade, seletividade e regras de recrutamento (Luhmann, 1982, p.142).

Quais decisões deverão ser tomadas? Quais são os motivos que apóiam sua aceitação?

Os tipos de decisões dependerão dos problemas colocados pela sociedade na agenda política e sua aceitação não poderá mais depender de motivos particulares.

O sistema político deverá ser capaz de combinar e equalizar motivos diferentes e incompatíveis para que a aceitação das decisões se dê de forma desmotivada e sem apelos emocionais. Para Luhmann (1982), somente através da abstração estrutural poderá o sistema político tomar decisões vinculantes. Isso significa que o sistema político deverá garantir a aceitação de decisões ainda que elas sejam indeterminadas, indefinidas e baseadas tão somente naquilo que foi legalmente definido, isto é, na legalidade da decisão (p.146)¹².

Dessa forma, a legitimidade da decisão não poderá se basear em um consenso moral ou racional dos cidadãos. Este consenso já não é mais capaz de integrar a ordem social. A legitimidade da decisão passa a apoiar-se somente na aceitação “a-posteriori” dos resultados do processo decisório, sem qualquer base motivacional. Segundo Zolo (1992), legitimidade para Niklas Luhmann coincide com qualquer envolvimento que os cidadãos estabelecem nos procedimentos políticos e legais de um sistema político que *positivou* radicalmente as fontes e relativizou os objetivos do sistema legal. Uma vez que os cidadãos aceitam seus próprios papéis no interior dos mecanismos procedimentais, eles não podem repudiar seus resultados e mobilizar uma terceira fonte de solidariedade baseada em valores, interesses ou princípios gerais (p.132).

Esse conceito de legitimidade, desprovido de qualquer conteúdo, se justifica em função da estabilidade requerida para o sistema em um contexto caracterizado pela contingência e pela incerteza decorrente da própria diferenciação social. Legitimidade calcada na legalidade não só é compatível com a sociedade moderna, mas necessária para a sua estabilidade. A principal condição para estabilizar um sistema diferenciado e funcionalmente específico, nos afirma Luhmann, é a manutenção da sua própria complexidade. Uma complexidade interna alta envolve alternativas,

¹² Na modernidade (novo modo de diferenciação), como foi mostrado, nenhum sistema pode pretender desempenhar a função do outro, ou seja, nenhum sistema possui um lugar privilegiado. Tal fato, decorrente da diferenciação funcional, foi dramaticamente sentido pelo sistema político que, anteriormente, ocupava um lugar privilegiado na sociedade. A evolução deste sistema foi limitada com a eliminação da arbitrariedade no exercício do poder. Isso, por sua vez, não resultou na eliminação da autoridade política, mas no “paradoxo” de uma autoridade política “limitada”. O que limita esta autoridade política é a lei. O resultado é o estado fundado na lei, o estado constitucional (Bednardz Jr., 1990, p. 4).

possibilidades de variação, dissenso e conflitos no sistema. Para que isso ocorra, a estrutura do sistema deve ser indeterminada, contraditória e flexivelmente institucionalizada, sem onerá-lo muito, o que certamente ocorreria caso o princípio de legitimidade requerido não fosse procedimentalizado.

Lembremos que o diagnóstico de Weber da modernidade repousa também nesta vinculação entre legitimidade e legalidade. Ao examinar os tipos legítimos de autoridade, Weber mostra como a autoridade legal, própria às sociedades modernas, se baseia “em um laço impessoal a um dever de ofício funcionalmente definido, cuja jurisdição é fixada por normas estabelecidas racionalmente via decretos, lei e regulamentos. (...) A legitimidade da autoridade se torna a legalidade da regra geral” (Weber, 1982, Vol. I, p. 344).

Em que pese a similaridade do diagnóstico, temos em Weber, entretanto, uma posição ambígua diante deste processo de racionalização e positivação da autoridade. Weber atribui a ele, inclusive, uma das causas de sua visão “desencantada” da modernidade. Onde em Weber este resultado parece ser uma “fatalidade”, em Luhmann é um desdobramento natural do processo de complexificação, sendo inclusive necessário à estabilidade da sociedade moderna. Uma vez que o sistema político das sociedades altamente diferenciadas só atinge suas funções mediante seus processos internos de diferenciação¹³ - complexificação e autonomia - ele não pode,

¹³ No sistema político moderno também ocorreu uma diferenciação funcional interna fundamental: o sistema é novamente diferenciado em papéis como os da administração burocrática, dos partidos políticos e do público (nesta ordem, segundo Luhmann). Tal diferenciação interna serve para especificar e estabilizar os limites que possibilitam distinguir que ação pertence a qual sistema. Eles separam contextos funcionais e protegem contra a interferência dos outros sistemas. Com isso a política e a administração, por exemplo, terão públicos e funções próprias. A administração burocrática (que inclui parlamentos e tribunais) torna-se especializada em elaborar e transmitir decisões vinculantes de acordo com critérios politicamente predeterminados. Para este fim, membros da administração assumem funções específicas. (...) Na esfera política, o critério específico de racionalidade (por exemplo, regras para ganhar eleição) são formados em diferentes sistemas. Eles não precisam mais se conformar à moral da sociedade ou ao ethos especificamente burocrático de tomada de decisão coerente. Política e administração são, assim, separadas não apenas em termos de papéis, mas de sub-objetivos que não podem mais ser integrados pelo mesmo objetivo. Quando isso ocorre, vários papéis são assumidos pelo público, constituindo um terceiro elemento do sistema político. O cidadão passa agora a ocupar um número variado de papéis especiais: eleitor, consumidor, pagador de impostos, reivindicador etc. Estes papéis são divididos de acordo com os critérios do sistema político e seus canais de comunicação. Tais papéis pertencem ao sistema político e não ao seu ambiente social. Nesse sentido, o exercício da influência dependerá da conformação do comportamento a estes papéis (Luhmann, 1982, p.154).

como vimos, basear sua estabilidade em fundamentos, práticas ou valores fixos.

Como estabilizar, então, os sistemas políticos complexos das sociedades também complexas? Para Luhmann (1982), sua estabilidade dependerá das possibilidades criadas para a mudança. Variabilidade torna-se pré-requisito para estabilidade. Para lidar com essa situação paradoxal, nos explica o autor, algumas instituições foram desenvolvidas. Foram criados procedimentos que pressupõem a reflexividade do poder e que a transmite para o processo de tomada de decisão, a lei foi positivada¹⁴ e ocorreu uma mudança de orientação que passou da busca da verdade para a realização do interesse, assim como, a busca da segurança passou a se dar por meio do planejamento e não mais da tradição (pp.158-159).

O diagnóstico luhmanniano da democracia moderna apóia-se no paradoxo acima identificado: os sistemas para se estabilizarem precisam de indeterminação e variabilidade; para lidar com essa variabilidade o que temos é um conjunto de instituições. São exatamente elas - as instituições que compõem aquilo que contemporaneamente denominamos de Estado de Direito - que terão condições de lidar com tal paradoxo.

Em *Political Theory and the Welfare State*, Luhmann (1990) analisa especificamente o espaço reservado em sua visão de democracia para questões como autodeterminação e legitimidade.

Partindo da história dos conceitos de participação e legitimidade, o autor afirma que, nas sociedades modernas, quaisquer tentativas de fortalecer as oportunidades de participação no interior das organizações e de re-introduzir a questão da legitimidade na comunicação política serão inúteis. Tudo isso porque o fortalecimento das possibilidades de participação redundará em um aumento das decisões, uma vez que organizações são sistemas sociais que produzem decisões com a ajuda de decisões. Mais decisões serão necessárias, portanto, se as decisões forem transferidas para os comitês onde aqueles afetados terão de decidir se concordam ou não com uma decisão. Sendo o processo de decisão reflexivo, todos terão de decidir como alguém deve decidir. Isso redundará em ineficiência e aumento excessivo de demandas que, por sua vez, obstruirá a plena realização do princípio da participação.

Aqui, Max Weber e Niklas Luhmann se aproximam novamente. Weber analisou instâncias administrativas paralelas que poderiam abrir espaço para uma maior participação e controle dos cidadãos nos processos

¹⁴ Uma lei torna-se positiva quando a mera legalidade é tida como legítima, ou seja, quando ela é ouvida por que ela foi construída segundo as regras definidas pelas decisões competentes (Luhmann, 1990, p. 158).

decisórios. Não obstante, assim como Luhmann, Weber temia os efeitos perversos do processo inescapável de burocratização das mesmas, formando novas elites e diminuindo, em vez de aumentar, o acesso às decisões.

Este mesmo raciocínio se aplica ao processo de legitimação. Para Luhmann, qualquer um que levante o tema da legitimação e o articule com valores e objetivos universais, terá como resultado um aumento do moralismo no discurso político cotidiano e uma redução da complexidade dos sistemas. Sendo a sociedade um sistema paradoxal, o meio para “desparadoxizá-la” é a “a seqüência de opções opostas” que, no caso do sistema político, é operacionalizado mediante a representação política¹⁵.

Esta seqüência será representada pelo antagonismo direita e esquerda ou governo e oposição, sendo que os dois lados devem ser igualmente autorizados a fazer parte do jogo democrático. Só assim os eleitores terão chances de determinar quem governará através de suas decisões. Esta autorização pressupõe, segundo Luhmann, uma neutralização legal e moral das opções, permitindo assim o funcionamento do código político binário¹⁶ que guia todos os políticos segundo a questão de quem é o governo e quem é a oposição. A existência destas opções alternativas que se sucedem no governo e na oposição torna o consenso desnecessário, pois será a possibilidade de variação e, conseqüentemente, de incerteza que sustentará a democracia. É, portanto, a incerteza e não o consenso que sustenta a democracia e, assim, a legitimidade deve ser tratada somente em relação às regras do jogo que manterão a operação do código.

Somente se o sistema político demonstrar uma “abstinência moral”, nos afirma Luhmann, as questões políticas poderão centrar em opções programáticas e não na cultura comportamental dos políticos. Sendo assim, o que os políticos fazem não têm qualquer relevância. Seria como se os partidos operassem por si só, sem nenhum vínculo com os seus membros ou que suas elites não precisassem se preocupar com a legitimidade de suas

¹⁵ Magalhães (2001) mostra, ancorada no arcabouço teórico de N. Luhmann, como a representação constitui-se uma *estratégia desparadoxante*. Segundo a autora, mediante este artifício “pode-se julgar plausível e factível que o povo, através do povo, vincule o povo”. Entretanto, a autora também mostra que mesmo tal estratégia - o constitucionalismo, seus mecanismos institucionais e a instituição dos direitos fundamentais - é incapaz de por um fim a este paradoxo na medida que o “povo soberano é ele mesmo uma promessa constitucional [que] como soberano não decide nada” (pp. 185-186).

¹⁶ Para Luhmann, o código se refere à forma que o sistema se orienta. No caso da ciência, por exemplo, o código opera de acordo com a diferença verdadeiro/falso, no caso do sistema político, segundo a diferença governo/oposição. Neste último caso, a introdução da oposição possibilita a codificação binária de toda a comunicação política e isto fecha o sistema operativamente (Luhmann, 1990, p.233).

ações. A incerteza derivada da competição partidária, constitucionalmente assegurada, é o bastante para legitimar o próprio sistema.

Essa ênfase no procedimento legal destituído de qualquer conteúdo valorativo se encaixa perfeitamente na visão do autor sobre o futuro da democracia. Visão esta que repousa em um regime cuja soberania de seu povo coincide com a soberania de suas leis, isto é, com a constituição que prevê regras que determinam o comportamento de todos, eleitores e representantes.

1.3 – Dahl: tamanho e tempo como constrangimento à compatibilidade entre complexidade social e soberania popular

O problema do “tamanho”, entendido como o número de pessoas e a extensão da área territorial de uma determinada unidade, é uma preocupação constante na obra de Robert Dahl.

Em seu livro *Size and Democracy*, Dahl e Edward Tufte (1973) discutem os efeitos desta categoria sobre operacionalização da democracia moderna. Segundo os autores, a controvérsia sobre as conseqüências do tamanho para a democracia remonta aos clássicos que, como se sabe, defendiam uma correlação positiva entre cidades-estados pequenas e participação ativa dos cidadãos. Esta discussão foi também determinante na elaboração da Constituição Americana, onde teria ocorrido a primeira grande confrontação com esta visão. Madison, em *Os Federalistas* (1987), teria afirmado que longe de ser uma desvantagem para a república, o tamanho era uma vantagem e uma necessidade, dada a probabilidade, sempre presente, de uma minoria tyrannizar a maioria (Dahl e Tufte, pp. 10-11).

Este mesmo tema reaparece em *Democracy and Its Critics*. Nele, Dahl (1989) analisa como as transformações ocorridas com a mudança do *locus* da democracia das cidades-estado antigas para o estado-nação mudaram as idéias e as práticas da democracia. Novamente, em um diálogo com os clássicos, Dahl mostra que a mudança em termos de escala não impede de pensarmos a democracia, mas esta só é possível nas novas condições mediante a instituição da representação política e da limitação dos mecanismos participativos característicos das sociedades antigas. Representação, extensão ilimitada, limitação da democracia participativa, diversidade, conflito político, introdução da poliarquia, do pluralismo social e organizacional, bem como a expansão dos direitos individuais seriam as oito conseqüências apontadas pelo autor da mudança de escala ocorrida com a introdução do estado-nação (pp. 214-220).

O argumento da complexidade¹⁷ aparece sempre que o autor discute a melhor definição de democracia neste novo contexto. Na tradição clássica, para que houvesse controle pleno das decisões políticas pelos cidadãos, era necessário haver a participação direta dos mesmos na elaboração destas decisões. Para participarem diretamente na elaboração das decisões, o número de cidadãos deveria ser pequeno. Para que o sistema político fosse capaz de responder plenamente aos seus cidadãos, era necessário que ele fosse totalmente autônomo. Quando a idéia de democracia foi deslocada para o estado-nação, nos afirma Dahl e Tufte, os requerimentos foram radicalmente mudados. A partir daí, apenas o estado-nação tem a capacidade de responder plenamente às preferências dos cidadãos e, por isso, ele (mas não as unidades menores) deve ser totalmente autônomo. Dado que o estado-nação é muito grande para que os cidadãos possam participar diretamente de todas, ou mesmos da maioria das decisões, eles devem de participar de forma indireta, elegendo representantes ou delegados para o processo de tomada de decisão (idem, pp. 21-22).

Tal qual em *Democracy and Its Critics*, Dahl afirmará a superioridade da representação como solução para o problema da mudança de escala. Com a introdução do estado-nação, o tamanho impõe restrições ao requerimento da participação direta. Neste contexto, não se pode encontrar nenhum sistema político que combine soberania popular com participação direta em grande escala. “O esforço de adaptar as idéias democráticas no contexto do estado-nação trouxe consigo uma mudança na teoria e na prática do sistema direto para o sistema indireto de participação”(…). Isto teria ocorrido em função da complexidade crescente do sistema político. Aqui, “o conceito de sistema político não se refere mais a uma unidade integral simples, mas a uma entidade complexa que consiste de um número de unidades inter-relacionadas, umas subordinadas ou parcialmente subordinadas às outras. A política unitária tornou-se a política complexa” (idem, pp. 23-24).

Em *On Democracy*, Dahl (2000) reafirma os constrangimentos que tamanho e tempo trazem para o exercício de uma democracia baseada na participação cívica. Segundo ele, “tamanho importa”. “Ambos, números de pessoas em uma unidade política e a extensão do território têm conseqüências para a forma da democracia” (Dahl, 2000, p.104).

¹⁷ Os autores definem complexidade em relação (1) ao número de variáveis que deve ser levada em conta quando procuramos entender, explicar ou prever o comportamento de um sistema e (2) às variações que ocorrem nas relações entre estas variáveis. Assim um sistema político é mais complexo quanto maior for o número de atores com atitudes, interesses, desejos, preferências, demandas e objetivos diferentes e quanto maior for a variação entre eles (Dahl e Tufte, 1973, p. 30).

Neste livro, utilizando-se de uma situação hipotética¹⁸, Dahl afirma que, mesmo fazendo uso de meios eletrônicos para promover encontros e discussões dos cidadãos em um país territorialmente grande e com muitos cidadãos, o problema do número dos cidadãos não seria resolvido, pois “além de um certo limite, qualquer tentativa de fazer com que os cidadãos se encontrem e engajem em uma discussão frutífera seria ridículo” (idem, p. 106). O autor afirma, categoricamente, que as conseqüências inexoráveis do número de cidadãos e do tempo restringem as possibilidades de uma democracia participativa. Este tipo de democracia apresentaria uma série de problemas que nos impedem de pensar em outra forma de democracia que não a representativa¹⁹ e isso porque “as oportunidades para participação diminuem com o tamanho do corpo de cidadãos. Embora alguns possam participar, o número máximo de cidadãos que, em uma assembleia, será capaz de se expressar por meio do discurso será muito pequeno. Os outros poderão apenas ouvir, pensar e votar. Os participantes plenos tornar-se-ão, então, representantes dos outros e, assim, mesmo em uma unidade governada por uma democracia participativa, algum tipo de sistema representativo existirá. [Nesse sentido], nada assegurará que os membros que participam plenamente serão representativos do resto. Para oferecer um sistema satisfatório de selecionar representantes, os cidadãos podem preferir eleger seu representante em eleições livres e justas” (p.108).

A conclusão sobre o melhor mecanismo de se operacionalizar a democracia nas sociedades complexas, a representação política, não está dissociada, na obra de Dahl, de uma série de requisitos normativos que visam alcançar um governo verdadeiramente democrático. O cumprimento ou não destes requisitos é que diferenciará um governo democrático do outro.

Dahl (2000) enumera cinco critérios que servirão de guia para a análise da qualidade da democracia em um determinado estado-nação. São eles: 1) participação efetiva, ou seja, todo cidadão tem de ter oportunidade igual e efetiva para expressar sua opinião sobre qualquer política pública a ser implementada; 2) voto igual. Além da oportunidade igual de votar, os votos devem ter o mesmo peso no momento de decidir sobre uma política pública; 3) compreensão clara (*enlightened understanding*), ou seja, oportunidades iguais e efetivas, dentro do limite de tempo permitido, para que cada cidadão possa aprender sobre alternativas políticas relevantes e

¹⁸ Ser um reformador democrático em um país cujo regime não é a democracia.

¹⁹ Dahl elabora uma “lei” do tempo e dos números: quanto mais cidadãos uma unidade democrática possuir, menos estes cidadãos poderão participar diretamente nas decisões do governo e mais eles terão de delegar autoridade aos outros (Dahl, 2000, p. 109).

suas prováveis conseqüências; 4) controle da agenda. Todo cidadão deve ter oportunidade igual e efetiva de decidir como e quais questões devem entrar na agenda e 5) inclusão dos adultos. Todo ou pelo menos a maioria dos adultos residentes devem ter todos os direitos de cidadania assegurados (pp. 37-38).

Tais critérios constituem, para Dahl, requisitos fundamentais para se operacionalizar uma efetiva inclusão política em um governo democrático e, por isso, “tornam-se um padrão ideal extremamente útil para avaliá-lo” (p. 39). Entretanto, isto não quer dizer, como chama atenção o próprio autor, que as instituições políticas de uma democracia terão que preencher todos estes critérios. Uma democracia de larga escala deve requerer seis instituições: (1 e 2) eleições livres, justas e freqüentes dos representantes, (3) liberdade de expressão, (4) fontes alternativas de informação, (5) autonomia de associação e (6) cidadania inclusiva.

Tais instituições são suficientes para constituir “não só um novo tipo de sistema político, mas também um novo tipo de governo popular, um tipo de democracia que nunca existiu desde a inauguração da ‘democracia’ em Atenas e na Roma antiga”, daí a necessidade de renomeá-la. Para este tipo moderno de democracia, o nome adequado é Poliarquia. A poliarquia não só se diferencia dos tipos antigos de democracia, como também das unidades pequenas, onde os membros podem se reunir e decidir diretamente as políticas públicas e as leis (pp. 90-91).

O problema do tamanho se interpõe, portanto, à plena vigência dos critérios normativos propostos. Dahl se pergunta, então, como, nas democracias de larga escala, os cidadãos poderão efetivamente participar e controlar a agenda. A esta questão Dahl responde que “a única solução possível, embora imperfeita, é o cidadão eleger seus representantes e mantê-los mais ou menos controlados mediante a ameaça de não elegê-los na próxima eleição” (p. 93).

O padrão “realista” de solução para a tensão entre complexidade social e soberania popular

	Complexidade Social	Conseqüências	Forma de Inclusão Política
Max Weber	Processo de racionalização crescente da sociedade moderna e o conseqüente predomínio de um tipo particular de ação, a ação instrumental.	Perda de sentido e liberdade	Representação política (Democracia Plebiscitária)
Niklas Luhmann	Diferenciação sistêmica e a autonomia dos sistemas funcionais	Autonomia e indeterminação do sistema político que passa a operar com seu próprio código.	Representação política (Operação do código binário governo – oposição)
Robert Dahl	Multiplicação e aumento do número de unidades territoriais e de atores sociais	Problemas na operacionalização efetiva (tomar decisões) do sistema político.	Representação política aliada a cinco requerimentos que qualificam o processo representativo: eleições livres, justas e freqüentes, liberdade de expressão, fontes alternativas de informação, autonomia associativa e cidadania inclusiva.

Em cada um dos autores analisados, a tensão identificada entre o processo de complexificação crescente das sociedades modernas e o escopo da soberania popular nestas mesmas sociedades resultou naquilo que foi nomeado como o diagnóstico realista da democracia.

Em Weber, o processo de modernização gerou uma concepção particular da política e da democracia cuja ênfase recai totalmente na escolha de lideranças em eleições periódicas.

Vale lembrar que para este autor, a ascendência do etos instrumental, ocupando o lugar de todos os outros valores nas sociedades modernas gera uma perda progressiva de *sentido e de liberdade*²⁰.

Na esfera política, se por um lado o estado, cuja autoridade é acatada em virtude da crença na validade do estatuto legal e da competência funcional baseada em regras criadas racionalmente, não pode prescindir de um corpo administrativo de proporções ilimitadas que viabiliza o funcionamento deste código de regulamentos legais, por outro, este mesmo aparato burocrático, se não devidamente contido, acaba por ossificar qualquer possibilidade de liberdade e criatividade dos indivíduos.

Como contrapeso às conseqüências do poder ilimitado desta burocracia, Weber apostava em um governo democrático cujo traço distintivo é o fato de possuir um sistema de eleição de seus líderes. A autodeterminação do povo é transformada, assim, em o direito deste mesmo povo escolher seus próprios líderes. Democracia passa a significar, então, dominação pelos líderes eleitos que, por sua vez, agem segundo a sua própria conduta.

Em Luhmann, o processo de diferenciação funcional gera a constituição de sistemas funcionalmente autônomos, operando com seus próprios códigos e fechados às influências dos outros sistemas. Como conseqüência deste movimento de encapsulamento e autoreferencialidade, temos o distanciamento destes sistemas funcionais dos objetivos para os quais foram constituídos. Ao operarem sob uma lógica própria, tais sistemas deixam de ter qualquer relação com as necessidades sociais que o fundaram (Costa, 2001, p. 106).

O sistema político opera sob a mesma lógica, uma vez que Luhmann afirma não só sua autonomização no que diz respeito ao processo de tomada de decisões, mas também a despolitização destas decisões. Segundo o autor, para que o sistema político se mantenha estável, ele deve garantir a aceitação das decisões ainda que sejam indeterminadas e baseadas exclusivamente na legalidade dos procedimentos. A legitimidade e o controle destas decisões devem basear, portanto, na aceitação desmotivada das regras e dos procedimentos estabelecidos para alcançá-las.

É neste contexto que a representação - entendida como a disputa entre governo e oposição - assume importância no modo como este sistema opera. O código binário governo/oposição e a incerteza derivada

²⁰ A perda de sentido ocorre no nível do estilo de vida do indivíduo que passa a assumir, em função da carência de substrato ético, uma forma unilateral de condução da vida baseada em uma atitude instrumental com relação a si próprio e aos outros e a perda de liberdade ocorre mediante a redução progressiva dos espaços de ação individual no mundo moderno como decorrência da crescente burocratização da sociedade (Ingram, 1997; Souza, 1997).

desta disputa estabilizarão o sistema. Para Luhmann, o código põe fim ao paradoxo da soberania popular que, por sua vez, não depende mais da vontade de seu povo, mas das leis que os regem.

A obra de Dahl é marcada pela busca de um conjunto de instituições que torne possível a democracia nas sociedades modernas. O autor cunha o termo Poliarquia em função de sua preocupação em diferenciar aquilo que foi caracterizado como democracia pelos pensadores clássicos e aquilo que podemos denominar, nas condições atuais, de um governo democrático.

Assim, Dahl busca tanto descrever a *performance* real de todas as nações-estados e as organizações sociais que são denominadas democráticas nas sociedades contemporâneas, como também apresentar uma série de preocupações com a qualidade deste processo e, nesse sentido, elabora uma série de critérios normativos para maximizar a poliarquia.

Em *Um Prefácio à Teoria Democrática* (1989), tais requisitos tomam a forma de pisos e a preocupação em elaborá-los deriva do mesmo problema, ou seja, a mudança de escala. Por meio dos oito pisos, Dahl expressa sua preocupação com alguns requisitos societários que podem melhorar as condições do processo democrático nas poliarquias contemporâneas. Em *On Democracy* (2000) e em *Democracy and its Critics* (1989), esta mesma preocupação aparece com a introdução de critérios que servirão como guia ideal para avaliar um governo democrático. Os critérios “participação efetiva” e “compreensão clara” sobre políticas alternativas relevantes cumprem o mesmo papel.

Estas preocupações de Dahl com o aprimoramento das chances dos cidadãos de participarem efetivamente do processo eleitoral, bem como com a defesa de certos meios - as associações intermediárias e as telecomunicações - para se atingir tal fim, o distancia de Weber e de Luhmann. Entretanto, assim como estes autores, a representação política e o voto ocupam lugar central na operacionalização dos processos decisórios das sociedades complexas. Isto se torna claro mediante sua preocupação constante com o peso que cada participante assume no jogo eleitoral que, segundo Cohen (1991), se vincula muito mais ao interesse do autor na maximização da capacidade de cada indivíduo, privadamente, influenciar o poder do que na organização da própria sociedade.

Do diagnóstico realista, tal qual retratado no quadro I, depreende-se, portanto, um conjunto de obstáculos à efetiva participação dos atores sociais nos processos decisórios das sociedades modernas. O processo crescente de burocratização destas sociedades, a autonomização e o encapsulamento de seus diferentes sistemas funcionais, bem como o crescimento do número de unidades territoriais e dos participantes que as

compõem tornam qualquer demanda por mais inclusão política irrealista e comprometem as possibilidades de autodeterminação política dos cidadãos nestas sociedades. A representação política torna-se, assim, a fórmula possível de inclusão política dos cidadãos destas mesmas sociedades. Aos líderes eleitos é dada a prerrogativa de realizarem aquilo que os eleitores já não podem mais fazer por si mesmos, ou seja, tomar as decisões. Soberania popular passa, então, a significar a capacidade e o direito dos indivíduos privados de elegerem e, por vezes, de influenciarem seus líderes no processo de tomada de decisões das sociedades complexas.

Jürgem Habermas, o próximo autor a ser analisado (seção 2), introduz pelo menos duas noções importantes para repensarmos o diagnóstico realista da democracia contemporânea: 1) as decisões políticas para serem legítimas não podem prescindir do debate público que, por sua vez, exige a interação de pelo menos dois participantes constituindo uma relação intersubjetiva calcada na argumentação e 2) para que tal argumentação ocorra e valide as decisões acordadas é necessária a presença de espaços públicos alternativos²¹. Essas duas contribuições remodelam a teoria democrática contemporânea sem, contudo, conseguir desfazer a tensão entre complexidade social e soberania popular.

2 - COMPATIBILIZANDO COMPLEXIDADE SOCIAL E SOBERANIA POPULAR?

O conceito de esfera pública, elaborado por Habermas nos anos 60, o permitirá dar uma resposta diferente para o problema da tensão entre complexidade social e soberania popular.

Paralelamente ao reconhecimento da tendência à diferenciação dos sistemas sociais nas sociedades modernas, Habermas aponta também a formação de uma outra “instituição”, a esfera pública²², cuja função é

²¹ Podemos situar aqui a polêmica entre os autores que partem destes mesmos pressupostos e Robert Dahl. Cohen (1991), por exemplo, faz duas observações sobre as contribuições de Dahl à teoria democrática: 1) segundo este autor, em que pese a preocupação de Dahl com o fato de que as decisões políticas reflitam um certo equilíbrio societário, sua análise da democracia contemporânea está muito mais centrada na organização do poder do que da sociedade e 2) sua forma agregativa de pensar a elaboração das regras e procedimentos de incorporação dos indivíduos no jogo democrático, embora defenda peso igual a cada participante, volta-se totalmente para a maximização da capacidade dos indivíduos privados de influenciarem as decisões que conformarão a vida coletiva (p. 221). Dessa forma, Dahl desconsidera, na visão destes autores, a importância de espaços públicos alternativos através dos quais os indivíduos buscariam debater suas próprias preferências, tomando decisões mediante razões públicas que sejam pelo menos aceitáveis.

²² Habermas em *A Transformação Estrutural da Esfera Pública* (1984) analisa a emergência, no século XVII, de uma esfera pública esclarecida e politizada e seu gradual

transmitir os acordos alcançados discursivamente na sociedade a estes sistemas, informando-os e, por vezes, influenciando-os sobre as disposições societárias.

Através desta estratégia analítica, cheia de conseqüências para a teoria democrática contemporânea, Habermas responde de forma original cada um dos autores já analisados no que concerne à tensão supracitada.

Ao crescimento unilateral da razão instrumental, afirmada pelo diagnóstico desencantado da sociedade moderna elaborado por Weber, Habermas se contrapõe com a análise do desenvolvimento, nesta mesma sociedade, de uma outra racionalidade, a comunicativa, que guiará os acordos comunicativamente alcançados na esfera pública.

À tese do fechamento dos sistemas que operam sob códigos próprios, Habermas se contrapõe, defendendo a existência de uma base normativa que informará suas operações e legitimará, no nível societário, as decisões sistemicamente tomadas.

A crítica habermasiana à teoria democrática de Dahl vincula-se à desconsideração deste autor acerca da importância das arenas societárias. Neste caso, Habermas o critica por trabalhar com um conceito de normatividade restrito ao plano individual, através do qual a democracia não pode ser justificada. Como nos lembra Avritzer (1996), “o ato argumentativo que justifica a democracia pressupõe a interação de pelo menos dois indivíduos, constituindo, portanto, um ato coletivo” (p. 122).

Este diálogo irá informar a construção de um novo modelo de democracia, o modelo deliberativo, cujo objetivo é resgatar a importância da participação dos cidadãos na determinação das decisões das sociedades complexas.

Se por um lado, este modelo é apresentado na íntegra em seu livro *Between facts and Norms* (1996), a preocupação do autor com a

desenvolvimento no capitalismo. Se, na sociedade feudal, o público representava passivamente uma ordem política pré-ordenada, com a emergência do capitalismo, um espaço público, formado por cidadãos privados, vai se consolidando. Estes sujeitos passam a ter a possibilidade de julgar coletivamente a autoridade do Estado, cuja legitimidade passa a depender desta opinião discursivamente formada. A imprensa, que deixou de ser uma atividade a serviço do estado, contribuiu para formar e articular esta opinião pública. Habermas ressalta a importância deste espaço na promoção da autodeterminação democrática e da responsabilidade pública. Com o desenvolvimento do capitalismo, entretanto, desaparecem as condições que favoreceram o surgimento desta esfera pública burguesa, tornando-a um espaço caracterizado não mais pela força do melhor argumento, mas pela disputa dos diversos interesses emergentes e pela sua conseqüente despolitização. Neste momento Habermas ainda não é capaz de reconectar os problemas decorrentes da complexificação da sociedade moderna com os potenciais prático-morais contidos nesta esfera. Isto será feito posteriormente, ao elaborar um conceito dual de sociedade, através do qual tanto a racionalidade instrumental como a comunicativa estarão presentes.

autodeterminação dos cidadãos nos processos decisórios das sociedades complexas pode ser encontrada em diversas elaborações anteriores.

Em *“Legitimation Crisis”* (1975), Habermas já criticava o modelo realista de democracia por se basear substantivamente na racionalidade instrumental e em uma ordem cuja legitimidade das decisões derivava da legalidade das mesmas²³. Desta forma, ele afirmará que “a democracia deixou de ser determinada pelo conteúdo de uma forma de vida que leva em conta a generalização dos interesses de todos os indivíduos, tornando-se apenas um método de seleção e acomodação de líderes. [Neste modelo de] democracia, as condições sobre as quais os interesses legítimos podem ser preenchidos através da autodeterminação e da participação [dos cidadãos] não são mais contempladas. (...) A democracia deixa de ter como objetivo a racionalização da autoridade através da participação dos cidadãos no processo discursivo de formação da vontade para buscar viabilizar os compromissos [estabelecidos] entre as elites governantes (Habermas, 1975, pp.123-124).

Mediante tal constatação, torna-se imperativo para Habermas elaborar um novo modelo de democracia baseado em uma nova conceitualização de soberania popular - a versão procedimental da soberania popular – que o autor realiza em diálogo com as diferentes tradições do pensamento político moderno.

Em *“Popular Sovereignty as Procedure”*, Habermas (1988) nos oferece, então, esta nova definição de soberania popular. Em oposição à idéia rousseauiana de soberania popular como “um ato existencial de socialização através do qual indivíduos isolados são transformados em cidadãos orientados para o bem comum”²⁴, Habermas propõe uma

²³ Neste livro, Habermas estabelece claramente um diálogo com Weber e Luhmann. Como vimos, para ambos a crença na legalidade é suficiente para a legitimidade de uma determinada autoridade. Em Weber, isto é uma consequência do processo de racionalização e constitui um dos elementos do seu diagnóstico desencantado da modernidade. Em Luhmann, isso é visto como funcional na medida que absorve incertezas. Ou seja, as regras formais são capazes de conectar a incerteza sobre que decisão será tomada com a certeza de que alguma decisão ocorrerá. Neste caso, os procedimentos são suficientes enquanto premissas legitimadoras da decisão. Esta última dispensaria formas posteriores de legitimidade. Para Habermas, ao contrário, a crença na legalidade decorre da crença na legitimidade de uma decisão que pode ser justificada. Habermas afirmará, em seu debate com Luhmann, que “a forma legal, sozinha, não será capaz de garantir reconhecimento a longo prazo se o sistema de autoridade não puder ser legitimado independentemente da forma legal do exercício da autoridade” (Habermas, 1975; p. 99-101).

²⁴ O debate de Habermas com a tradição republicana encontra-se em Habermas (1995, 1997, 1998).

redefinição do princípio de soberania ancorado naquilo que ele denomina de “procedimento de formação da vontade e da opinião dos cidadãos”.

Partindo da distinção entre poder “comunicativamente gerado” e poder “administrativamente empregado”, Habermas buscará vincular dois processos que, embora contrários, são, para ele, interdependentes. O sistema político, para exercer sua função de produzir decisões vinculantes, dependerá tanto da aquisição sistêmica da legitimidade (poder administrativo reflexivo) quanto do processo comunicativo. Tal distinção pressupõe, segundo Habermas, um entendimento normativo da auto-organização democrática. Como conectar estas duas abordagens?

Habermas começa pelo sistema administrativo. É necessário explicar como este sistema traduz os *inputs* normativos em uma linguagem própria, ou seja, como este sistema é programado através de políticas e leis que emergem no processo de formação da vontade e da opinião. Uma vez que a administração possui seu próprio critério de racionalidade - da perspectiva do emprego do poder administrativo o que conta não é a razão prática envolvida na aplicação das normas, mas a efetividade da implementação de um dado programa - ela lida com a lei de forma instrumental. Mas o poder político, dado o seu caráter legal, depende também da razão normativa²⁵. Razões normativas constituirão os meios através dos quais o poder comunicativo se faz presente²⁶. Entretanto, nos afirma o autor, razões normativas só terão um impacto indireto na direção do sistema. Os procedimentos democráticos deverão, então, institucionalizar as formas de comunicação necessárias para a formação racional da vontade. Aqui Habermas propõe duas coisas diferentes: 1) uma crítica à estrutura institucional das sociedades modernas através da qual o processo de legitimação ocorre e 2) uma opção de complementar as estruturas institucionais existentes no sistema político com outras instituições que permita que os clientes afetados e a esfera pública jurídica exerçam uma pressão mais forte na legitimação dos poderes executivo e judiciário.

Entretanto, o grande problema do autor é assegurar a autonomia da formação da vontade e da opinião que é institucionalizada. A opinião e

²⁵ O poder político requer, para Habermas, um ancoramento no mundo da vida mais profundo que o meio dinheiro, uma vez que ele necessita de legitimação. Dado que na relação de poder temos uma relação de desiguais, seria necessário, neste caso, o recurso a um consenso lingüístico através do qual os dominadores precisam demonstrar, com base em razões criticáveis e racionais, que eles perseguem fins comuns.

²⁶ Habermas, ao contrário de Luhmann, afirma a constituição recíproca da lei e do poder político.

a vontade política só gerará poder comunicativo na medida em que as decisões da maioria forem constituídas discursivamente. A resposta oferecida pelo realismo democrático é, segundo Habermas, proteger a política organizada da opinião popular. Este padrão de solução lhe parece contraditório, pois se a opinião popular é vista como irracional não tem porque pensar que a eleição de representantes não seria também irracional. Ou seja, se os eleitores se comportam de forma irracional ao formularem suas demandas, não tem porque pensar que eles agirão de forma racional ao escolherem seus representantes. Tal dilema o obriga a pensar a relação entre a formação da vontade e da opinião política formalmente estruturada e o ambiente em torno, formado por um processo não estruturado de formação da opinião.

A primeira toma decisões (e aqui se localiza também o princípio da representação, ou seja, as eleições), enquanto a última permanece informal, uma vez que não está sob pressão para tomar decisões. O procedimento democrático só poderá gerar uma formação racional da vontade na medida em que a formação da opinião organizada, que gerará decisões *accountable* no interior dos corpos governamentais, permanecer permeável aos valores, demandas, contribuições e argumentos de uma comunicação política que, como tal, não poderá ser organizada. Nesta interconexão entre formação da vontade política espontânea e institucionalmente estruturada, Habermas busca fundamentar as expectativas normativas dos resultados racionais.

Neste esquema analítico, a esfera pública funciona como um espaço chave. As associações voluntárias representam o ponto nodal em uma rede de comunicação que emerge das esferas públicas autônomas. Tais associações seriam especializadas em gerar e disseminar convicções práticas. Elas têm a função de descobrir questões relevantes para a sociedade como um todo, contribuir com soluções possíveis para os problemas existentes, interpretar valores, referendar certos argumentos e invalidar outros. Mas elas só se tornam efetivas indiretamente, ou seja, ao alterar os parâmetros da formação da vontade institucionalizada através da mudança das atitudes e valores.

A implicação normativa desta análise é, segundo o autor, a *desubstancialização do princípio da soberania popular*. A soberania não se encontra mais em um corpo de cidadãos como queria Rousseau, mas, sim, nas formas de comunicação despersonalizadas. Tais formas regularão o fluxo da formação discursiva da vontade e da opinião de tal forma que os resultados informais terão, do seu lado, o pressuposto da razão prática. Uma soberania popular sem sujeito e anônima, contida no procedimento democrático, requer pressupostos comunicativos para a sua implantação. Ela se constitui nas interações entre esferas públicas culturalmente

mobilizadas e a formação da vontade institucionalizada de acordo com os pressupostos constitucionais. O poder comunicativo influenciará as premissas de julgamento que informam o processo de decisão no sistema político, sem ter como objetivo conquistar o próprio sistema.

Habermas chama atenção para o fato de que este novo conceito de soberania só poderá ocorrer em uma cultura política determinada, ou seja, aquela “acostumada” com a liberdade política e com um mundo da vida racionalizado. Desta forma, o autor se reconcilia com a tradição liberal-constitucional.

Em seu livro *Between Facts and Norms*, Habermas (1996) estrutura seu modelo discursivo/deliberativo²⁷ de democracia baseando-se neste conceito procedimentalizado de soberania popular. Desta forma, o autor mantém como sua principal preocupação o modo através do qual os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático, posto que a simples regra da maioria não garante racionalidade ao processo. Importa saber de que forma essa maioria é alcançada. O debate público em uma esfera pública racionalizada é o que garantirá racionalidade e equidade aos procedimentos democráticos.

Sendo assim, mediante um “procedimento ideal para a deliberação e tomada de decisão”, Habermas busca avançar no que diz respeito à fundamentação e à legitimação das regras democráticas. Tal procedimento democrático, “ao conjugar considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e de justiça, fundamenta o pressuposto de que resultados racionais e justos serão obtidos por meio de um fluxo de informação relevante cujo emprego não deve ser obstruído” (Habermas, 1996, p. 296).

A operacionalização desse procedimento ideal de deliberação e tomada de decisão, ou seja, das políticas deliberativas, depende da institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação, bem como da inter-relação de processos deliberativos institucionalizados com as opiniões públicas informalmente constituídas. Habermas oferece, portanto, uma forma de compatibilizar os processos de comunicação fora do sistema político com os processos de decisão dentro deste mesmo sistema baseando-se em uma relação centro-periferia.

Na visão habermasiana, serão estes procedimentos que irão regular a composição e a operação das comissões que irão estabelecer uma agenda negociada e elaborar resoluções quando necessárias. Os procedimentos parlamentares, organizados por aqueles que possuem poderes de decidir e de atribuir responsabilidades políticas, irão fornecer os pontos de

²⁷ O autor utiliza os dois termos de forma intercambiável.

referência a partir dos quais as esferas públicas serão constituídas. Estas, por sua vez, irão determinar como os processos de negociação serão estruturados através de argumentos e especificados com relação ao conflito. Os procedimentos democráticos nestas esferas públicas irão, portanto, estruturar os processos de formação da vontade e da opinião com o objetivo de solucionar, cooperativamente, as questões práticas, incluindo a negociação de compromissos justos.

Segundo Habermas, as esferas públicas e os corpos parlamentares são predominantemente estruturados como um "contexto de justificação". Eles dependem tanto do sistema administrativo, quanto do "contexto de descoberta" fornecido por uma esfera pública que se apóia em um público geral de cidadãos. Este público é o sujeito da "opinião pública". A formação da opinião, desvinculada das decisões, ocorre em uma rede aberta e inclusiva de esferas públicas subculturais sobrepostas com limites materiais, sociais e temporais fluidos. No interior de uma moldura garantida pelos direitos fundamentais, as estruturas dessa esfera pública pluralista desenvolvem-se de forma mais ou menos espontânea. As correntes de comunicação fluem através de esferas públicas que, organizadas no interior de associações, compreendem os componentes informais da esfera pública em geral. Tomados conjuntamente, eles formam um complexo "selvagem" que resiste à organização como um todo (idem, pp. 360).

A esfera pública geral é, por um lado, mais vulnerável aos efeitos repressivos e exclusivistas do poder social desigualmente distribuído, da violência estrutural e da comunicação sistematicamente distorcida do que é a esfera pública organizada dos complexos parlamentares. Por outro lado, ela tem a vantagem de ser um meio de comunicação irrestrito, onde os novos conflitos podem ser percebidos de forma mais sensível, os discursos voltados para se alcançar a autocompreensão podem ser vocalizados de forma mais ampla e expressiva, as identidades coletivas e as necessidades de interpretações podem ser articuladas de forma mais livre do que no caso da esfera pública procedimentalmente regulada. Dessa forma, a formação da vontade e da opinião democraticamente constituída irá depender do suprimento de opiniões públicas informais que, idealmente, desenvolve-se em estruturas de uma esfera pública política desobstruída. A esfera pública deve, entretanto, gozar do apoio de uma base social onde os direitos iguais de cidadania tenham alcançado efetividade social (idem, pp. 362).

O que Habermas oferece, portanto, é um modelo discursivo de democracia que não está centrado apenas no sistema político-administrativo encarregado de tomar as decisões vinculantes e nem exclusivamente na sociedade. A democracia deve ser analisada a partir da relação entre esses dois pólos: as decisões tomadas no nível do sistema

político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade através de uma esfera pública vitalizada. O sistema político deve estar ligado às redes periféricas da esfera pública política por meio de um fluxo de comunicação que parte de redes informais dessa esfera pública, se institucionaliza por meio dos corpos parlamentares e atinge o sistema político, influenciando as decisões tomadas. "O fluxo de comunicação entre a formação da opinião pública, as eleições institucionalizadas e as decisões legislativas garante que a influência, gerada pela publicidade e pelo poder produzido comunicativamente, seja transformada, através da legislação, em poder administrativamente utilizável" (idem, p. 363).

As decisões referentes às políticas públicas, para gozarem de legitimidade, devem, então, refletir a vontade coletiva organizada através da participação política em fóruns públicos de debate. Deste modo, a esfera pública é o local onde os problemas que afetam o conjunto da sociedade são absorvidos, discutidos e tematizados. "A esfera pública é um sistema de alarmes, dotado de sensores que, embora não especializados, são sensíveis a toda sociedade. [Nesse sentido], ela deve reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a detectá-los e a identificá-los, devendo, além disso, problematizá-los de forma convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e tratados pelos complexos parlamentares". Neste local, continua Habermas, a capacidade para resolver os problemas é limitada. Mas esta capacidade deve ser empregada para supervisionar o tratamento posterior desses problemas que têm lugar no interior do sistema político. A esfera pública funciona, portanto, como uma "caixa de ressonância" dos problemas que devem ser trabalhados pelo sistema político (idem, idem).

Os procedimentos democráticos legais, situados nos complexos parlamentar e jurídico, funcionam como filtros que regulam o acesso dos fluxos comunicativos oriundos da periferia aos centros decisórios. Para que determinado ponto de vista ganhe forma de poder político é necessário que ele percorra este sistema de filtros institucionais até assumir o caráter de persuasão sobre os membros autorizados do sistema político, determinando mudanças nos seus comportamentos.

A democracia deliberativa proposta por Habermas em *Between Facts and Norms* segue a mesma trajetória dual já esboçada pelo autor em seu texto de 1988. Esta estratégia é constituída tanto de fóruns institucionais quanto de espaços extra-institucionais que se apóiam nos sujeitos da sociedade civil.

A sociedade civil, base social da esfera pública autônoma, constituída por associações, organizações e movimentos sintonizados com a ressonância dos problemas societários nas esferas da vida privada, absorve e transmite as questões ali tematizadas de forma amplificada para a

esfera pública. Estas associações acabam influenciando a definição de questões que serão problematizadas via esfera pública. Depois de publicizadas, essas questões devem ser tratadas pelo sistema político-administrativo. Como instância intermediadora, a esfera pública capta os impulsos gerados na vida cotidiana e os transmite para os colegiados competentes que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política, construindo, assim, decisões legítimas.

3 – Conclusão: Da democracia realista à Democracia deliberativa: as contribuições e os limites da teoria democrática habermasiana.

	Complexidade Social	Conseqüências	Forma de Inclusão Política
Max Weber	Processo de racionalização crescente da sociedade moderna e o conseqüente predomínio de um tipo particular de ação, a ação instrumental.	Perda de sentido e liberdade	Representação política (Democracia Plebiscitária)
Niklas Luhmann	Diferenciação sistêmica e a resultante autonomia dos sistemas funcionais	Autonomia e indeterminação do sistema político que passa a operar com seu próprio código.	Representação política (Operação do código binário governo – oposição)
Robert Dahl	Multiplicação e aumento do número de unidades territoriais e de atores sociais	Problemas na operacionalização efetiva (tomar decisões) do sistema político.	Representação política aliada a cinco requerimentos que qualificam o processo representativo.
Jürgen Habermas	Processo de racionalização crescente do mundo moderno	Diferenciação sistêmica e diferenciação sistema e mundo da vida	Representação e deliberação (Democracia Deliberativa)

A análise elaborada na sessão 1 mostrou que os problemas derivados do processo de complexificação da sociedade aparecem nas obras dos autores como obstáculos à participação plena dos indivíduos no interior dos sistemas sociais. Consequentemente, uma das vítimas deste processo é a idéia de soberania popular, que passa a ser reduzida à capacidade e ao direito dos indivíduos privados de elegerem e, por vezes,

de influenciarem seus líderes no processo de tomada de decisões no interior destes mesmos sistemas.

Uma vez descrita a teoria deliberativa elaborada por Habermas, faz-se necessário indagar o que muda, na teoria democrática, a partir, das contribuições habermasianas.

Habermas, com certeza, faz parte de um conjunto de autores, talvez seja o principal expoente deles, que apóia o que pode ser denominado de “giro deliberativo” ou seja, uma inflexão ocorrida no interior da teoria democrática cuja principal preocupação é “com o grau através do qual o controle democrático é substantivo e não simbólico e é praticado pelos cidadãos competentes” (Dryzek, 2000, p. 1).

Esta tentativa de ampliar os limites da democracia nas sociedades formalmente democráticas encontra-se em toda a sua obra, começando na *Transformação Estrutural da Esfera Pública* e culminando no seu livro *Between Facts and Norms*. Neste, como vimos, Habermas formaliza seu modelo de democracia que é operacionalizado por meio de uma estratégia dual: a influência dos públicos informais da sociedade no sistema político formal mediante o fluxo comunicativo e a operação do direito.

A valorização do espaço público, marcado pela crítica argumentativa dos atores que o compõem e a necessidade da abertura dos sistemas à influência deste espaço como forma de legitimar as decisões tomadas no interior destes, atestam o caráter radical da teoria de Habermas. Localiza-se aí uma de suas principais contribuições à teoria democrática contemporânea.

Ao dialogar com a teoria social e com os teóricos da democracia, este autor remodela, a partir de seu conceito discursivo de democracia, o debate sobre complexidade e soberania popular. Habermas não acata a tese da limitação da participação nas sociedades complexas. Ao contrário, a legitimidade da democracia depende, para este autor, das oportunidades de participação e justificação, no processo deliberativo, daqueles sujeitos às decisões coletivas. Dessa forma, Habermas insiste na necessidade de levarmos em conta as práticas societárias dos atores sociais, fora dos sistemas, como forma de informá-los, influenciá-los, controlá-los e, assim, legitimá-los.

Não obstante, em que pese suas contribuições, este autor vem sendo criticado por se aproximar em demasia do modelo liberal de democracia. Tal crítica, paradoxalmente, está ligada à sua preocupação com as características próprias das sociedades contemporâneas: complexidade social, pluralismo cultural e os imperativos que os sistemas político e econômico colocam à interação social (McCarthy, 1985; Dryzek, 2000; von Schomberg and Baynes, 2002).

Embora Habermas tenha tentando dar uma resposta diferente aos problemas advindos da complexidade social, ele acaba sucumbido ao próprio problema e nos oferece uma resposta parcial à sua proposta de compatibilizar complexidade e soberania popular, mostrando claramente a persistência, na teoria democrática contemporânea, da tensão entre complexidade social e soberania popular.

Mas porque parcial?

Habermas, ao atribuir somente ao direito à capacidade de guiar os sistemas sociais²⁸, mesmo sendo ele democraticamente influenciado, nos oferece uma estratégia considerada autolimitada. Essa autolimitação consiste no fato de que aos atores que operam fora destes sistemas, na esfera pública racionalizada, é atribuída somente a capacidade de influenciar àqueles que elaboram a lei. Embora possam e devam atuar na esfera pública, não conseguem implementar suas decisões a não ser que seus representantes acatem tais decisões. Para Habermas, como ele mesmo afirma categoricamente, “somente o sistema administrativo teria capacidade de agir”, restando ao público informal a influência nos lugares onde as decisões vinculantes serão tomadas, sem nenhuma garantia, a não ser a perda de legitimidade posterior, de que as deliberações públicas serão acatadas.

A justificativa para tal opção analítica repousa, segundo McCarthy (1985), no fato de Habermas ter estabelecido com a teoria sistêmica um pacto baseado na visão de que a sociedade, como um todo, não pode ser democratizada: “certas áreas, [afirmou Habermas], são capazes de se moverem livremente desde que elas se mantenham inteiramente fora das outras áreas” (p. 27). Isso decorre do compromisso entre as necessidades funcionais da complexidade social e as formas pós-tradicionais de integração social. Daí a distinção entre mundo da vida e sistemas enquanto esferas sociais regidas por princípios reguladores mutuamente excludentes (Souza, 2000, p.72). Por isso, apostar em um público ativo cujo princípio de interação é o comunicativo, mas sem transpô-lo para o sistema político caracterizado por um outro tipo de linguagem.

A estratégia defensável é aquela em que as decisões comunicativamente acordadas nos espaços extraconstitucionais são transmitidas para os espaços institucionais competentes via influência. As decisões políticas tomadas neste nível só serão legítimas quando ancoradas neste consenso normativo formado fora deste sistema. A soberania popular para ser operacionalizada dependerá, então, da abertura e da sensibilidade dos canais institucionais. Mas, uma vez que ela já está

28 O direito assume a função de transformar a linguagem própria do mundo da vida racionalizado em linguagem mediática própria dos sistemas auto-regulados.

assegurada através dos direitos constitucionais, como os de expressão e de associação, tal estratégia lhe parece ser a melhor solução.

Ao defender tal estratégia, Habermas nos permite concluir que, aqui também, o povo soberano torna-se uma promessa constitucional, que como tal nada decide embora possa participar de espaços alternativos para criticar e, por vezes, influenciar os centros de poder.

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, L. **A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. SP: Ed. Perspectiva; BH: Ed. da UFMG, 1996.
- BENDIX, R. **Max Weber. An Intellectual Portrait**. University of California Press, 1977.
- BIRNBAUM, N. Interpretações conflitantes sobre a gênese do capitalismo: Marx e Weber. In: Gertz, R. E. (org.) **Max Weber e Karl Marx**. SP: Ed. Hucitec, 1994.
- BOHMAN, J. **Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.
- COHEN, J. Review Symposium on Democracy and its Critics. *Journal of Politics*. Vol. 53, n. 1, 1991.
- COHEN, J. Reflections on Habermas on Democracy. *Ratio Juris*. Vol. 12, N. 4, 1999.
- COSTA, S. Complexidade, diversidade e democracia: alguns apontamentos conceituais e uma alusão à singularidade brasileira. In: SOUZA, J. (org.) **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.
- DAHL, R. **Democracy and Its Critics**. Yale University Press, 1989.
- DAHL, R. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.
- DAHL, R. **On Democracy**. Yale University Press, 2000.
- DAHL, R. A. & TUFTE, E. R. **Size and Democracy**. Stanford University Press, 1973.
- DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição**. SP: Edusp, 1997.
- DRYZEK, J. S. Political inclusion and the dynamics of democratization. *American Political Science Review*, v. 90, n. 1, 1996.
- DRYZEK, J. S. **Deliberative Democracy and Beyond**. Oxford University Press, 2000.
- ELSTER, J. (ed.) **Deliberative Democracy**. Cambridge University Press, 1998.
- FARIA, C. F. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman, *Revista Lua Nova*, n. 50, 2000.
- GERTH, H. H. e WRIGHT MILLS, C. (orgs.) **Max Weber – Ensaios de Sociologia**. RJ: Ed. Guanabara, 1982.
- GRODNICK, S. Redicovering Radical Democracy in Habermas's Between Facts and Norms. *Constellations*. Vol. 12, No. 3, 2005.
- HABERMAS, J. **Legitimation Crisis**. Boston: Beacon Press, 1975.
- HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. RJ: Tempo Brasileiro, 1984.
- HABERMAS, J. **La Lógica de las Ciencias Sociales**. Editorial Tecnos, 1971.
- HABERMAS, J. **The Theory of Communicative Action**. Vols. I e II. Boston: Beacon Press, 1989.
- HABERMAS, J. **Between Facts and Norms**. London: Polity Press, 1997.
- INGRAM, D. **Habermas e a Dialética da Razão**. Brasília: Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993.
- KING, M. & SCHUTZ, A. The ambitions modesty of Niklas Luhmann. *Journal of Law and Society*, v. 21, n. 3, 1994.

- LUHMANN, N. **The Differentiation of Society**. New York. Columbia University Press, 1982.
- LUHMANN, N. **Political Theory in the Welfare State**. New York. Walter de Gruyter, 1990.
- MAGALHÃES, J. N. **A história semântica do conceito de soberania: o paradoxo da soberania popular**. BH: Faculdade de Direito da UFMG, Tese de Doutorado, 2001.
- MCCARTHY, T. **The Critical Theory of Jürgen Habermas**. The MIT Press, 1978.
- MCCARTHY, T. Complexity and Democracy or The Seductions of Systems Theory. *New German Critique*, n. 35, 1985.
- MELUCCI, A. **Challenging Codes: Collective Action in the Information Age**. NY: Cambridge University Press, 1996.
- MOMMSEN, W. J. **Max Weber and German Politics: 1890-1920**. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.
- MOMMSEN, W. J. **The Political and Social Theory of Max Weber. Collected Essays**. The University of Chicago Press, 1989.
- SCHLUCHTER, W. **The rise of western rationalism: Max Weber's developmental history**. Berkeley, London: University of California, 1979.
- SCHLUCHTER, W. **Rationalism, Religion and Domination. A Weberian Perspective**. University of California Press, 1989.
- SOUZA, J. **A Modernização Seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2000.
- Von SCHOMBERG, R. & BAYNES, K. (ed.) **Discourse and Democracy. Essays on Habermas's Between Facts and Norms**. State University of New York Press, 2002.
- WEBER, M. **Economy and Society**. University of California Press, vols. I e II, 1978.
- WEBER, M. **The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism**. NY: Routledge, 1992.
- ZOLO, D. **Democracy and Complexity. A realist approach**. The Pennsylvania State University Press, 1992.

