



DOI: <http://dx.doi.org/10.22484/2177-5788.2017v43n1p11-31>

## **Deliberação no contexto da qualidade da democracia: elementos para estudos em comunicação pública e política**

Heloiza Matos e Nobre

Patrícia Guimarães Gil

**Resumo:** O artigo argumenta que a teoria discursiva ou deliberativa de democracia fornece o modelo teórico ideal para fundamentar os esforços de aperfeiçoamento da qualidade democrática num contexto de crise e desconfiança política. A comunicação pública de teor político é considerada o insumo elementar para a renovação democrática. O objetivo do texto é oferecer uma perspectiva teórica que favoreça os estudos no campo da comunicação relacionados ao aprofundamento de valores e processos democráticos. Futuras pesquisas poderão se beneficiar de elementos teóricos delineados no artigo que, ao fim, propõe abordagens empíricas orientadas por princípios normativos da teoria da deliberação. A inovação dessa abordagem está na relação entre a essência dos princípios comunicativos políticos elaborados por Jürgen Habermas e as dimensões de análise da qualidade democrática, oferecendo uma contextualização para aproximar os cidadãos das instituições democráticas.

**Palavras-chave:** Comunicação política. Democracia deliberativa. Qualidade da democracia.

### **Deliberation in the context of the quality of democracy: elements for studies in public and political communication**

**Abstract:** The paper argues that discursive or deliberative democracy theory offers the ideal theoretical model to support the efforts for improving the quality of democracy in a context of crisis and political mistrust. The political and public communication is considered the main input for the democratic renovation. The aim of the text is to offer a theoretical perspective which contributes the communication studies related to the deepening of democratic values and process. Future researches can be benefit from theoretical elements outlined in the paper which, at the end, proposes empirical approaches oriented by normative principles of the deliberative theory. The innovation of this perspective is the relation between the essence of political communicative principles designated by Jürgen Habermas and the dimensions of analysis of the quality of democracy, offering a context to propose better forms to access the democratic institutions.

**Keywords:** Political communication. Deliberative democracy. Quality of democracy.



## Introdução

O fenômeno da crise democrática no mundo todo, segundo Pharr e Putnam (2000)<sup>1</sup>, desenvolve características específicas segundo cada realidade política. No Brasil, o descrédito no regime democrático não apenas parece se espalhar, mas também se instalar de forma particular nos diferentes espaços da vida política (mídia, partidos políticos, administração pública, organizações da sociedade civil, instituições de segurança e Justiça, Parlamento). Faltam estudos que possam avaliar de forma histórica e abrangente as causas e consequências desse processo no Brasil, sob a perspectiva do suposto enfraquecimento da democracia. Estudos longitudinais sobre a desconfiança do brasileiro na moldura institucional do País, segundo Moisés (2010, 2013b), indicam que o apoio à democracia e a valores democráticos está caindo. Isso indica que a crise não é nova nem conjuntural. Nesse cenário, é importante repensar possibilidades de renovação de princípios democráticos que vislumbrem horizontes além do cotidiano problemático da crise política<sup>2</sup>. Este artigo sugere a comunicação política como insumo para a legitimidade das instituições políticas, se pensada a partir do campo normativo da deliberação.

O foco do texto é referendar a validade e a atualidade da teoria deliberativa com base nos estudos de Jürgen Habermas e autores que contribuem para a fundamentação da proposta discursiva de democracia. Para organizar esse argumento, proponho uma articulação entre o modelo habermasiano e os estudos sobre qualidade da democracia, que tem desenvolvido dimensões empíricas próprias (e oportunas). O objetivo maior do artigo é oferecer

---

<sup>1</sup> A crise da democracia é popularmente conhecida como o enfraquecimento da crença e das evidências ainda na década de 70 de que o regime democrático se comprovava bem sucedido. Crises econômicas, aumento das demandas sociais e, especialmente, pouca confiança na forma como governos conseguem responder a essas demandas foram alguns dos fatores da crise. A desconfiança no funcionamento ideal das instituições e na sua autoridade leva, em alguns casos, a abstenção eleitoral; em outros países, há demandas reprimidas de participação; em outros, falta responsividade e *accountability* dos governos. Em síntese, a crise da democracia tem a ver com o distanciamento entre povo e Estado – representados e representantes.

<sup>2</sup> Neste caso, referimo-nos às circunstâncias de instabilidade política brasileira em função das investigações sobre corrupção instaladas desde 2014 e intituladas como Operação Lava Jato. Notícias sobre prisões, denúncias e condenações ocupam o noticiário político diariamente desde então. Não considero, no entanto, que a crise política tenha raízes novas nem temporárias. Sustento o termo “crise” para manter referência à ideia sobre “a crise da democracia”, entendida como processo longo e progressivo de descrédito no regime, envolvendo causas históricas e também conjunturais.



embasamento para futuros estudos em comunicação que visem contribuir para o aprofundamento democrático.

A discussão a seguir se inicia pelos conceitos de comunicação política e de comunicação pública. Em seguida, apresentamos os elementos centrais da democracia deliberativa, com ênfase no fluxo comunicacional. A partir disso, o texto apresenta a abordagem da qualidade da democracia e suas dimensões, confrontando-as com o modelo deliberativo. Por fim, teceremos algumas considerações complementares à guisa de conclusão.

### **Comunicação política e comunicação pública**

A relação entre comunicação política e comunicação pública é objeto de controvérsia teórica. Enquanto a primeira é mais relacionada às formas de persuasão e manipulação de interesses eleitorais ou setoriais<sup>3</sup>, a segunda tem a ver com as interações mais dispersas na sociedade e relacionadas à defesa de direitos. Em ambos os casos, no entanto, conforme Matos (2011), a relação com os domínios do poder é um elemento central. Nesta distinção, podemos entender que a comunicação política nutre-se do poder ou busca exercê-lo; já a comunicação pública confronta a lógica do poder.

Para Matos (2011), a comunicação pública pode ser entendida como vertente da comunicação política à medida que abrange as formas de interação pelas quais os diferentes atores se envolvem com os temas políticos. A discussão da autora assume uma perspectiva histórica ao tratar do contexto brasileiro: ela localiza que a diversificação nas formas de participação dos cidadãos no debate público ocorreu após o processo de redemocratização. O exercício argumentativo sobre os assuntos de interesse público passou então a se deslocar da mídia (cuja centralidade permanece, mas inserida no próprio núcleo de poder) para outras esferas de discussão espalhadas por uma sociedade civil dinamizada.

Baseada nos estudos de Jacques Gerstlé, Matos (2011) avalia a comunicação política em três dimensões: instrumental (com foco na persuasão de públicos e eleitores); ecumênica

---

<sup>3</sup> Fazemos a distinção entre interesses eleitorais e setoriais para enfatizar as disputas para exercer cargos públicos daqueles disputas entre propostas de setores organizados (de empresas, entidades de classe, outros governos) para exercer poder nas esferas de governo.



(com foco na interação política dos diferentes agentes) e competitiva (com foco na disputa pelo poder). A partir destas, a autora sugere uma quarta dimensão, que é a deliberativa, indicando que o processo de discussão e de processamento das demandas da sociedade para o interior do sistema político é fundamental para a constituição da comunicação política. É exatamente neste ponto que a comunicação política se expande e potencialmente seria considerada como parte integrante da comunicação pública e não o contrário.

No Brasil, muitas publicações sobre comunicação pública ainda se vinculam aos estudos organizacionais, em alguma medida. Isso se explica parcialmente pela existência de periódicos ligados à comunicação organizacional que passaram a publicar textos sobre a comunicação pública, analisando mais precisamente a participação das empresas nas discussões sobre temas mais gerais da sociedade. Houve também um deslocamento da compreensão de um processo comunicativo mais amplo da sociedade para uma interpretação de uma comunicação feita por (de forma instrumental) órgãos de governo (públicos) para a sociedade (de cima para baixo). Assim, conforme Gil e Matos (2012), historicamente o entendimento da comunicação pública passou a se vincular à comunicação governamental ou organizacional – priorizando o papel dessas organizações em detrimento do processo discursivo mais amplo na sociedade, ainda que apresentasse recomendações de inclusão de outros atores. Análises mais específicas sobre os canais públicos (não-comerciais) de televisão e rádio e as formas de regulação governamental da mídia se somaram nesse processo de entendimento, ampliando a dispersão conceitual.

Neste texto, defendemos a comunicação pública, como Gil (2016), Gil e Matos (2016) e Brandão (2017), como a que favorece a expressão dos cidadãos na busca de seus direitos por meio do engajamento conversacional cívico. Ela ocorre nas diferentes esferas públicas. Seu processo é de adensamento de opiniões e estruturação de vontades políticas que então se nutrem de meios e instrumentos para pressionar as esferas centrais de decisão. Dessa forma, os elementos da comunicação política, para López et al. (2004), estão presentes nesse conceito, mas se inverte o clássico vetor de uma comunicação *top down*, passando a privilegiar movimentos mobilizados a partir da base da sociedade.

A possibilidade de se dinamizar o processo político é a proposta do modelo deliberativo. Trata-se de olhar a comunicação pública e política a partir de seu processo e não apenas de seu *locus* ou arena de realização (governo, empresa, cidadão ou movimentos sociais). A



comunicação passa a ser entendida como o elemento legitimador da política e dos governos democráticos. Em contextos como o que estamos vivendo, a renovação da confiança nos princípios democráticos a partir de um modelo deliberativo apresenta-se como uma proposta interessante, a ser sintetizada a seguir.

### **O processo deliberativo**

Quando Jürgen Habermas (2008; 2011) apresentou seu modelo de democracia deliberativa, criou para ele não apenas um lugar alternativo às concepções mais tradicionais da política (a liberal e a republicana). Também o inseriu num posto mais avançado de regulação democrática, conforme Cohen (2009), uma vez que seus procedimentos são fonte de legitimidade para as instituições centrais da política (como o Parlamento e as esferas do Poder Executivo) e suas decisões. Propôs-se, assim, exceder o processo amparado apenas na delegação de poder às elites ou na manifestação eleitoral da vontade popular, como suficiente princípio legitimador de um governo. Mais do que o voto, os processos de decisão seriam tomados por meio de um processo argumentativo para adensar opiniões na sociedade. Em diferentes contextos e lugares, os participantes de debates podem trocar informações e pontos de vista, formando consensos sobre os temas de interesse público – temas que representam problemas ou preocupações dos cidadãos, de ordem prática ou moral, identificados em seu próprio meio social (o chamado mundo da vida). Esses consensos são encaminhados para os centros de decisão ou do mundo do sistema.

A defesa da democracia deliberativa como diretriz normativa ideal para análises e propostas de qualidade do regime democrático está amparada na valorização da cultura política. Afinal, um regime capaz de garantir e aprofundar os direitos das pessoas, de forma efetiva e substantiva, não se constrói exclusivamente sobre constituições e instituições:

A democracia não é simplesmente o resultado de uma barganha entre a elite inteligente e a engenharia constitucional. Ela depende de orientações fortemente enraizadas entre as próprias pessoas. Essas orientações motivam as pessoas a exigir liberdade e governos responsivos – e agir para assegurar que as elites governantes continuem a lhes dar respostas (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 18).



O argumento deste texto para afirmar a importância do modelo deliberativo no âmbito da qualidade democrática se ancora em dois fatores elementares: (1) ele enfatiza a experiência dos cidadãos em relação à política, ao mesmo tempo em que compromete o Estado para lhes oferecer respostas, inserindo o direito como o *medium* integrador entre o mundo da vida (portanto, a cultura) e o do sistema, conforme Habermas (2011); (2) a deliberação é um processo aberto que se renova constantemente por meio de procedimentos comunicativos que almejam o entendimento entre formação de vontades, preferências, leis e políticas públicas, segundo Benhabib (1994) e Cooke (2009). O primeiro aspecto permite que a proposta habermasiana seja mais completa à medida que abrange, de maneira intrínseca a seus princípios normativos, as diferentes dimensões da qualidade da democracia (sobre os quais tratarei no próximo item). Já o segundo fator garante a dinamicidade exigida no aprimoramento democrático, além de lhe conferir uma atualidade absoluta diante do contexto de comunicação generalizada na contemporaneidade.

Em síntese, a teoria discursiva nos permite estabelecer uma relação entre a formação de opiniões mais dispersas na sociedade e vontades políticas já enfeixadas ou encaminhadas para a decisão central nas devidas instituições de poder político. Ela coloca ênfase no processo comunicativo dinâmico em que cidadãos se engajam em comunidades interpretativas. Para buscar referências de informação e formar suas opiniões, os cidadãos recorrem à mídia, a conversas informais no cotidiano, a experiências anteriores com instituições democráticas e com redes associativas em que se conectam (sindicatos, associações de bairro, igrejas, entre outras). É em meio a esse turbilhão informacional que Habermas insere seu desenho normativo, considerando que há múltiplas esferas públicas dispersas na sociedade. Algumas estão distantes dos centros de decisão política – ou seja, na periferia do sistema e seriam consideradas mais “fracas” para influenciar o poder. Outras esferas possuem formas mais organizadas de pressão. É o caso de grupos empresariais, advogados e também instituições defensoras de direitos que já se instrumentalizaram com técnicas e meios comunicativos, conforme Habermas (2008), para alcançar a atenção daquelas esferas que estão mesmo no “coração” do sistema.

O que interessa para Habermas é que o movimento comunicativo nas esferas públicas (das fracas às fortes) não seja interrompido. O fato de haver argumentação e trocas discursivas



entre as diferentes esferas é o que permite revitalizar ideias, opiniões e propostas para os problemas das comunidades políticas.

A comunicação política, circulando de baixo para cima e de cima para baixo através de um *sistema* de múltiplos níveis (da conversação cotidiana na sociedade civil, passando pelo discurso público e pela comunicação mediada entre públicos fracos, até os discursos institucionalizados no centro do sistema político), assume diferentes formas em diferentes arenas. A esfera pública forma a periferia do sistema político e pode facilitar processos deliberativos de legitimação “filtando” os fluxos de comunicação política por meio da divisão do trabalho com outras partes do sistema (HABERMAS, 2008, p. 13).

O argumento é o filtro a partir do qual o sistema deliberativo pode funcionar, segundo a proposta de Habermas. Seu modelo está baseado na teoria da ação comunicativa, segundo Habermas (2011; 2012), que prevê que o entendimento entre os sujeitos depende da linguagem e da compreensão dos enunciados de cada pessoa envolvida numa conversação. E esta, por sua vez, só pode ocorrer em uma situação ideal de fala em que determinadas condições estejam presentes: a igualdade entre os interlocutores; a liberdade para expressar diferentes opiniões e propor qualquer tema; o respeito entre os envolvidos; a orientação de todos os concernidos para a formação de um consenso; a veracidade da informação apresentada; a apresentação de evidências lógicas e racionais que sustentem o argumento; a sinceridade e a legitimidade de quem fala, conforme Habermas (2011)<sup>4</sup>.

Estas são exigências muito rigorosas e que dificilmente podem ser encontradas na vida real de num sistema político competitivo. Além disso, experiências deliberativas – em que todos podem participar livremente – são improváveis, na prática, entre as multidões. Mas diferentes experiências, segundo Parkinson (2006), estão sendo realizadas pelo mundo, com a organização de grupos de discussão menores que vão progredindo para fóruns mais amplos até formar uma massa de opinião mais representativa.

As restrições para a participação de cidadãos com menos treino argumentativo ou com baixo nível de informação também são duramente críticas. Mas Habermas (2008) insiste que as

---

<sup>4</sup> Esses preceitos estão presentes na pragmática da linguagem – inspiração para a elaboração da teoria da ação comunicativa.



próprias experiências deliberativas, segundo Cooke (2009), se tornam um momento de aprendizado, participação cívica e de inclusão.

Experimentos práticos também demonstram, segundo Steiner (2012), ainda que a deliberação tem potencial para solucionar conflitos e desigualdades enraizadas em determinadas culturas.

No modelo habermasiano, o espaço público é aquele em que as diferentes demandas da sociedade têm voz. É neste sentido que a democratização, segundo Benhabib (1994), é considerada por Habermas como o crescimento de espaços públicos autônomos, o que implica respeito aos direitos civis elementares como liberdade de expressão, associação, assembleia entre outros. O que temos em jogo, então, é uma visão de democracia que está relacionada

[...] à capacidade de enriquecer o debate fundamentado através das melhorias da disponibilidade informacional e da factibilidade de discussões interativas. A democracia tem de ser julgada não apenas pelas instituições que existem formalmente, mas também por diferentes vozes, de diversas partes da população, na medida em que de fato possam ser ouvidas (SEN, 2011, p. 15).

Para Benhabib (1994), o modelo discursivo de democracia seria o único capaz de integrar as aspirações sociais plurais por meio de procedimentos que conectam sociedade civil e Estado, desmistificando discursos e relações de poder. Teria então potencial para ocupar lacunas num contexto de crise democrática?

A seguir, propomos inverter os questionamentos mais comuns se o modelo deliberativo seria viável ou não. Em vez disso, sugerimos considerá-lo segundo o que ele realmente é: uma proposta normativa, que oferece referências para uma situação melhor ou ideal. Argumento que a teoria da democracia discursiva (o termo reforça que a argumentação é seu insumo fundamental) apresenta elementos que atendem melhor os critérios de promoção ou fortalecimento democrático. Na próxima seção, apresentamos as discussões principais em torno dos estudos sobre a qualidade da democracia e indicamos as dimensões para as quais a deliberação mais contribui.





## Desafios da qualidade democrática

A primeira controvérsia relacionada aos estudos sobre qualidade da democracia se deve ao parâmetro a ser utilizado para avaliar o regime de cada país. Alguns teóricos, como Munck (2012), sugerem que essa avaliação deve ser iniciada pelos próprios critérios chamados mínimos de democracia – o que permitirá perguntar, antes de tudo, se efetivamente o país tem uma democracia. Para outros estudiosos, como Levine e Molina (2013), deve-se analisar se uma democracia está sendo efetivamente capaz de garantir os direitos aos cidadãos.

Como vimos, o nível de exigência da teoria deliberativa é alto demais para ser aplicado num país que não tenha sequer eleições livres, justas e frequentes (e governos necessariamente escolhidos pelo sufrágio universal e segundo as normas legais para o exercício do poder); possibilidade de dissenso (ou contestação), com a exigência de mais de um partido político (o que efetiva o direito de associação); garantia de participação de todos os membros da comunidade política; acesso livre a fontes alternativas de informação, de maneira a permitir a formação de opinião política. Estes são critérios da poliarquia de Dahl (2001).

Mas Dahl vai além e amplia essa *check list* de critérios democráticos. Para reforçar a possibilidade de controle de agenda e de mudança política, ele acrescenta a necessária existência dos mecanismos de *accountability* – isto é, responsabilização das lideranças políticas no poder. No mesmo intuito de elaborar conceitos operacionalizáveis mais completos para uma avaliação empírica, Morlino (2012) insere dois elementos fundamentais: a relação responsiva entre líderes políticos e liderados, e a competição eleitoral. Isso pressupõe a pluralidade e a importância do reconhecimento de diferentes grupos de interesse que buscam espaço e visibilidade no sistema. Essa menção nos remete à ideia de esferas públicas múltiplas que interagem para expressar e canalizar suas demandas ao sistema, segundo o modelo habermasiano.

Uma relação de critérios assim mais completa permite indicar democracias que atinjam todos os pré-requisitos mínimos; classifica as que estão ainda em transição e a distância em que se localizam se comparadas ao rol completo de requisitos. Alguns países podem ter completado a lista, mas a qualificação de indicadores como livre competição político-eleitoral, por exemplo, pode estar comprometida por casos de corrupção. Em outros, o que falta são fontes alternativas de informação (diante, por exemplo, de concentração ou monopólio de uma ou poucas empresas



de mídia). Por fim, algumas nações sofrem para cumprir critérios de inclusão de todos os integrantes da comunidade política e sua democracia é considerada fraca porque não oferece condições efetivas para a participação de minorias. Diante de situações como essas, ficam impossibilitados os resultados substantivos esperados do regime democrático: a garantia de liberdade e igualdade.

O desenvolvimento da democracia no mundo não é linear nem responde apenas a uma avaliação entre “sim” e “não” para o apontamento das instituições essenciais definidas na poliarquia de Dahl (2012). Na análise da qualidade democrática, segundo Morlino (2012), está em questão a perspectiva de que a democracia pressupõe não apenas elementos descritivos, mas também prescritivos em relação ao desenvolvimento humano (e social) e à expansão da liberdade e da igualdade. No entanto, no rastro da adesão de vários países ao regime a partir dos anos 70, a democracia pode ter se tornado um “vago endosso de uma ideia popular” (DAHL, 2012, p. 3). Ao lado da adesão às propostas normativas da democracia, segundo Moisés e Meneguello (2013), a desconfiança do público e o desinteresse político são fenômenos apontados como resultados de experiências negativas dos cidadãos com as instituições democráticas. A progressão do sentimento de dúvida entre os cidadãos, segundo Moisés (2010; 2013a), estaria relacionada à frustração com a incoerência entre o funcionamento e as expectativas normativas que pesam sobre as instituições.

No quadro de sintomas de um funcionamento paradoxal da democracia está a difícil convivência dessa ordem política com a pobreza – o que carece de explicações, segundo Przeworski, em entrevista a Munck e Snyder (2007). Assim, o real alcance dos direitos à cidadania se choca com as promessas democráticas de liberdade e igualdade e que seriam seu verdadeiro alvo ou ideal, segundo os autores que sustentam uma visão substantiva da democracia (como Dworkin e Ferrajoli, citados por Munck, 2012). E as análises sustentadas apenas na verificação de instituições formais às quais são conferidas as tarefas procedimentais da democracia, para Inglehart e Welzel (2009), deixam de fora a avaliação sobre como realmente a liberdade é usufruída no cotidiano das pessoas.

Além disso, segundo Moisés (2013a), a tradição política liberal teria confinado a noção de cidadania nos limites da vida privada, como instrumento de luta por interesses, retirando a possibilidade da defesa dos direitos ser concebida como ação política coletiva. Esse



esvaziamento da concepção de cidadania teria então se desenvolvido ao lado de um tratamento enrijecido sobre o papel das leis e do Estado como se fossem esferas neutras de decisão. Quando as instituições operam sem a articulação com a experiência cidadã e como realmente capazes de intermediação de demandas conflitantes e plurais em sociedades complexas, a confiança entre os cidadãos sobre o desempenho institucional tende a ficar comprometida.

São várias as consequências das práticas de corrupção e de sua suposta aceitação social, que segundo Moisés (2013b), a explicação está relacionada sobretudo com a cultura política brasileira. A percepção da corrupção afeta a legitimidade e a qualidade da democracia, à medida que prejudica o bom funcionamento dos instrumentos de *accountability* e desregula a competição política justa. Mas, além disso, compromete a adesão da população ao regime. A coordenação social em torno dos valores e das regras democráticas, para Moisés (2010; 2013a), dependeria da confiança como a “muleta” ou o “atalho” para que os cidadãos se sentissem ainda vinculados ao Estado de direito. A proximidade do cidadão, por meio de instrumentos de participação na sociedade, tenderia a favorecer a confiança nas instituições.

### **Como avaliar a democracia: as dimensões e a contribuição da deliberação**

Entre os autores que se apoiam em propostas normativas de democracia para uma análise empírica da qualidade da democracia, Morlino (2012) foi o que estruturou um modelo mais esquemático de avaliação. Para ele, a boa democracia é aquela que contenta seus cidadãos em virtude dos processos políticos envolvidos (na medida em que permitem a legitimidade do regime e das decisões políticas), que lhes garante viver em liberdade, como iguais e com suas necessidades atendidas. O mesmo autor sugere avaliar uma democracia segundo cinco aspectos relativos a procedimentos democráticos; dois referem-se a critérios substantivos da democracia; e um reflete resultados esperados do regime. Na sequência, procuramos relacionar essas dimensões com a proposta deliberativa.



## Dimensões procedimentais

Os aspectos relacionados às regras e aos processos para o bom funcionamento da democracia estão incluídos por Morlino (2012) na dimensão procedimental. São eles:

1) O primado da lei – É o mais elementar dos itens procedimentais da democracia e dele dependem todas as demais dimensões. O regime se descaracteriza caso os governos, seus funcionários, representantes e líderes desrespeitem as regras legais e os direitos básicos dos cidadãos. Na proposta deliberativa, que é essencialmente procedimental – como Habermas (2011) a define –, todo o processo democrático de tomada de decisões políticas é mediado e regulado pelas normas legais. O modelo interpreta a sociedade como uma comunidade jurídica, cujo fundamento basilar é o próprio direito. Este, por sua vez, se associa à moral para evitar a fraqueza de uma ação coordenada a partir apenas da razão prática. Todas as normas do Estado de direito e as instituições dos complexos administrativos devem agir para reduzir a complexidade social, mas também para reforçar os princípios que orientam e justificam os argumentos e as decisões.

2) *Accountability* eleitoral e 3) interinstitucional – A *accountability* deve abranger um processo pelo qual os governos se submetem à avaliação de suas atividades, seja por meio do voto (*accountability* eleitoral) ou pelo julgamento de outras instituições, como o parlamento, o Judiciário e o Ministério Público. No caso do Brasil, até a Polícia Federal se tornou uma instituição de *accountability* interinstitucional. O'Donnell (1991) nomeou esses dois modelos de vertical (eleitoral) e horizontal (interinstitucional). E Sumolovitz e Peruzzotti, citados por Morlino (2012), sugerem um terceiro tipo, denominado *accountability* societal, composto pelos sistemas que mantêm funções de vigilância, cobrança e “julgamento” do governo de maneira informal – a mídia, por exemplo. São várias as condições necessárias para que os modelos de responsabilização realmente sejam eficazes. Entre eles, a cultura política e os valores de recusa a práticas anti-republicanas têm papel central para a avaliação no momento do voto. Um de seus inimigos é a desigualdade cognitiva entre os cidadãos, acompanhada de fracas políticas de comunicação pública. Além disso, apenas uma sociedade civil forte e reconhecida pode exercer de fato a *accountability* societal – e o faz por meio do intenso domínio comunicacional.



Nenhum tipo de *accountability* seria considerado viável se não contasse com outra condição fundamental prevista pela teoria deliberativa: a visibilidade das discussões políticas. Trata-se do critério da publicidade, entendida como “caráter e qualidade do que é público, a propriedade das coisas na medida em que estão visíveis e disponíveis para o conhecimento comum” (MAIA, 2008, p. 167). Ela é interpretada de duas formas: num sentido fraco, significa a exposição aberta de um tema, em oposição aos segredos do Estado; no sentido forte, indica a necessária justificação racional de opiniões com vistas ao convencimento ou à aprovação quando as razões são submetidas a julgamento. Portanto, segundo Maia (2008), a publicidade cria um espaço geral para a deliberação, regula o debate público ao demandar procedimentos argumentativos específicos e fornece padrões para o julgamento dos acordos. Esses julgamentos somente se sustentam a partir do exercício argumentativo, a partir do qual o que é inaceitável no jogo político pode ser descartado.

Decisões políticas ilegítimas, as quais frequentemente causam injúria ou desvantagem para muitos cidadãos, são tomadas justamente através de razões não públicas e de modos não públicos. Elas não são dirigidas para uma audiência de cidadãos politicamente iguais.

À luz dessa caracterização do que a publicidade acarreta para a deliberação política, liberdade e igualdade são, portanto, os testes primários da razão pública, e a razão não pública é justamente aquela que viola essas normas excluindo alguns cidadãos, restringindo a audiência da comunicação ou endereçando aos cidadãos razões que não querem seu assentimento (BOHMAN, 2009, p. 34).

4) Participação e 5) concorrência – Ambas as dimensões de qualidade pressupõem a possibilidade assegurada de influência sobre as lideranças e até mesmo alternância de poder. Morlino (2012) enfatiza a participação como conjunto de atitudes voltadas a objetivos específicos (que permitem a formação de vínculos sociais em torno desses interesses) e também como ação política pedagógica. Afinal, é no ato da participação comunicativa que os cidadãos se fortalecem e exercitam sua identidade política. Mas as pessoas também dependem de condições de informação, educação e de oportunidades para a participação. E ainda que tais dispositivos estejam assegurados formalmente, um movimento participativo de fato somente se realiza conforme a existência e as características de uma cultura política que lhe favoreçam. Já a concorrência pressupõe a possibilidade de competir com o governo atual e propor sua



substituição. Regras eleitorais, em especial relacionadas a financiamento de campanhas, são elementares para que a concorrência se mantenha possível.

Na obra de Habermas (2011), a concorrência se dá por meio da intensa disputa argumentativa, que apresentaria um potencial peculiar de justiça e de renovação política. Mas é na dimensão procedimental da participação que a teoria deliberativa oferece uma de suas maiores contribuições. Ela não defende a ação direta na tomada de decisões, como a perspectiva comunitarista, por exemplo, mas a supera em termos de equilíbrio diante de democracias tão plurais na contemporaneidade. Na medida em que permite o reconhecimento das diferentes demandas dispersas nas esferas públicas autônomas, a teoria discursiva associa intrinsecamente a participação com as duas dimensões substantivas destacadas a seguir, que incluem a garantia da liberdade e da igualdade entre os cidadãos.

Ao propor que o processo de formação da opinião informal seja realizado nas diferentes arenas da sociedade a partir dos procedimentos de liberdade, igualdade, não constrangimento, racionalidade argumentativa e sobre temas de interesse público, Habermas (2011) valoriza a participação ativa da sociedade civil no *input* do processo democrático. Uma vez “abastecido” pelas demandas de seus representados, o sistema político institucionalizado deve justificar suas decisões e manter constante o fluxo de comunicação com as arenas cívicas. O público que conseguir abrir as comportas do poder administrativo delega a responsabilidade decisória em seu aspecto formal, mas a “autoria” dos temas em discussão já estará estabelecida, mantendo com o sistema político uma relação de interdependência.

### **Dimensões substantivas**

Garantia de 6) liberdade e 7) igualdade – Os aspectos qualitativos da democracia que dizem respeito à substância do regime são os dois principais valores que o sustentam: liberdade e igualdade. Morlino (2012) refere-se aos direitos políticos e civis essenciais, como o direito de voto. Além disso, todo cidadão deve ter o direito de se candidatar ou assumir postos públicos em governos. Entre os direitos civis, estão aqueles que se referem à liberdade de pensamento e expressão, ao direito à informação, associação e sigilo da correspondência, e à imprensa livre. Os direitos sociais – e possivelmente os mais comprometedores para a avaliação da qualidade



de uma democracia segundo o critério de promoção da igualdade – incluem direito à moradia, serviço público de saúde, educação, emprego, entre outros. É neste aspecto que as premissas formais de liberdade e igualdade se distanciam de uma efetividade prática.

### **Dimensão de resultado**

8) Responsividade – Por fim, a dimensão que implica o acompanhamento da capacidade do regime em satisfazer seus cidadãos, por meio do atendimento efetivo de suas necessidades e expectativas, é a responsividade. Morlino (2012) pressupõe a existência de mecanismos e instituições que promovam a relação ente o reconhecimento das demandas e a produção de respostas pelo sistema político. É nesse aspecto que a comunicação pública, a comunicação política e a proposta da deliberação exercem a principal contribuição para a qualidade democrática: elas fornecem a dinâmica necessária entre representados e representantes. Sem a análise do processo implicado na responsividade, tornam-se no mínimo problemáticas as etapas de: 1) identificação das necessidades dos eleitores; 2) definição das prioridades e das ênfases das políticas públicas a serem concebidas a partir do reconhecimento inicial; 3) verificação da adequação e da viabilidade das propostas concebidas e 4) prestação contínua de contas por meio da qual os indivíduos e grupos de interesse acompanham a implantação das políticas.

A responsividade somente se completa se seguir o processo completo descrito acima. Ele tem um lado *input*, que, segundo a proposta deliberativa, implica no reconhecimento das demandas dos cidadãos no mundo da vida, por meio de dinâmicas de comunicação pública. As diversas organizações presentes em esferas públicas mais especializadas atuam para analisar as demandas, enfeixá-las e adensá-las, para então serem avaliadas nos centros de decisão política. O lado *output* do processo também é um processo comunicativo e, nesse aspecto, envolve ações de comunicação governamental pelas quais as administrações prestam contas.

Aqui a noção de poder comunicativo (que emerge do fluxo de opiniões e argumentações da base da sociedade para influenciar o sistema) torna-se central em nossa argumentação. A comunicação é a ponte construída por Habermas entre o sistema institucional político e o mundo da vida. O poder comunicativo, ao produzir racionalização, não apenas legitima as ações do Estado, mas as direciona, alimenta e conduz. Por outro lado, não é o poder comunicativo que



toma o lugar do aparelho administrativo porque Habermas, pela via do Estado de direito, separa as funções de um e de outro. Apenas o sistema político pode agir e tomar decisões. Entre todos, o direito estabelece o *medium* em que os aspectos normativos e de justiça regulam a validade das decisões. É no sentido de comunicação pública que Habermas localiza e idealiza o poder social capaz de influir nos *inputs* e nos *outputs* das decisões políticas. Isso nos remete à “democracia social” designada por Bobbio (apud GOMES, 2008, p. 62), para quem o desenvolvimento da democracia caminha na direção de abrir mais e mais espaços onde as pessoas possam participar nas decisões que lhes concernem.

Para tanto, é preciso prever a existência de uma “ordem da socialização comunicativa” (HABERMAS, 2011, p. 33) ou de uma arena ampla onde opiniões ganhem sentido. Estamos falando da própria esfera pública, entendida como “o âmbito da vida social em que interesses, vontades e pretensões que comportam consequências concernentes à comunidade política se apresentam na forma de argumentação ou discussão” (GOMES, 2008, p. 35).

As estruturas comunicativas da esfera pública possuem “sensores” para identificar e tematizar os temas relevantes para a sociedade. Na outra ponta, o processo habermasiano depende da institucionalização dos processos comunicativos “oficiais”, que devem ser ao mesmo tempo porosos ao *input* do poder comunicativo e responsivos na definição dos *outputs*, pelos quais também o Estado se mantém *accountable* (ou sujeito à avaliação pública).

Assim, ao alinhar todas essas pontas do sistema e incluir os instrumentos de regulação democrática, a teoria da deliberação apresenta-se a mais completa para subsidiar análises teóricas e empíricas em torno da qualidade da democracia. Ao situar a comunicação pública de caráter político como o elemento central da regulação e da legitimação dos governos, é possível propor que a crise democrática possa ser pensada a partir das distorções comunicativas. E o caminho inverso – ou seja, a tentativa de recuperar elementos democráticos nas dimensões procedimentais, substantivas ou de resultado – pode também ser pensado a partir de programas de pesquisa prática fundamentados na teoria deliberativa.





## Considerações complementares

O deliberacionismo, conforme Gomes e Maia (2008), tornou-se uma das principais correntes da teoria democrática, situando-se entre as tradições liberal e republicana, quando a década de 90 já avançava. No Brasil, de acordo com Maia (2008), ganham ênfase os estudos que discutem a relação entre a perspectiva da deliberação e os meios de comunicação de massa; a viabilidade de novas propostas deliberativas, como as conferências nacionais realizadas principalmente durante os anos do governo Lula, como esclarece Avritzer (2012); sua relação com esferas de reconhecimento de minorias, segundo Mendonça e Maia (2005); a internet e suas esferas deliberativas, conforme Maia, Gomes e Marques (2011), entre outros temas. O enfrentamento entre a deliberação normativa e dimensões de avaliação da qualidade democrática é a novidade deste artigo.

O fluxo comunicativo previsto na teoria da deliberação prevê possibilidades muito variadas de estudos empíricos na área da comunicação pública e política. Pesquisas que se concentrem mais na análise do processo comunicativo podem se beneficiar, por exemplo, da avaliação sobre políticas públicas, acompanhando seu nascedouro (nas demandas das esferas públicas dispersas no mundo da vida), passando pelos espaços mais organizados de discussão até bater à porta dos governos e parlamentos. A investigação pode ainda se concentrar especificamente nas formas de respostas oferecidas pelo Estado, com foco na dimensão da responsividade. Já os estudos preocupados com a dimensão da participação podem avaliar tanto as estruturas de porosidade que os governos oferecem para receber as demandas da comunidade política, como observar em mais detalhes as formas de *advocacy* em torno de um problema social. Análises de discurso (as mais comuns entre os estudos de deliberação) são ainda muito bem vindas para confrontar tanto a qualidade dos argumentos quanto a dimensão da concorrência política, em termos de diferentes posições ideológicas debatidas na sociedade. No que se refere às formas de vigilância e responsabilização de maus governos (*accountability*), experimentos deliberativos são uma opção para avaliar como se sustentam, do ponto de vista argumentativo, as mudanças nas preferências eleitorais; e estudos sobre a mídia e outras organizações da sociedade civil podem pressionar os entes responsáveis por exercer *accountability* interinstitucional e a societal. Estes são apenas alguns exemplos de como novas investigações podem se estruturar para buscar oferecer respostas para problemas reais



encontrados no mundo da vida ou nos centros tomadores de decisão (onde o senso comum situa a política oficial). A expectativa desse artigo é ter contribuído para que os estudos e pesquisas em comunicação pública e política possam favorecer a compreensão e, quiçá, superação de elementos da crise democrática.

Reconhecemos que a proposta deliberativa recebe críticas relacionadas a diferentes aspectos. Em que pese a discussão sobre qualidade democrática, vale destacar a forte ponderação de que o processo de tomada de decisões teorizado por Habermas é utópico demais, exigente demais, restrito demais (à medida que tem escala limitada). Mas vários autores vêm debatendo tais críticas e estudos empíricos demonstram a possibilidade de implantação de propostas deliberativas bem sucedidas, tal como consta em Cooke (2009), Bohman (2009), Benhabib (2009), Steiner (2012) e Fishkin (2009).

Não se pretende aqui defender a completude ou a suficiência do modelo deliberativo para administrar um regime democrático por inteiro. Ao contrário, ele exige, por exemplo, abordagens complementares de maneira a melhor vincular as condições sociais e os procedimentos de deliberação. Sua avaliação à luz da qualidade da democracia pode enriquecer as possibilidades de análise de instrumentos deliberativos frente ao funcionamento real da ordem política. E pode emprestar à abordagem da qualidade novas possibilidades normativas e empíricas de análise. Esperamos que esse texto colabore para tal desenvolvimento.

## Referências

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação no Brasil. [Online]. Disponível em: <[http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca\\_arquivos/274/arquivo\\_f4176c9563.pdf](http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/274/arquivo_f4176c9563.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2012.

BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 109-141.

BENHABIB, Seyla. Models of public sphere: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jürgen Habermas. In: CALHOUN, C. (org.). **Habermas and the public sphere**. Cambridge: MIT Press, 1994.



- BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.) **Comunicação pública** – Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.
- COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- COOKE, Maeke. Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. da UNB, 2001.
- FISHKIN, James S. **When the people speak** – Deliberative democracy and public consultation. New York: Oxford University Press, 2009.
- GIL, Patrícia Guimarães; MATOS, Heloiza. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: MATOS, Heloiza (org.) **Comunicação pública** – Interloquções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 141-167.
- GIL, Patrícia Guimarães. **Tamo junto** – O argumento estudantil e sua gramática em uma arena de conflitos. 2016. 495 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- GOMES, Wilson. Esfera Pública Política e Comunicação em Mudança Estrutural da Esfera Pública de Jürgen Habermas. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M. **Comunicação e democracia** – Problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.
- GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. Prefácio. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia** – Problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.
- HABERMAS, Jürgen. Comunicação política na sociedade mediatizada: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. **Líbero**, São Paulo, ano XI, n. 21, p. 9-22, jun. 2008.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. v. II.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. v. 1-2.



INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia**. A sequência do desenvolvimento humano. São Paulo: Francis, 2009.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José E. **The quality of democracy in Latin America**. London: Lynne Rienner Publishers, 2013.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo et al. **Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del estado – MCPOI**. Bogotá: Usaid/Casals, 2004.

MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Visibilidade midiática e Deliberação pública. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia – Problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

MATOS, Heloiza. Comunicação política e comunicação pública. **Organicom**, São Paulo, ano 3, n. 4, 1º sem. 2011, p. 58-73.

MATOS, Heloiza; GIL, Patrícia Guimarães. Habermas vai para a escola pública no Brasil: ação comunicativa e engajamento cívico. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, São Paulo: año XIII, n. 25, p. 56-66, jul./dic., 2016.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; MAIA, Rousiley C. M. Exclusão e deliberação: buscando ultrapassar as assimetrias do intercâmbio público de razões. **Intercom**, Rio de Janeiro, 2005.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. Os Efeitos da Desconfiança Política para a Legitimidade Democrática. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (Orgs.). **A Desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Edusp, 2013.

MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, Confiança Política e Instituições Democráticas. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (Orgs.). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Edusp, 2013a.

MOISÉS, José Álvaro. Corrupção Política e Democracia no Brasil Contemporâneo. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (Orgs.). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Edusp, 2013b.

MOISÉS, José Álvaro. Democracia e Desconfiança das Instituições Democráticas. In: MOISÉS, José Álvaro. (org.). **Democracia e confiança – Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Edusp, 2010.

MORLINO, Leonardo. **Changes for democracy – Actors, structures, processes**. New York: Oxford University Press, 2012.



MORLINO, Leonardo. Teoria da Democratização, qualidade da democracia e pesquisa de opinião: ainda em “mesas separadas”? In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Edusp, 2010.

MUNCK, Gerardo L. Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics. In: MUNCK, Gerardo L.; MANTILLA, Sebastián. **La calidad de la democracia – Perspectivas desde América Latina.** Quito: Imprenta, 2012.

MUNCK, Gerardo L.; SNYDER, Richard. **Passion, craft, and method in comparative politics.** Baltimore: Johns Hopkins Press, 2007.

O'DONNELL, Guilherme. Democracia Delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, out. 1991, p. 25-40.

PARKINSON, John. **Deliberating in the real world – Problems of legitimacy in deliberative democracy.** New York: Oxford University Press, 2006.

PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert (org.) **Disaffected democracies – What's troubling the trilateral countries?** New Jersey: Princeton University Press, 2000.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

STEINER, Jürg. **The foundations of deliberative democracy – Empirical research and normative implications.** New York: Cambridge University Press, 2012.

Heloiza Matos e Nobre – Escola de Comunicação e Artes – ECA| USP. São Paulo | São Paulo | Brasil. Contato: [heloizamatos@gmail.com](mailto:heloizamatos@gmail.com)

Patrícia Guimarães Gil – Escola Superior de Propaganda e Marketing – ESPM. São Paulo | São Paulo | Brasil. Contato: [pgil1976@gmail.com](mailto:pgil1976@gmail.com)

Artigo recebido em junho de 2017 e  
aprovado em junho de 2017