

Sociologias, Porto Alegre, ano 1, n. 2, jul/dez 1999, p. 100 - 143

Experimentos em democracia deliberativa¹

ARON J. EUGENIE* e OLIN WRIGHT**

*Assistant Professor, Harvard University, JFK School of Government

**Vilas Distinguished Professor, University of Wisconsin, Madison



À medida que os encargos do Estado têm-se tornado mais complexos e a abrangência da política mais ampla e mais heterogênea, as formas institucionais da democracia liberal desenvolvidas no século dezenove - democracia representativa mais administração tecno-burocrática - parecem crescentemente menos adequadas para os novos problemas a serem enfrentados no século vinte e um. A "Democracia" como uma forma de organização do Estado acabou por ser apenas identificada com disputas eleitorais, baseadas em territórios de lideranças políticas por cargos legislativos e executivos. Entretanto este mecanismo de representação política parece cada vez mais ineficiente na realização dos ideais centrais da política democrática: facilitar o envolvimento político ativo do cidadão, forjando consensos políticos através do diálogo, gerando e implementando políticas públicas que sustentem uma economia produtiva e uma sociedade saudável, e assegurando que todos os cidadãos se beneficiem da riqueza da nação.

A direita do espectro político aproveitou-se deste aparente declínio

¹Traduzido por Mario Riedl, Professor Titular de Sociologia da UFRGS (aposentado) e Professor Visitante do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da UFSM.

na efetividade das instituições democráticas para incrementar seu ataque à própria concepção do Estado afirmativo. A única forma pela qual o Estado pode desempenhar um papel competente e construtivo, argumenta a direita, é reduzindo drasticamente o leque e a intensidade de suas atividades. Adicionalmente à oposição moral tradicional dos liberais ao Estado ativista com base no argumento de que ele infringe os direitos de propriedade e a autonomia individual, agora se argumenta freqüentemente que o Estado afirmativo simplesmente tornou-se muito oneroso e ineficiente. Os benefícios supostamente providos pelo Estado seriam mitos; os custos - tanto em termos dos recursos diretamente absorvidos pelo Estado como em termos dos efeitos negativos indiretos sobre o crescimento econômico e a eficiência - seriam reais e crescentes. Ao invés de procurar aprofundar o caráter democrático da política em resposta a essas preocupações, a ênfase de grande parte do esforço político das democracias industriais desenvolvidas tem sido, nos últimos anos, reduzir o papel da política. Privatização, desregulamentação, redução de serviços sociais e redução dos gastos públicos têm sido as palavras de ordem, ao invés de participação, crescente reciprocidade, formas mais democráticas e eficientes de intervenção estatal. Como diz o ditado: *O Estado é o problema, não a solução.*

No passado, a esquerda política nas democracias capitalistas defendia vigorosamente o Estado afirmativo contra esse tipo de argumentos. Na sua forma mais radical, os socialistas revolucionários argumentavam que a propriedade pública dos principais meios de produção, combinada com o planejamento estatal centralizado, representava a maior esperança para uma sociedade justa, humana e igualitária. Mas, mesmo aqueles na esquerda que rejeitavam as visões revolucionárias de ruptura com o capitalismo, insistiam que um Estado ativista era essencial para se contrapor a uma série de efeitos negativos gerados pela dinâmica das economias capitalistas -

pobreza, desemprego, crescente desigualdade, oferta escassa de bens públicos tais como educação e saúde. Na ausência de tais intervenções estatais, o mercado capitalista se transforma numa "usina satânica", na metáfora de Karl Polanyi, que solapa os fundamentos sociais de sua própria existência (Polanyi, 1944).

Estas defesas do Estado afirmativo tornaram-se visivelmente mais fracas nos últimos anos tanto em sua força retórica como em sua capacidade política concreta para mobilizar o povo. Embora a esquerda não tenha aceito mercados desregulamentados e um Estado mínimo como moralmente desejável ou economicamente eficiente, é muito menos óbvio que as instituições que eles defendiam no passado poderão alcançar a justiça social e o bem-estar econômico no presente.

Talvez esta erosão da vitalidade democrática seja uma consequência inevitável da complexidade e do tamanho. Talvez o máximo que possamos esperar é ter algum tipo de controle popular limitado sobre as atividades do Governo através de eleições regulares e tímidamente competitivas. Talvez a era do "Estado democrático ativo" - o Estado que desempenha um papel ativo e criativo na solução de problemas como resposta às demandas populares - esteja terminada, e um recuo para a privatização e a passividade política sejam o preço inevitável do "progresso". Mas talvez o problema tenha mais a ver com o modelo específico de nossas instituições do que com as tarefas com as quais elas se deparam.

Uma questão fundamental que desafia aqueles comprometidos com os valores tradicionais da esquerda - um conceito fortemente igualitário de justiça social; liberdade individual combinada com controle democrático sobre decisões coletivas; a vitalidade da comunidade e da solidariedade; a multiplicação de oportunidades para os indivíduos realizarem suas

potencialidades – é, pois, como redefinir as instituições democráticas a fim de promover esses objetivos sob as condições do capitalismo globalizado, tecnologias avançadas e crescente complexidade social. Neste trabalho, exploraremos vários experimentos inovadores contemporâneos em tal redefinição institucional, entre os quais: Conselhos de Bairro em Chicago criados como parte das reformas do policiamento comunitário e descentralização escolar; o Programa de Treinamento Regional de Wisconsin, uma forma inédita de corporativismo regional envolvendo trabalhadores, empresas e Governo, destinado a melhorar a qualidade do treinamento para o trabalho e o funcionamento do mercado de trabalho e o Orçamento Participativo de Porto Alegre, uma reorganização democrática do Governo Municipal envolvendo níveis muito elevados de participação popular direta sobre decisões relacionadas com o orçamento municipal.²

Esses projetos variam dramaticamente em relação aos tipos de problemas com que lidam e às propriedades específicas dos seus modelos institucionais: as inovações de Chicago envolvem conselhos de bairro funcionalmente organizados lidando com áreas de políticas específicas, escolas e policiamento; o programa de treinamento de Wisconsin é um exemplo de democracia associativa, uma forma institucional na qual interesses de grupos funcionalmente definidos, representados através de organizações de interesses, trabalham em conjunto para formular políticas e supervisionar sua implementação e o programa orçamentário de Porto Alegre é um exemplo de democracia participativa direta em nível urbano, articulado numa forma complexa com instituições de democracia representativa. Contudo, apesar das diferenças, os três projetos compartilham alguns princípios e aspirações centrais: aspiram a aprofundar as formas pelas quais o cidadão

²Essa é apenas uma relação tentativa das experiências históricas em democracia deliberativa que serão analisadas neste trabalho.

comum pode efetivamente participar e influenciar nas políticas que afetam suas vidas diretamente. Além disso, todos procuram atingir esse objetivo criando espaços nos quais deliberações populares genuínas podem acontecer. Por esse motivo, os três projetos podem ser vistos como experimentos em democracia deliberativa. Finalmente, esses três experimentos foram concebidos em resposta ao fracasso concreto dos arranjos precedentes, e assim estão motivados pelo desejo de criar instituições mais eficientes, bem como de produzir resultados mais justos e mais democráticos.

A seguir, iniciamos pela elaboração dos princípios institucionais centrais embasando esses experimentos em democracia deliberativa e, então, explicaremos as razões pelas quais pensamos, em princípio, que a democracia deliberativa gerará um conjunto de efeitos sociais desejáveis. Um breve esboço dos experimentos será apresentado no final e concluímos este trabalho com uma agenda de perguntas para questionar esses experimentos.

1. Os princípios institucionais gerais embasando os experimentos em democracia deliberativa.

Embora cada um dos três experimentos em democracia deliberativa difira do outro em sua ambição, amplitude e objetivos concretos, cada um também parece compartilhar surpreendentes similaridades nos seus princípios institucionais. Em parte, este trabalho verifica se os experimentos compartilham suficientes aspectos para possibilitar descrevê-los como instâncias de um modelo novo, porém generalizável, de práticas em democracia deliberativa que podem ser expandidas tanto horizontalmente - em outras

áreas políticas e outras regiões -como verticalmente - em níveis mais altos e mais baixos da vida social e pública. Iniciamos, tentativa e abstratamente, por construir esse modelo aqui, apresentando os princípios gerais distintos que parecem comuns e fundamentais aos três experimentos. Cinco princípios institucionais parecem especialmente importantes. Esses experimentos (1) enfatizam problemas específicos e concretos; (2) procuram resolver esses problemas através da deliberação racional dos grupos diretamente afetados por esses problemas; (3) organizam instituições públicas e privadas nesse esforço; (4) estimulam a participação de grupos diversos, e (5) transformam os aparatos estatais existentes em processos para sustentar no tempo esses quatro primeiros elementos de orientação a problemas, deliberação, relações Estado-sociedade, e participação.

1.1 Orientação à solução de problemas.

A primeira característica dos nossos experimentos é que todos desenvolvem estruturas governamentais direcionadas a resolver problemas bem concretos. Esses experimentos, embora muitas vezes aliados com e às vezes motivados por movimentos sociais mais amplos baseados em classes sociais ou ideologias e partidos políticos, diferem de tais movimentos e partidos pelo fato de que estão voltados a um conjunto específico de problemas técnicos ou administrativos, tais como prover segurança pública, treinar trabalhadores eficientemente, ou organizar um orçamento municipal sensatamente. Uma implicação de tal enfoque pragmático é que grupos e agentes acostumados a competir entre si por poder ou recursos podem ser capazes de cooperar entre si e começar a construir relações mais estreitas pela solução de um conjunto limitado de problemas comuns. Esta ênfa-

se em problemas, entretanto, poderá distrair agentes, concentrando sua atenção num conjunto de problemas muito limitados, de conflitos mais importantes e abrangentes (como por exemplo, taxaço redistributiva).

1.2 A centralidade da delibera  o direta

Esses experimentos visam a fixa  o de agendas e a soluço de problemas através de mecanismos deliberativos. Os processos de decisões internas desses grupos se assemelham a uma equipe ou a comit  s mais do que a grupos de interesse, partidos políticos ou movimentos sociais. Indivíduos se reúnem não necessariamente para pressionar agendas ou percepções pré-formadas, mas eles esperam que soluções e estratégias sejam forjadas através da delibera  o e planejamentos com os demais participantes. Embora muitas vezes tenham pouco em comum, participantes nesses grupos estão unidos na sua abertura genérica a perspectivas alternativas sobre como melhorar a situa  o geral que os uniu. Caso eles estivessem completamente seguros numa trajetória específica, alguma outra estratégia (tal como decreto administrativo ou tentativas partidárias para ascender aos postos de dire  o) poderia ser mais atraente nestes árduos processos deliberativos.

A segunda característica desses experimentos, então,    que os indivíduos que neles participam transformam e moldam suas compreensões sobre que medidas atingirão seus objetivos, através de processos deliberativos contínuos. A delibera  o ou discussão pode iniciar pela constru  o de uma agenda, os partidos oferecem propostas sobre as prioridades do grupo. Eles justificam essas propostas em termos dos interesses comuns a cada um no grupo, e a agenda dos grupos - suas prioridades - são simplesmente aquelas que todos

podem aceitar como melhorando seus interesses comuns. Idealmente, segundo as normas da deliberação, a melhor proposta é aquela que os partidos pensam que melhor atende os interesses comuns dos grupos, não aquela que obtém o maior suporte numérico ou influência política. Semelhantemente, os participantes, então, argumentam sobre as estratégias que melhor atenderão a agenda desse grupo e adotam aquele conjunto que parece mais promissor. Considerando que grande incerteza caracteriza cada etapa deste processo, os participantes revêem tanto a agenda como as estratégias em outras reuniões deliberativas, à luz dos resultados das decisões anteriores.

Diferentemente de um partido político, que estabelece suas soluções numa plataforma, um grupo de interesse que pressiona por seus programas entre legisladores, um movimento social que objetiva divulgar um conjunto específico de interesses na consciência popular, ou uma negociação que desvenda a diferença em interesses, os indivíduos nos nossos experimentos apresentam uma compreensão muito menos rígida dos seus interesses e até menos confiança na melhor forma de promovê-los.³

Assim, eles se dão conta de que precisam descobrir programas e soluções apropriadas, através da discussão e de implementações experimentais. Embora a etapa de determinação da agenda da experimentação deliberativa seja menos "política" que estes enfoques padronizados, seus estágios de resolução de problemas são mais políticos. Embora administrações ou corporações do tipo comando e controle procurem resolver seus

³Processos deliberativos podem afetar a compreensão que os indivíduos têm tanto de seus interesses como das estratégias indicadas para satisfazer esses interesses. Genéricamente, supõe-se que, quando pessoas participam de tais processos deliberativos, elas tenham uma melhor idéia dos seus objetivos básicos bem como da melhor forma de atingir esses objetivos, e, conseqüentemente, boa parte do processo deliberativo envolve discussões sobre estratégias alternativas de ação para a solução de problemas. Ainda assim, devido ao fato de que os interesses são complexos e muitas vezes vagos, e porque os indivíduos muitas vezes definem seus interesses sobre conjuntos variados de outros fatores, as políticas deliberativas podem também influenciar a forma como as pessoas visualizam os próprios interesses. Para uma discussão das formas de transformação dos interesses através da deliberação, ver Marsbridge (1992).

problemas apoliticamente através do uso de especialistas na política, nas finanças, na administração, no planejamento, esses experimentos tipicamente surgiram no rastro do fracasso de tais especialistas. Os participantes nesses experimentos, por isso, usualmente submetem as recomendações de especialistas à análise deliberativa e à reformulação. Finalmente, essa deliberação com ênfase em problemas procede por etapas: considerando que os experimentos operam em áreas funcionais nas quais programas otimizados não são evidentes ou mudam rapidamente, esses experimentos procuram institucionalizar arranjos capazes de autotransformação reflexiva.

1.3 Reduzindo a distância entre o público e o privado

Uma terceira característica diferenciadora dessas experiências reformistas é que elas reúnem, pela reconfiguração, esforços de atores públicos (Estado) e privados (civis e empresariais). Nas suas formas emergentes atuais, elas constroem novas conexões gangliônicas entre as instituições democráticas formais de democracia representativa, burocracias públicas e grupos de interesse por um lado, e as esferas privadas da economia e da sociedade civil, de outro. Soluções para cada uma das áreas problemáticas visadas por nossos experimentos poderiam ser perseguidas através de mecanismos estritamente públicos ou estritamente privados. A tentativa puramente pública para aumentar a segurança pública poderia alocar mais 100.000 policiais nas ruas, enquanto uma solução puramente privada poderia concentrar-se em torno de fortificações, segurança eletrônica e guardas contratados. A tentativa puramente pública para resolver a irracionalidade da alocação do orçamento municipal poderia (e freqüentemente o faz) envolver a demissão de antigos administradores e a contratação de novos,

pretensamente mais competentes, com mecanismos de contabilidade burocraticamente mais eficientes, ao passo que uma solução puramente privada para este problema poderia envolver a privatização de serviços organizados publicamente. Todas as nossas três experiências, contudo, evitaram essas trajetórias exclusivistas em favor de uma via ortogonal, que rejeita os princípios organizacionais centralizados tanto de agências governamentais dirigidas hierarquicamente como de mercados mediados pelo preço.

Enquanto a deliberação centrada em problemas pode certamente organizar agências públicas, corporações e associações na sociedade civil, tais esforços visando a aproximação das esferas públicas e privadas apresentam diversas vantagens sobre formas mais isoladas. A inclusão de cidadãos e suas organizações nas iniciativas deliberativas de agências públicas, por exemplo, fornece informação local sobre as condições e os impactos da ação estatal e deixa essa ação mais conhecida dos constituintes populares. Por outro lado, unindo as agências públicas aos esforços reivindicatórios geralmente independentes de organizações dos cidadãos, reforça essas iniciativas com os recursos e a autoridade do Estado. Unindo agências públicas e organizações de cidadãos às deliberações "privadas" de atores corporativos, por sua vez, deixa as ações das firmas mais visíveis, canaliza recursos privados para o bem público numa forma de captação reversa, e impõe a expectativa da equidade que esperamos mais das iniciativas públicas do que daquelas comandadas pelas regras do mercado.

1.4 Engajando grupos diversificados ao diálogo

Estas entidades democráticas parte públicas, parte privadas evitam a especificação apressada das nossas concepções familiares de organização social e

política. Cada grupo - um conselho de escola local, um grupo de policiamento comunitário, um comitê de orçamento de bairro, ou um grupo de treinamento no trabalho envolvendo conjuntamente patrões e empregados - combina características ecléticas comumente encontradas em associações, grupos de interesses, equipes e os cidadãos que constituem uma comunidade organizada. Como numa associação genérica, os participantes são atraídos por um interesse concreto, seja profissional, intencional ou por necessidade - tal como a ausência de treinamento efetivo, ruas inseguras, uma escola deficiente (ou simplesmente uma que possa ser melhor, que é o caso de cada escola) ou uma vizinhança dilapidada ou decadente. Diferentemente de um grupo de interesse, entretanto, os indivíduos residem muito próximo ao ponto de ação. Extraídos de esferas políticas amplas, esses grupos tipicamente contêm diversos agrupamentos acostumados a enfrentar um ao outro como adversários competitivos através de negociações, em disputas eleitorais ou na batalha do mercado. Nesses experimentos, entretanto, grupos anteriormente hostis - patrões e empregados numa empresa, polícia e residentes minoritários, e dirigentes partidários locais e cidadãos excluídos dos seus espólios clientelistas - cooperam tentativamente com vistas a objetivos comuns, que eles foram incapazes de atingir através de mecanismos superados e adversos. A diversidade no interior desses experimentos se origina, portanto, tanto de considerações funcionais como de justiça social.⁴ Do ponto de vista da justiça social, os resultados desses esforços públicos provavelmente atenderão os desprivilegiados com mais imparcialidade quando as deliberações incluem opiniões diversas, especialmente dos próprios desprivilegiados. Do ponto de vista da eficácia, a diversidade aumenta a probabilidade de descobrir soluções eficientes pela introdução de perspectivas inovadoras e facilita a trajetória de implementação pela inclusão daqueles com poder de obstaculização no próprio processo decisório. A quarta característica distintiva

4 Para uma discussão das considerações funcionais e igualitárias que favorecem a diversidade dentro de empresas e associações, ver Sturm e Guinier (1996).

desses experimentos é, então, que cada um é integrado por grupos de indivíduos diversificados frente a um problema geral comum, porém não acostumados a trabalhar conjuntamente nesse problema.

1.5 Transformação dos aparatos estatais em instituições de participação deliberativa.

Uma quinta característica do modelo desses experimentos é que eles procuram colonizar o poder estatal e tentam transformar permanentemente os procedimentos da administração centralizada conforme as primeiras quatro características de orientação a problemas, deliberação, integração Estado-sociedade, através da intensa participação do cidadão, e diversidade. Enquanto várias iniciativas espontâneas de ativistas em áreas como revitalização de vizinhanças,⁵ ativismo e melhoria ambiental, desenvolvimento econômico local e segurança e saúde do trabalhador procuram influenciar atividades estatais através de pressão externa ou pela tomada de posições políticas decisórias, esses experimentos procuram transformar os mecanismos do poder estatal em formas democráticas deliberativas, permanentemente mobilizadas a partir das bases. Nos casos que examinamos, tais transformações acontecem em cooperação íntima com os agentes estatais. Esses experimentos são, portanto, menos "radicais" que a maioria das iniciativas de auto-ajuda de ativistas, no sentido de que suas atividades centrais não são "enfrentar o poder", mas são mais radicais no sentido de que têm objetivos reformistas mais amplos, manipulam poderes substanciais autorizados pelo poder do Estado ou das empresas, e, mais importante, procuram mudar os procedimentos centrais do poder ao invés de tão so-

5 Ver, por exemplo, os livros de Boyte (1980) e de Medoff e Sidel, (1994). Para um exemplo proeminente concreto, discutido da perspectiva do seu líder, ver Cortes Jr. (1944), sobre as atividades do grupo Industrial Areas Foundation (IAF), Communities Organized for Public Service (COPS), em San Antonio, Texas.

mente tentar mudar o sentido da sua ação em instâncias específicas. Enquanto partidos políticos, organizações de movimentos sociais, e grupos de interesses muitas vezes estabelecem seus objetivos através de processos deliberativos internos e então lutam pelo poder corporativo ou político para implementar aqueles objetivos, esses experimentos reconstituem processos decisórios dentro do Estado e, em alguns casos, da empresa. Os participantes têm o privilégio de considerar o exercício do poder como certo, não necessitam, portanto, despender sua energia lutando por poder (ou contra ele) e deliberam sobre como usar o poder de que dispõem ao invés de para o que usariam o poder se o tivessem.

Adicionalmente, essas transformações do Estado procuram institucionalizar a contínua participação de cidadãos comuns, geralmente no seu papel de consumidores de bens públicos, na determinação democrática direta de quais são esses bens e como deveriam ser melhor providos. Esta participação direta e permanente coloca-se em contraste, por exemplo, aos relativamente breves momentos democráticos tanto nos movimentos sociais baseados em campanhas e orientados a resultados, como nas disputas eleitorais na política ordinária. Nestas duas últimas formas, líderes/elites mobilizam a participação popular visando um objetivo específico ou uma série de objetivos. Se a pressão popular se torna suficiente para implementar alguma política escolhida ou candidato eleito, o momento de participação popular termina, e a implementação de uma política ou uma atividade legislativa acontece na esfera altamente isolada do Estado. Rousseau, um crítico radical e duro da democracia representativa entendida apenas como participação periódica, escreveu que *"O povo inglês acredita ser livre. É um grande engano; ele só é livre durante a eleição dos membros do parlamento. Uma vez eleitos, a população é escravi-*

zada; ela não é nada" (Rousseau, 1987, livro III, cap. 15, par. 5).

Recapitulando, nossos experimentos aparentemente compartilham cinco princípios institucionais:

- Primeiro, cada experimento está direcionado a um conjunto concreto de problemas públicos.

- Segundo, cada experimento procura resolver esses problemas através de processos de deliberação racional.

- Terceiro, essa deliberação perpassa as esferas públicas e privadas, reunindo os esforços dos atores de cada esfera, assegurando poder público a atores privados e deixando esses atores privados prestarem contas ao público democrático mais amplo.

- Quarto, esses experimentos reúnem grupos diversificados que muitas vezes têm histórias de inimizades e alguns dos quais nunca desfrutaram dos frutos do poder político, econômico, ou social.

- Quinto, esses experimentos colonizam e transformam as instituições públicas e privadas existentes no sentido de que as burocracias administrativas e outras organizações encarregadas de resolver esses problemas são reestruturadas nesses grupos deliberativos. O poder desses grupos para implementar os resultados de suas deliberações, por conseguinte, provém da autorização desses corpos públicos e privados.

A seguir, pretendemos aprofundar e clarificar esses princípios comuns, ilustrando como cada um dos três experimentos os coloca em prática. Antes de entrar nesse nível concreto, no entanto, precisamos esclarecer alguns dos benefícios potenciais que as instituições imbuídas desses princípios supostamente poderão apresentar.

2. Objetivos institucionais: conseqüências para a eficiência, eqüidade e participação

Os procedimentos característicos de instituições projetadas segundo os princípios especificados acima podem ser desejáveis por si mesmos; muitas vezes consideramos a deliberação, a diversidade e a participação como importantes valores independentes. Entretanto acadêmicos, profissionais e observadores casuais julgarão esses experimentos mais pelas suas conseqüências do que por esses valores processuais. Nesta seção, descreveremos como as instituições, seguindo os princípios acima, podem obter conseqüências positivas em termos de três valores democráticos especialmente importantes: ação estatal que seja (1) eficiente, (2) justa e (3) que promova ampla, profunda e contínua participação. Se as instituições projetadas apropriadamente possam promover esses valores ou obterão, ao contrário, uma série de conseqüências negativas ou indesejáveis, precisa ser resolvido principalmente através de análises empíricas. Apresentamos aqui um conjunto de expectativas que poderão orientar essas investigações.

2.1 Eficiência

O primeiro e talvez mais importante objetivo institucional desses experimentos democráticos deliberativos é promover objetivos públicos - tais como aperfeiçoamento técnico para trabalhadores, escolas eficientes, bairros seguros, e alocações orçamentárias sensatas - de forma mais eficiente do que os arranjos institucionais anteriores. Se não puderem apresentar resultados mais eficientemente, então não são projetos reformistas muito

atraentes. Se puderem apresentar tais resultados, por outro lado, então este sabor de democracia radical tem o potencial de conquistar amplo apoio popular e da elite. Por que, então, espera-se que essas instituições democráticas deliberativas produzam resultados eficientes?

A efetividade prevista nesses experimentos reside nas potencialidades e capacidades dos seus grupos deliberativos. Investir o poder para tomar decisões e agir sobre elas nesses grupos, constituídos em nível operacional, pode produzir resultados públicos superiores por quatro motivos. Primeiro, esses experimentos congregam e atribuem poder a grupos de indivíduos próximos aos pontos de ação, e tais indivíduos possuem um conhecimento mais íntimo sobre situações relevantes e, conseqüentemente, a melhor forma de melhorá-los. Segundo, o processo deliberativo que regulamenta a tomada de decisões desses grupos provavelmente produzirá soluções superiores a procedimentos hierárquicos ou de agregação menos representativa (tal como a votação) porque todos os grupos têm oportunidades de oferecer informações pertinentes, bem como de analisá-las mais profundamente. Além disso, a deliberação aumenta o comprometimento dos grupos no acompanhamento das decisões porque eles mesmo geraram a decisão; ela não foi imposta. Terceiro, esses experimentos encurtam o circuito da implementação (*feedback*) - a distância e o tempo entre a tomada de decisões, a ação, o efeito, a observação, e a reconsideração - na ação pública e, assim, surge um estilo ágil de ação coletiva capaz de reconhecer e reagir rapidamente a estratégias errôneas ou ineficientes. Finalmente, cada experimento cria vários grupos, cada um operando com grande autonomia, mas não isoladamente. Esta proliferação de pontos de comando permite que várias estratégias e técnicas sejam implementadas simultaneamente a fim de descobrir mais rapidamente e difundir aquelas que demonstrem maior eficiên-

cia.

2.2 Eqüidade

Além de prometer uma ação pública mais eficiente, três considerações sugerem que esses experimentos gerarão também resultados mais justos e igualitários. Primeiro, os objetivos normativos de justiça e igualdade estarão atendidos por esses experimentos se eles desencadearem ação pública efetiva para aqueles não acostumados a esses bens. Considerando que a maioria dos experimentos visam problemas específicos de pessoas desprivilegiadas - moradores de guetos em Chicago e Milwaukee, nos bairros mais pobres de Porto Alegre, e trabalhadores industriais de Wisconsin enfrentando deslocamento tecnológico - a simples implantação é por si só um importante componente de justiça social. Uma segunda fonte de eqüidade e justiça se origina da inclusão desses indivíduos desprivilegiados - moradores e operários - geralmente excluídos de decisões públicas. Conforme uma justificativa clássica da regra democrática sobre modelos paternalistas ou exclusivistas, uma decisão provavelmente tratará com mais justiça aqueles afetados por ela quando eles puderem influenciá-la. Esses experimentos promovem significativamente essa noção democrática, no entanto, tentando descobrir procedimentos pelos quais aqueles mais atingidos por essas decisões exercem influência sem mediação, com isso evitando a paralisia ou as bobagens que muitas vezes resultam de tais esforços. Os procedimentos deliberativos desses experimentos constituem ainda uma terceira forma pela qual promovem eqüidade e justiça. Contrariamente aos procedimentos de barganha (nos quais os resultados são determinados pelo poder que os grupos trazem para a negociação), procedimentos hierárqui-

cos (nos quais os resultados são determinados conforme as preferências dos ocupantes das posições mais altas), mercados (nos quais o dinheiro intermedia os resultados), ou votação agregada (nos quais os resultados são determinados conforme a quantidade de apoiadores mobilizados), esses experimentos estabelecem grupos que ostensivamente tomam decisões de acordo com as regras da deliberação argumentada. Sob procedimentos deliberativos, os participantes fazem propostas e a seguir justificam essas propostas com argumentos que os demais participantes no grupo podem apoiar. Uma norma processual desses grupos é que gerem e adotem propostas que desfrutem apoio consensual, embora o consenso não seja um requisito. Os grupos selecionam propostas ou uma combinação de propostas, que, após a reflexão, conquistam o mais amplo e profundo apoio. Idealmente tais procedimentos são regulados pela razão e não pelo dinheiro, poder, números ou *status*. Uma vez que a idéia de justiça permeia a prática da discussão racional, o processo de tomada de decisão verdadeiramente deliberativo tende a resultados mais igualitários do que aqueles regulados por poder, *status*, dinheiro ou números.⁶ Sem dúvida, haverá alguma distância entre este ideal deliberativo e as práticas reais desses experimentos. A maior parte do restante deste texto explorará o caráter e a extensão dessa distância.

2.3 Ampla e profunda participação

Além de alcançar resultados públicos eficientes e justos, esses experimentos também procuram promover o clássico valor democrático de engajar

6 Para uma aguda revisão da democracia deliberativa, ver Joshua Cohen, "Procedure and Substance in Deliberative Democracy", in Seyla Benhabib, *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (Princeton: Princeton University Press, 1996, p. 95-109.

cidadãos comuns numa participação permanente e significativa. Esses experimentos se baseiam no engajamento popular como um recurso produtivo central. A participação laica provê informação local sobre o conhecimento prospectivo de várias políticas, dados retrospectivos sobre seus efeitos, que por sua vez dirigem o conhecimento retroativo, e energia adicional para as estratégias de execução. Os experimentos induzem e procuram manter altos níveis de engajamento laico por duas maneiras principais. Primeiro, estabelecem canais adicionais para manifestação sobre questões pelas quais os participantes potenciais se interessam profundamente, tais como a qualidade de suas escolas e dos seus espaços de vivência, sua capacidade de adquirir técnicas das quais depende a segurança do seu emprego, e a disposição de recursos públicos destinados a benefícios públicos locais. Assim, os experimentos aumentam a participação, adicionando importantes canais de participação ao lado de avenidas mais convencionais de manifestação política, tais como votação, participação de grupos de pressão e contato com membros do governo. Além de incrementar as oportunidades democráticas, entretanto, esses experimentos oferecem um estímulo diferenciado à participação: a perspectiva real do exercício do poder estatal.⁷ Com a maioria das outras formas de participação política, a relação entre, digamos, nosso voto ou carta para um representante e uma decisão pública é tênue na melhor das hipóteses. Nesses experimentos, entretanto, os participantes interferem diretamente nas estratégias públicas. Essa interferência geralmente produz respostas bem perceptíveis. Muitas vezes, as prioridades e as propostas dos participantes leigos são adotadas imediatamente ou de alguma forma modificada. Mesmo nos casos em que uma propos-

7 Um problema clássico de ciência política é explicar por que as pessoas votam, dada a total ausência de efeito associado a um voto isolado. Para uma tentativa de explicar esse comportamento aparentemente irracional da perspectiva da escolha racional, ver William Riker e Peter Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting", *American Political Science Review*, Vol. 62 (Março 1968), p. 25-42.

ta seja rejeitada através de processos deliberativos, as pessoas ao menos sabem o motivo.

Além de criar incentivos para uma participação mais ampla, podemos também esperar que a qualidade da participação - medida pelo grau de informação contida nas opiniões e propostas dos participantes e pela qualidade da interação entre eles - seja maior sob esses experimentos de ação pública deliberativa do que sob formas políticas mais convencionais, tais como votação, competição entre grupos de interesse ou movimentos sociais. Acompanhando o comentário de John Stuart Mill de que o sucesso dos arranjos democráticos pode ser medido de duas formas, pela qualidade de suas decisões e pela qualidade dos cidadãos que produz,⁸ afirmamos que o caráter da participação, diferentemente do seu nível (medido pelo resultado eleitoral, por exemplo) é um objetivo independente da política democrática. Os críticos contemporâneos tanto da esquerda como da direita parecem unidos na sua baixa avaliação das capacidades políticas das massas públicas. As justificativas da esquerda incluem o crescimento da "indústria cultural" e o concomitante declínio das "esferas públicas" autônomas nas sociedades civis, nas quais uma opinião pública competente possa ser formada. A direita política concorda com este diagnóstico, mas recomenda uma democracia elitista e uma administração tecno-burocrática como uma solução que dispensa o tratamento do corpo público. Contra a experiência desse alarmante diagnóstico e inclusive mais alarmante receita, a preocupação com a sabedoria pública de indivíduos privados é inclusive mais urgente do que nos tempos de Stuart Mill.

As capacidades individuais de deliberação e a tomada de decisão pública atrofiam-se quando em desuso, e a participação nesses experimentos exercitam essas capacidades mais intensamente do que os canais de-

⁸ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, New York: Prometheus Books, 1991, Cap. 2.

mocráticos convencionais. Nas eleições locais ou nacionais, por exemplo, a quantidade massiva de informação vendida ao público, a partir de vários pontos de vista, induz até mesmo os cidadãos engajados e altamente educados a largar tudo numa confusão frustrante ou a enfatizar dimensões mais facilmente compreensíveis de caráter, personalidade ou identidade partidária. Esses experimentos, entretanto, reduzem essas barreiras baseadas no conhecimento à participação engajada e, assim, encorajam os participantes a desenvolver e empregar suas capacidades políticas pragmáticas, de várias formas. Primeiro, esses experimentos viabilizam que participantes casuais, não profissionais, dominem áreas específicas de conhecimento necessário para tomar boas decisões pelo encolhimento - através da descentralização - do âmbito das decisões para áreas geográficas e funcionais mais limitadas. Cada um dos nossos experimentos enfatiza decisões duplamente - treinamento numa empresa, segurança num bairro, a eficiência de uma empresa - e assim permite aos participantes dominar materiais necessários para decisões altamente qualificadas. Além disso, os cidadãos têm incentivos para desenvolver as capacidades e dominar a informação necessária para tomar decisões boas porque eles precisam conviver com as conseqüências de decisões pobres - esses experimentos instituem a "democracia direta" no sentido que as decisões desses grupos muitas vezes são implementadas por agências estatais relevantes. Novamente, isso contrasta com a maioria das formas de manifestação política, tais como votação ou envio de cartas, em que as conseqüências das decisões individuais são estatisticamente negligenciáveis.

Além do âmbito aproximado e do efeito da participação, esses experimentos também estimulam o desenvolvimento da sabedoria política em cidadãos comuns por fundamentar a competência sobre experiências coti-

dianas e localizadas, ao invés de dados intermediados através da imprensa popular, televisão ou outro tipo de conhecimento livresco. Segundo Dewey e outros teóricos contemporâneos da educação e da cognição, espera-se que muitos, talvez a maioria, dos indivíduos desenvolvam habilidades e competências mais facilmente quando essas habilidades são integradas com experiências concretas e efeitos observáveis. Uma vez que esses experimentos se baseiam sobre o conhecimento prático de, digamos, treinamento técnico ou administração escolar, e proporcionam oportunidades para aplicações e correções sucessivas, os indivíduos desenvolvem capacidades políticas em íntima relação com outras áreas de suas vidas profissionais e privadas. Muitos participantes julgarão mais fácil (para não dizer mais útil) adquirir este tipo de sabedoria e capacidade política "localizada" em comparação com as variedades mais "soltas" de conhecimento político requeridas por atividades tais como votação ou participação em grupos de interesse. Finalmente, cada um desses experimentos contribui para o desenvolvimento político dos indivíduos provendo treinamento especializado e paraprofissional. Os reformistas mais destacados em cada um dos nossos experimentos concluíram, ou apreenderam pela frustração, que a maioria dos não-profissionais se ressentem da capacidade de participar efetivamente nos tipos de grupos funcionalmente específicos descritos acima. Ao invés de recorrer à profissionalização tecnocrática, entretanto, os reformistas estabeleceram procedimentos para incutir as capacidades básicas necessárias nos participantes que não as possuem. Por exemplo, a reforma administrativa da estrutura escolar de Chicago requer que os pais e os participantes da comunidade recebam treinamento no processo democrático, no financiamento e orçamento escolar, em planejamento estratégico, contratação de dirigentes e outros conhecimentos específicos. Cada um desses experi-