

## **POLÍTICA DELIBERATIVA: UM INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Moacir Piffer

Lucir Reinaldo Alves



**RESUMO:** Este artigo analisa a política deliberativa como instrumento para o desenvolvimento regional. A articulação feita através do consenso participativo da sociedade civil organizada sustenta a cidadania regional. Essa cidadania tem constitucionalizada sua dimensão política, outorgando destaque ao seu perfil formativo a partir da participação direta e deliberativa nas ações de gestão dos interesses públicos. A política deliberativa é um instrumento de democracia para o desenvolvimento regional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento regional, política, governança.

**ABSTRACT:** This article analyzes the deliberative politics as instrument pair to the regional development. The joint made through the consensus with the organized civil society supports the citizenship regional. This citizenship has its dimension politics, granting it has detached to its formative profile from the direct and deliberative participation in the actions of management of the public interests. The deliberative politics is an instrument of democracy for the regional development.

**KEYWORDS:** Regional development, politics, government.

## **INTRODUÇÃO**

As transformações econômicas e políticas produzem impactos significativos nos espaços territoriais, especificamente nos arranjos institucionais, nas suas relações econômicas, sociais ou na dimensão política internos de cada país ou região. Tais mudanças dificultam as atitudes e comportamento das elites empresariais, burocráticas, políticas e das sociedades regionais em tomarem decisões para a igualdade e justiça sociais entre os povos, dentro de um cenário de cunho liberalizante.

Cabe dentro deste contexto analisar a dinâmica do processo decisório estatal, ampliando o ambiente da participação e da democracia deliberativa, que expressam a vontade do eleitor através do voto. O voto converte-se então em transparência do poder político para o eleitorado. O fator político e a transparência são fatores de crescimento e desenvolvimento nas regiões. Por isso, este estudo tem por escopo “alimentar” a discussão sobre a necessidade de políticas deliberativas como forma de influência nas decisões regionais e locais de qualquer espaço estatal.

O desenvolvimento depende, segundo Brose (2000: 10), “de uma complexa, demorada e contínua interação e sinergia entre fatores econômicos, políticos, sociais e culturais para acontecer”. Nesta linha de pensamento Putnam (1996) afirma que o desenvolvimento tem por base a formação de capital social. Esse capital social é o resultado das inter-relações horizontais entre os mais diversos atores sociais. Ele caracteriza a confiança mútua e a organização que permite a paulatina melhoria da qualidade de vida em um território aqui delimitado pelo poder local.

Enfim, as considerações teóricas nesse trabalho, que tem como base democracia deliberativa, fornece elementos para a reflexão sobre o estabelecimento de uma epistemologia política nos diferentes modos de governança territorial sob a perspectiva do desenvolvimento regional endógeno (capital social) com a participação dos atores regionais como sujeito deste processo.

## **REVISÃO DE LITERATURA**

Com queda do muro de Berlim em 1989, formou-se outro “muro”, o de ordem econômica, social e política. Da mesma forma surgiram novos dilemas regionais pelo mundo afora. Nesses dilemas, a globalização foi marca crucial e a principal rede de instabilidade e desigualdade para quase todos os países, principalmente pelos reflexos causados pelo sistema financeiro, além da hegemonia dos principais mercados em detrimento das regiões mais fragilizadas do globo.

Segundo Schwartz (1999) nos países onde o Estado foi desmontado ou destruído, desmontou-se a própria estrutura de mercado. O resultado foi o recuo simultâneo das ideologias estatizantes. Com isso, a ideia liberalizante, apregoada como globalização que se deu nos anos 1980 e 1990, não cumpriu a promessa de desenvolvimento, da distribuição da riqueza, da igualdade e da oportunidade oferecida pela ideologia da “mão invisível” do mercado livre. Ao contrário, proporcionou mais concentração de renda e riqueza, e maior exclusão das pessoas no mercado de trabalho.

Na visão de Olson (2000) a democracia e mercado são importantes para o crescimento econômico, da mesma forma a dispersão do poder político e a democracia representativa são importantes para a construção de sociedades mais justas. No entanto, não se deve confundir democracia com atitudes liberalizantes. Tanto que Sen (1999), em seus estudos sobre a pobreza e fome, argumenta que o desenvolvimento consiste em ampliar as liberdades individuais. Sem liberdade, o campo para escolhas e oportunidades para que os cidadãos exerçam sua ação e sua razão fica restrita. A liberdade humana como condição essencial do desenvolvimento gera liberdades que promovem novas liberdades. O processo é contínuo, circular e cumulativo.

Em outra linha de pensamento, Habermas (2002) afirma que o liberalismo político é resposta ao desafio do pluralismo. Sua preocupação central volta-se a um consenso fundamental que assegure liberdade igual a

todos os cidadãos, independente de sua origem cultural convicção religiosa e maneira individual de conduzir a própria vida. Contudo, ele entende que os membros das sociedades modernas ainda partilham a expectativa de que possam cooperar uns com os outros de forma pacífica e honesta.

Segundo Habermas (2002) a concepção republicana não exclui que comunidades possam conferir-se uma constituição democrática e terem soberania, na medida em que essa independência se legitime a partir do direito individual de cada cidadão a viver em liberdade, de acordo com as leis. Mas, via de regra, os Estados não se desenvolvem de modo pacífico. Assim, o desenvolvimento dos estados e das regiões soberanas envolve negociações e formas de argumentações. Além disso, a legitimidade do direito depende da comunicação, onde a razão que instaura e examina, assume uma figura procedimental.

O desenvolvimento econômico, social e político das regiões integradas na acumulação capitalistas demandam grande capacidade inovadora, nas quais se encontram muitas redes (produtivas, comerciais, industriais, tecnológicas, financeiras, entre outras) articuladas e caracterizadas pelo consumo de novas tecnologias, de flexibilidade na gestão, organização de produção e da densidade das instituições regulatórias. Enquanto que nas regiões atrasadas ou deprimidas o sistema institucional não está articulado e suficientemente desenvolvido ou gestado pela sociedade regional ou local.

Um outro problema que Habermas (1992a) chama a atenção nas sociedades modernas é o binômio dinheiro e poder. Eles podem ser contrabalançados pela força sócio-integrativa da solidariedade, imanente aos impulsos comunicativos do modo de vida que suprem a carência de integração e direção através da sociedade civil. Na concepção de Habermas (1992b) a sociedade civil abrange as associações voluntárias que absorvem e condensam os problemas emergentes da vida privada, canalizando tal resposta de forma amplificadora para os atores dessa mesma sociedade civil. Aos atores da sociedade civil é atribuído um papel importante na programação e construção dos seus destinos em suas comunidades,

preservando e ampliando a infra-estrutura comunicativa do mundo da vida e da produção de esferas públicas alternativas para suas regiões.

Desta forma, os atores ficam ativados e atentos para os problemas regionais e locais. Nesta linha da canalização dos problemas na vida cotidiana à esfera pública, Habermas (1997) trata nesse nível da tentativa de apresentar contribuições para a solução de problemas e de oferecer informações, capazes de alterar os parâmetros da vontade política e de pressionar os dirigentes e instituições em favor de determinadas políticas.

Na visão de Barqueiro (2002) os problemas do mundo moderno resultam da falta de organização e coordenação das instituições. Essas instituições devem se adequar a atividade produtiva, senão ela tenderá a se retrair e não se desenvolverá com a força necessária, impedindo o processo de crescimento econômico e social.

Rousseau (2001), menciona o rompimento do “contrato social”, quando diz que “se todos os cidadãos se juntassem de comum acordo ele seria rompido legitimamente”. Fica evidenciado em suas palavras que a união dos cidadãos em torno de um consenso coletivo, fora da lei estabelecida como regra ou norma rígida, gera outra alternativa do bem comum para comunidade organizada politicamente e socialmente.

As discussões teóricas expostas neste texto vão “cimentando” essa análise de forma a tornar a reflexão mais interessante para a prática da democracia representativa como procedimento para um desenvolvimento mais democrático e sustentável. Nesta esteira de estudos os autores apontam para as possibilidades de novas alternativas como medidas de concretizar as transformações econômicas, sociais e políticas das regiões por que passa os Estados nacionais. Isso implica a construção de uma democracia representativa em que a sociedade civil seja capaz de acompanhar e participar das decisões políticas de seus representantes sobre bases de poder mais plurais.

Nesse sentido, a questão política para assuntos da coletividade é tratada de forma contundente por Grau (1999:235). Ele afirma:

no atual período de transição da história da democratização do Estado alude também ao problema da conformação de uma autoridade plural. O problema observado a partir dessa dupla dimensão, não consiste apenas em recuperar o caráter público do aparato do Estado para a formulação das políticas públicas, mas sim em rearticular suas relações com a sociedade de forma a recriar o nunca alcançado propósito da soberania popular. O problema se refere a como a organização dos assuntos coletivos, e, em última instância, o político, é recuperado como assunto da sociedade.

Percebe-se que é necessário tornar mais transparente a gestão governamental, isto é, repensar a representação da soberania popular entre governante e governado. Para Arauto (2000) isso implica repensar e recuperar os mecanismos de controle estatal e sociedade organizada para a escolha dos representantes políticos pelo voto e que tenha a possibilidade de sanção deste pelos governados que possuem instrumentos para acompanhar e fiscalizar a gestão pública. Segundo Arauto (op.cit) isso só pode funcionar em consonância com a sociedade civil e a esfera pública. Neste sentido, a esfera pública é a sociedade civil como mediações entre representados e representantes, redutores das distâncias e tensões.

Nesta ordem democrática em que uma dominação consentida (consenso), as decisões têm que ser comunicativamente fundamentadas e justificadas para que se possam ser efetivadas nas comunidades regionais. A esfera pública torna-se a arena de argumentações, onde se dá tanto o amálgama dos desejos coletivos quanto à justificação de decisões políticas previamente assentadas entre representantes e representados. No espaço institucional da ocorrência partidária o governo, sem dúvida vê-se forçado a aceitar as reclamações da opinião pública, ou seja, da sociedade organizada.

## **ELEMENTOS EMPÍRICOS**

As questões teóricas discutidas neste estudo procuram fundamentar o trabalho de tese, que tem como tema “a nova configuração geoeconômica e social do Estado do Paraná (1970-2000)”. O problema central desse estudo reside na questão: as microrregiões do Estado do Paraná são mais urbanas

do que rurais? A resposta dessa questão implica ver na literatura de políticas públicas como se formaram e tornaram-se regiões ou cidades desenvolvidas pela participação da sociedade organizada nos mais diversos ramos de atividades.

Não há regiões que sucederam nos seus diversos ciclos econômicos se não houvesse de alguma forma a participação de atores regionais e a esfera pública (política) e os representantes do Estado, na discussão do interesse da região, alguns de forma acentuada outros de forma acanhada ou sem organização.

A extensão e diversidades sócio-econômicas, política e cultural existente na maioria dos Estados brasileiros, especificamente o Estado do Paraná, bem como a inexistência de estruturas político-administrativas intermediárias entre os Estados e os municípios, criou-se um espaço para o nascimento e configurações de regiões. Essas, na maioria dos casos, formaram-se por iniciativas dos atores regionais de forma ou de outra, sancionadas pelos Estados e utilizadas como espaço territorial para prestação de serviços públicos e realização de instrumentos em infraestrutura, de negócios, indústrias, educação, segurança, entre outros.

Neste contexto, o principal instrumento de caracterização da participação da sociedade civil local organizada e o instrumento das relações de interação entre governos municipais, associações de moradores, sindicatos, igrejas, Ongs, escolas e universidades, os representantes do parlamento municipal e estadual etc. os quais denominam de capital social, que discutem, acordam e cooperam para as metas de desenvolvimento local.

Esse movimento social foi primordial nas diversas regiões do Estado do Paraná, em busca dos interesses de infra-estrutura e investimentos nas suas comunidades que seriam desde ao asfalto que liga cidade a outra, assim como as vilas até as questões de emancipação de municípios que trariam para mais perto da comunidade postos de saúde, asfalto, saneamento básico, escolas, energia elétrica, telefone entre outros. E que pela participação política na escolha de seus representantes através do voto, pode a comunidade ter condições de melhorias dos serviços públicos.

É o que afirma Habermas (1997) e Young (2001) que uma das principais virtudes do modelo de democracia deliberativa é predominância de ação sobre o poder na política. Neste sentido, Young (2001) diz que a deliberação visa atingir o consenso (*a la* Habermas), mesmo se não for possível o resultado será um julgamento coletivo e não umas agregações de preferência privadas. Para Young (op. cit) a unidade que motiva a política é a facticidade de pessoas juntando-se e se encontrando em comunidade geográfica e interdependência econômica, de modo que as atividades e ambições de uns afetam a habilidade de outros de desenvolverem suas atividades.

Desta forma, para Young (op. cit.), a democracia comunicativa deve estar comprometida com o respeito mútuo, no sentido formal simples de reconhecer que todos têm o direito de expressar suas opiniões e pontos de vistas e que todos devem escutar. Esta mesma ideia é apresentada por Putnam (1996) quando afirma que o capital social, a participação e a cooperação são sinônimos. Ele é o elemento principal para consolidar o interesse coletivo e a confiança, base da democracia e o desenvolvimento regional.

Nesta linha de pensamento, verificam-se vários exemplos de participação de política deliberativa que tem como eixo a organização da sociedade civil na esfera pública de decisões, em várias regiões do Brasil, dentre elas o caso dos COREDES no Rio Grande do Sul.

No Estado do Paraná, o capital social tem se configurado em várias regiões. Na Capital e no Norte do Estado esta organização foi expressiva pela luta da sociedade na busca por novas tecnologias e de infra-estrutura em rodovias duplas, aeroportos, ferrovias, hospitais, segurança entre outros pela democracia de representação.

No Sudoeste e Oeste do Paraná que tem com base econômica na agropecuária, as organizações da sociedade civil se dão mais na cadeia produtiva do agronegócio. Entretanto, a busca por segurança e infra-estrutura físicas (estradas, rodovias duplicadas, ferrovias, hospitais regional, aeroporto, entre outros) bem como na busca de maior democratização destes



territórios em relação aos recursos orçamentários que não são aplicados nestas regiões e que os mesmo são investidos nas regiões de maior aglomeração populacional e que tem maior representatividade no parlamento. Estas duas regiões também buscam políticas públicas para atender a grande demanda por serviços principalmente no que refere aos empregos urbanos que nos anos 1990 vem se caracterizando em movimento social cada vez maior na busca da empregabilidade no setor industrial, comércio e de serviços.

O Noroeste e a região Central do Estado do Paraná são regiões problemas possuem potencial de capital social, no entanto, falta mobilização da sociedade bem como falta representatividade política nos parlamentos, estadual e federal. Isto ocorre, devido à baixa densidade demográfica para eleger líderes representantes para atender os desejos regionais e locais. Por outro lado são regiões que poderão ser muito fortes se forem capazes de interagir na organização conjunta dos seus interesses, buscando uma melhor oferta de bens e serviços públicos.

As necessidades das comunidades regionais e locais quando são discutidos nas associações, sindicatos, entre outras organizações fortalecem os interesses coletivos e que conjuntamente através da democracia deliberativa pode implementar o desenvolvimento necessário e suficiente para a comunidade regional. O ideário da democracia deliberativa é cada vez mais aceito e desejado, os conflitos e tensões sociais pelos seus interesses podem ser incorporadas no processo social como componente de procedimento metodológico de um diálogo transformador que poderá conduzir a uma alternativa mais justa das relações sociais regionais e locais.

Um novo paradigma de desenvolvimento está baseado na democracia deliberativa com ênfase no desenvolvimento endógeno (local) integrado e sustentável, como objetivo final à qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente, o uso sinérgico das potencialidades comunitárias em se organizarem poderão alcançar a meta do desenvolvimento com liberdade. O desenvolvimento sustenta-se em bases sociais, dependendo mais da dinâmica interna e organização dos atores sociais regionais ou locais do que

os fatores externos (exógenos, fixados pelas políticas macroeconômicas a nível mundial ou nacional).

Desta forma, a racionalidade, as características culturais e o comportamento dos atores locais e dos atores eleitos pela comunidade, as redes sociais e a interação entre as lideranças empresariais e trabalhadores, associações, etc que formam o capital social de qualquer região, são determinantes para o desenvolvimento das questões econômicas, sociais e políticas.

A articulação através da argumentação, da discussão dos projetos e do consenso pode-se garantir que a democracia deliberativa funciona e impulsiona o desenvolvimento regional e local. Nesse sentido, Boisier (1996) afirma que a perspectiva da sociedade regional como território organizado é a construção social e política, que transforme efetivamente em sujeito da história. Boisier (1998) também aponta para o consenso (no contexto de Habermas), como proposta de reconhecer e legitimar o coletivo. Ele argumenta que a concertação regional se baseia no consenso coletivo, por sobre os não menos legítimos interesses particulares. O consenso é reconhecer a pluralidade, o direito das minorias.

## **CONCLUSÃO**

Pelo enfoque dado aos argumentos emitidos pelos autores citados nesse texto, pode-se aplicá-los na realidade econômica e social brasileira, mais especificamente em suas regiões. No Brasil, mudaram-se padrões de comportamento a partir da década de 1980. Com isso, alterou-se a lógica da acumulação de capital, da gestão pública e das empresas, do relacionamento dos trabalhadores, dos consumidores e das comunidades nas regiões. Neste contexto, é fundamental a diminuição das desigualdades regionais através da democracia deliberativa, com a atuação dos Estados na preservação da unidade política.

O papel estratégico reservado às organizações sociais ou do tipo capital social assume ao âmbito público, mas não estatal, um perfil de parcerias ou cooperação com o Estado nacional. A sua representação assume alguns encargos com muito mais condição de acerto em face aos movimentos sociais, que geralmente atuam em áreas específicas e dessa forma conhecem as particularidades e peculiaridades locais necessárias para alcançar o desenvolvimento regional.

As mudanças verificadas nos últimos anos, nos diversos paradigmas tecnológico, econômico, social e político, este último trazendo em seu bojo a esfera pública responsável pela equidade entre o executivo, legislativo e judiciário, repercutiram nas diversas regiões do Estado do Paraná. Elas geraram inovações significativas em seus territórios regionais pela organização das comunidades nas decisões deliberativas e no fortalecimento do interesse e do bem comum de suas localidades.

O Estado Paraná, dadas as suas características regionais tais como: história, cultura, memória e seus atributos formados pela sociedade local possibilitaram o florescimento e difusão de uma rede de comunicação de pequenos e médios produtores rurais e urbanos. Essa rede de comunicação na configuração regional favoreceu o aparecimento de cooperativas de produção, comercialização, consumo, serviços, crédito em defesa de seus interesses. Além disso, atualmente, as regiões paranaenses apresentam alguns centros industriais relativamente diversificados, com destaque nas áreas agro-alimentar, metal-mecânica, moveleira, confecções, bebidas e turismo. Destaca-se também o turismo rural, que através da participação das comunidades locais procuram auferirem renda pela inserção de vários municípios nesta cadeia produtiva de serviços.

Os exemplos citados do Estado do Paraná demonstram que a participação da comunidade e a sua representação formam o capital social de desenvolvimento integrado e sustentado, reconhecido como requisito fundamental para a democracia participativa e deliberativa.

A organização dos atores sociais de cada região, através dos conselhos, fóruns de desenvolvimento, entre outros, contribuem para um novo modelo

de gestão de políticas públicas, viabilizando a participação da sociedade civil e de suas instituições mais qualificadas, como as Universidades, na formulação e controle da execução das políticas socioeconômicas. Isto pode gerar um avanço da participação popular e cidadã no processo, combinando a democracia participativa com a democracia direta deliberativa.

A partir do todo ponderado nesse texto, conclui-se que a articulação feita através do consenso participativo da sociedade civil organizada sustenta a cidadania regional. Essa cidadania tem constitucionalizada sua dimensão política, outorgando destaque ao seu perfil formativo a partir da participação direta e deliberativa nas ações de gestão dos interesses públicos. Portanto, a política deliberativa é um instrumento de democracia para o desenvolvimento regional.

Texto recebido em outubro de 2009.  
Aprovado para publicação em novembro de 2009.

### **SOBRE OS AUTORES:**

Moacir Piffer é Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professor Adjunto do Colegiado de Economia na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)/Campus de Toledo. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC). E-mail: [mopiffer@yahoo.com.br](mailto:mopiffer@yahoo.com.br)

Lucir Reinaldo Alves é Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professor Assistente do Colegiado da UNIOESTE/Campus de Toledo. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC). E-mail: [lucir\\_a@hotmail.com](mailto:lucir_a@hotmail.com)

### **REFERÊNCIAS:**

ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, 2002.

BARQUERO. A. **Desenvolvimento Endógeno em Tempo de Globalização**. Porto Alegre: UFRGS/FEE, 2002.

BOISIER. S. “Post-Scriptum sobre Desarrollo Regional: modelos reales y modelos mentales”. **Revista EURE**, Santiago de Chile, v. 24, n. 12 p.35-69, 1998.

\_\_\_\_\_. “Modernidad y Territorio. Santiago de Chile. ILPES- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Economía Y Social”, **Cuadernos Del Ilpes**, nº 42, 1996.

BROSE. M. **Fortalecendo a Democracia e o Desenvolvimento Local**: experiências inovadoras no meio rural gaúcho. Santa Cruz do Sul (RS): EDUNISC, 2000.

GRAU. N. C. “Situando Algumas das Condições de um Novo Contrato Social: a ruptura de mitos para a reconstrução e desenvolvimento de seus negociadores”. In: BRESSER PEREIRA. L. C.; WILHEIM. J.; SOLA, L.(Orgs). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP, 1999.

HABERMAS. J. A. **Inclusão do Outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. V II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

\_\_\_\_\_. “Soberania Popular como Procedimento: um conceito normativo de esfera pública”. **Novos Estudos**. São Paulo, 1992a.

\_\_\_\_\_. “Três Modelos Normativos de Democracia: sobre conceito de política deliberativa”. **Revista Lua Nova**. São Paulo, 1992b.

OLSON. M. **Power and Prosperity**: outgrowing communist and capitalist dictatorship. New York: Basic Book, 2000.

PUTNAM. R. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

SEN. A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

SCHWARTZ. G. Dez Anos Após o Muro Surgem Novos Dilemas. **Folha de São Paulo**, edição de 24 outubro, 1999.

YOUNG. Í. M. “Comunicação e o Outro: além da democracia deliberativa”. In: SOUZA, J (org). **Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001.