

“QUEM PARTICIPA?” REFLEXÕES SOBRE TEORIA DA INCLUSÃO*

Dr. Alfons Bora¹

“WHO BELONGS TO?” REFLECTIONS ON THE THEORY OF INCLUSION

RESUMO: O artigo discute o conceito sociológico de inclusão. Em contraste com alguns conceitos clássicos, a exemplo dos encontrados em Parsons e Habermas, ele toma inclusão como forma de endereçamento em uma sociedade funcionalmente diferenciada e não como forma de integração social. Essa capacidade de endereçamento é descrita como o modo pelo qual os sistemas sociais, enquanto redes de comunicação, constituem endereços para suas operações. Pessoas, como se argumenta, tornam-se endereços de processos comunicativos por várias formas de "pertencimento" ou "participação". Essas formas variam tanto em seu modo de incluir pessoas quanto na extensão da inclusão de pessoas como endereços sociais. Considerando esses dois aspectos, o artigo propõe um conceito modalizado e gradativo de inclusão e, para demonstrar sua utilidade empírica, ilustra sua aplicação com muitos exemplos, especialmente a partir do direito. Pessoas estão sendo incluídas de maneiras muito diferentes por meio de comunicações jurídicas. A capacidade de ser sujeito de direitos e deveres, a de agir juridicamente, a de processar outrem e outras formas de inclusão são discutidas sob essa perspectiva.

Palavras-chave: Inclusão. Exclusão. Participação. Integração social. Cidadania.

ABSTRACT: The article discusses the sociological concept of inclusion. In contrast to some of the classical concepts, such as the ones found in Parsons and Habermas, it understands inclusion as a form of addressability in a functionally differentiated society, rather than as a form of societal integration. Addressability is described as the way in which social systems as networks of communication constitute addresses for their operations. Persons, as is argued, become addresses of communication processes by various forms of "belonging" or "participation". Such forms vary in their mode of including persons as well as in the range, to which they include persons as social addresses. Considering these two aspects, the article proposes a modulated and gradual concept of inclusion and, in order to demonstrate its empirical usefulness, illustrates its application with many examples, specially from the law. Persons are being included in very different ways into legal communication. The capacity to be subject of legal rights and duties, the entitlement to take legal action, the capacity to sue and other forms of inclusion are discussed under this perspective.

Keywords: Inclusion. Exclusion. Participation. Social integration. Citizenship.

* Tradução: Edvaldo de A. P. Moita. Publicado originalmente sob o título “Wer gehört dazu?” Überlegungen zur Theorie der Inklusion“ em Hellmann, Kai-Uwe und Rainer Schmalz-Bruns (Hrg.). Theorie der Politik: Niklas Luhmanns politische Soziologie. Frankfurt: Suhrkamp, 2002, p. 60-84. Cumpre agradecer a editora, que, gentilmente, cedeu gratuitamente os direitos autorais para publicação do artigo na Revista Brasileira de Sociologia do Direito.

¹ Doutor em filosofia pela University of Freiburg, Department of Philosophy. Professor de sociologia da Universidade de Bielefeld-Alemanha.



1 INTRODUÇÃO

O conceito de inclusão tem se tornado importante sob diferentes pontos de vista. Por um lado, ele oferece a possibilidade de argumentações teórico-sistêmicas lidarem com questões clássicas que não mais podem ser suficientemente e claramente observadas por meio de conceitos como classe, estratos e diferenciações similares. Por outro, ele provê uma revitalização da discussão sobre formas especificamente políticas de atribuição de pertencimento no contexto do debate sobre cidadania. Finalmente, ele ajuda a reavaliar, em contextos não especificamente políticos, teorias de integração e de participação. Este artigo ocupará-se com esse último aspecto da inclusão em sistemas funcionais da sociedade moderna e em organizações.

Antes de tudo, deve ser demonstrado aqui que, em comparação com abordagens concorrentes, uma série de fenômenos empíricos podem ser mais precisamente observada com um conceito modalizado e gradativo de inclusão, o qual será explicado mais à frente. Para poder tornar essa assunção mais transparente, é preciso, em princípio, fazer três coisas: em primeiro lugar, devem ser brevemente apresentados os fenômenos empíricos mencionados; em segundo lugar, deve ser explicada essa interpretação em concorrência com outras propostas teóricas; e, em terceiro lugar, o anteriormente mencionado conceito modalizado e gradativo de inclusão deve ser introduzido e aplicado aos casos empíricos. Uma vez que os dados empíricos e suas interpretações teóricas, aos quais se referem as seguintes reflexões, já foram apresentados com detalhes em outro lugar (BORA, 1999, 2000; BORA; EPP, 2000), o presente artigo concentrar-se-á nos segundo e terceiro pontos, a saber, o debate sobre teorias de integração e a subsequente discussão construída em torno do conceito de inclusão, limitando-se a traçar muito brevemente os casos empíricos mencionados. Detalhadamente, proceder-se-á da seguinte forma: primeiramente, a ideia de integração social por meio da inclusão a partir de um modelo de “esfera pública deliberativa” será retomada e contrastada com breves referências a observações empíricas (tópico 2). Em seguida, com base no conceito teórico de diferenciação da mais recente teoria dos sistemas, será desenvolvido o conceito de inclusão de forma geral bem como

seu caráter modal e gradativo (tópico 3). Partindo dessa abordagem, participação, em sua problemática empírica, pode ser melhor compreendida do que com conceitos de teorias de integração, a saber, como tentativa – empiricamente problematizada – de uma inclusão plena ao nível de diferenciação da organização (tópico 4).

2 INTEGRAÇÃO SOCIAL POR MEIO DA INCLUSÃO?

De acordo com uma ideia comumente aceita na sociologia, integração social é gerada através do envolvimento (ou, em outras palavras, participação) de pessoas em processos sociais; participação, então, constitui um pré-requisito necessário para a integração social. Tais teorias, com frequência, tratam correspondentemente a não participação das pessoas como uma condição a ser superada, como um déficit a ser compensado; isso corresponde então a uma observação crítica da sociedade. Tais variantes teóricas contemporâneas recorrem, cada uma a seu modo específico, a ideias que foram desenvolvidas sobretudo por Talcott Parsons e Emile Durkheim.

Afastando-se do utilitarismo de Spencer e em oposição a ele, Durkheim precisava de um mecanismo de integração normativa em seu modelo de pressão por diferenciação sob condições de concorrência, que levasse da forma mecânica à orgânica a divisão do trabalho. As formas individuais de cooperação estariam assim embutidas nas sociedades modernas em fundamentos não contratuais do contrato, em regulamentações estatais, na organização de associações de classes profissionais e em uma estrutura moral de consideração reflexiva de interesses (DURKHEIM, 1988, p. 243).

Concebendo uma integração como solidariedade normativa, Parsons recorre a essas ideias. Ele compreende integração como uma das quatro funções sistêmicas; dentro do sistema de ação, o sistema social é responsável pela integração, enquanto no sistema da sociedade essa função é assumida pela comunidade social. *Integração* é aqui, como em Durkheim, em certa medida, o pano de fundo normativo da formação da estrutura social. *Inclusão*, ao contrário, representa para Parsons um mecanismo evolucionário que está enraizado no sistema da *comunidade social*. Quatro desses mecanismos de desenvolvimento determinam a dinâmica da evolução da sociedade como um todo: *melhoria adaptativa, diferenciação, inclusão e generalização de valores* (PARSONS, 1972,

1975). Enquanto o aumento da capacidade adaptativa e a diferenciação, até certo ponto, formam o momento dinâmico gerador de variação, a inclusão e a generalização de valores são os mecanismos integradores associados às estruturas normativas do sistema social. Inclusão significa aí a inclusão de novas entidades, estruturas e mecanismos no quadro normativo da comunidade social. Aqui, Parsons pensa primariamente na “cidadania”, no surgimento de um sistema de direitos civis e políticos no decorrer das revoluções burguesas da Inglaterra e dos Estados Unidos (PARSONS, 1975, p. 92); em inclusão, portanto, no sistema político ou jurídico. Tão logo indivíduos ou grupos da sociedade ocupem, no curso de processos de diferenciação, funções especializadas, eles não podem mais ser integrados por meio de distinções herdadas e difusas, senão apenas pela formação de um mecanismo geral que funciona quase que independentemente da diferenciação (PARSONS, 1975, p. 40). Assim, a ideia de *integração através da inclusão*, que desempenha um papel importante sobretudo em Habermas e que traz para o jogo o conceito de participação, foi germinada.

Jürgen Habermas retoma o modelo de integração normativa de Parsons. No livro “Teoria da Ação Comunicativa”, ele descreve a colonização do mundo da vida socialmente integrado (essencialmente via normas) através de mecanismos sistêmicos, sobretudo por meio da juridificação. No “Facticidade e Validade”², integração é, então, descrita – seguindo o pensamento de Bernhard Peters (1993, p. 340) – como o entrelaçamento institucional de integração social e sistêmica.

Peters coloca as estruturas periféricas (ou “intermediárias”) da formação política da vontade e da opinião em uma relação específica com o centro jurídico-político da sociedade. Conhecida como “modelo de comportas”, essa relação designa o seguinte: na periferia, estão localizadas estruturas e processos de definição de problemas e de articulação de interesses, os quais devem passar por um sistema de comportas no âmbito do sistema jurídico-político para serem percebidos pelo centro e incorporados em decisões. Como comportas, podem ser considerados tanto procedimentos legislativos

² [Nota do Tradutor - NT] No Brasil, a obra original de Habermas, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt: Suhrkamp, 1992, com a 4 ed. publicada em 1994 (incluindo revisões e complementações), foi traduzida com título diferente: *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade*, tradução de Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

clássicos, eleições, canais de influência dos partidos políticos ou formação jurídica de juízes, bem como as possibilidades de influência pouco ou não formalizadas por parte de grupos de interesse, movimentos sociais, meios de comunicação de massa, profissões e assim por diante. A periferia tem a função de alimentar o centro, que opera por meio de rotinas, com uma massa de problemas por meio da publicização de temas, dramatização etc. que estão disponíveis apenas para estruturas fixas associadas a domínios “privados” (“conscientemente socializados”). Por esse caminho, portanto, o “modo original” de integração social vis-à-vis estruturas socialmente “autonomizadas” ganha validade. O fato de que a *inclusão* de todos é necessária – ou seja, a possibilidade de participação para todos em processos de socialização igualitária da mesma forma como nas comportas do sistema – resulta, em Peters, por um lado, do contexto do modo original, justificado em teorias da racionalidade e da ação, e, por outro lado, da objetivação derivada do social. Por si só a estrutura igualitária – e isto significa participativa, que concede chances iguais a todos – da socialização periférica é a fonte para percepções de problemas que, no fim das contas, emprestam ao centro uma força integrativa.

Habermas acentua ainda mais isso com o uso do modelo de comportas em “Facticidade e Validade”, enquanto concebe o local de mediação ou comporta como “esfera pública deliberativa”. Daí, integração social é entendida como uma forma de solidariedade que não mais, como ainda na teoria da ação comunicativa, alimenta-se diretamente de recursos do mundo da vida. Ela está muito mais ligada ao desenvolvimento de uma esfera pública amplamente autônoma e a processos juridicamente (no sentido de um Estado de Direito) institucionalizados de formação da opinião e da vontade, bem como à mediação legal dessas comunicações nas esferas de poder administrativo. A teoria do consenso reage aqui à observação de uma sociedade descentralizada, na qual a política quase não é mais capaz de afirmar uma pretensão universal de controle (HABERMAS, 1992, p. 369).

Na interface entre centro jurídico-político e periferia da sociedade civil, de acordo com Habermas, deveria sobretudo o discurso de experts ser retroalimentado pela formação democrática da opinião e da vontade, se não se quiser cair no perigo de simplesmente reforçar percepções de problemas de especialistas contra os cidadãos na

forma de um “paternalismo do sistema que coloca em risco a legitimidade”. Portanto, seria necessário que os procedimentos juridicamente regulados do poder administrativo fossem controlados pela “política deliberativa, que se caracteriza pela disputa publicamente organizada de opiniões entre especialistas e contra-especialistas” (HABERMAS, 1992, p. 426). Isto se a esfera pública não permanecer inconsequente, senão para realmente influenciar o poder administrativo através do filtro do direito, muito provavelmente através de “formas participativas de envolvimento, que ligam uma administração implementadora aos discursos de seus clientes, levados a sério como cidadãos” (HABERMAS, 1992, p. 428). A esfera pública política, que está enraizada no mundo da vida por meio de sua sociedade civil, pode, por conseguinte, tornar-se eficaz em procedimentos juridicamente institucionalizados se e na medida em que ela for concebida como comunicação participativa dos potencialmente afetados (HABERMAS, 1992, p. 435).

A integração da sociedade depende, portanto, de acordo com a concepção da teoria do consenso na forma delineada, da formação de procedimentos participativos com os quais a inclusão pode ser assegurada. Esse ponto talvez possa ser melhor resumido na tese da integração social através da legitimidade das decisões sociais, as quais por sua vez se dão através da participação de uma esfera pública deliberativa, isto é, pela inclusão de todos. Em suma: *integração social através da inclusão*.

Um dos problemas dessa concepção consiste na sua resistência empírica, o que – como se trata de uma abordagem normativa, a qual como tal comunica expectativas contrafáticas – não é de forma alguma surpreendente. Ela aponta claramente para uma desvantagem comparativa da teoria: a saber, que observações empíricas de “fracasso” da integração social não podem mais ser incluídas ou explicadas nos termos da teoria, senão que precisam ser expelidas para o domínio do patológico ou, no mínimo, do deficitário.

Tais casos empíricos de “fracasso” existem. Eu tenho demonstrado em várias ocasiões que certas formas de participação na esfera pública, como é costumeiro, por exemplo, no sistema do direito moderno em procedimentos de ordenamento do território, de autorização de instalações ou de projetos, desembocam regularmente e com uma certa inevitabilidade em um conflito de discursos concorrentes, isto é – no sentido de Lyotard – em uma forma típica de litígio que dificulta ou impede as conexões entre tais discursos

(BORA, 1999; BORA; EPP, 2000). O termo “discurso” refere-se aí a estruturas diferenciadas internamente de um sistema de comunicação. Em discursos, são utilizadas referências externas para definir temas, papéis, regras de associação e assim por diante. Se discursos que operam com referência a diferentes códigos (legalidade, verdade, poder, moral, dinheiro etc.) se formam em um sistema, então pode ocorrer um conflito entre discursos semelhantes tão logo referências típicas a um discurso sejam substituídas por outras no decorrer da comunicação. A colisão decorre da circunstância de que as expectativas que são comunicadas em vários discursos contradizem-se em relação às regras de seleção a serem aplicadas. Aí entram, por exemplo, os correspondentes designs de papéis assumidos, as condições de um procedimento adequado e seus fatores de irritação bem como os modelos de esfera pública utilizados.

Em arenas participativas, a colisão desses padrões de expectativas concorrentes pode agora valer como uma causa de possíveis conflitos (BORA, 1999). A dinâmica da ocorrência de comunicação se desenvolve em grande medida ao longo de linhas de conflito marcadas por tais diferenciações. No material empírico, por exemplo, foi possível identificar oito diferentes formações discursivas: um discurso de aplicação do direito, um político-estratégico, um político de base democrática, um discurso econômico, um discurso de validade do direito, um científico, um religioso e um discurso ético. Como resultado da análise, demonstra-se que existem alguns conflitos não resolvidos – e, em todo caso, empiricamente insolúveis – à espreita no nível das interpretações das situações (onde se encontram regras que baseiam a comunicação); isto é, mais ou menos, o que Lyotard (1989) chama de “litígio”.

O conteúdo das análises empíricas não pode ser mais extensamente fundamentado e discutido aqui. Para esse propósito, deve-se fazer referência a apresentações mais detalhadas em outro contexto. O que deve ser entendido com a breve referência a dados empíricos nesse ponto é a circunstância de que, especialmente em fóruns participativos da esfera pública, os efeitos integrativos são perdidos *por razões sistemáticas*. Os estudos empíricos de participação na esfera pública, portanto, dão fortes indícios para a pressuposição teórica de que a conexão postulada entre inclusão e integração no modelo da esfera pública deliberativa não pode ser comprovada.

Isso inevitavelmente levanta a questão de como, de forma geral, explicar teoricamente os fenômenos esboçados acima. A hipótese a ser apresentada a seguir é a de que é possível interpretar os problemas tipicamente associados ao aparecimento de tais procedimentos participativos, na perspectiva da teoria da diferenciação, como *resultado* de uma tentativa de *inclusão plena em organizações* que, de outra forma, seria caracterizada por modos de inclusão diferenciados e especificados. Essa hipótese evidentemente usa um conceito de inclusão, em um determinado sentido, gradativo (portanto, não-binário). Isso deverá ser explicado em seguida com uma terminologia teórico-construtiva e com variados exemplos.

3 MODALIZAÇÃO E GRADAÇÃO DA INCLUSÃO

Enquanto, como mostrado acima, a abordagem deliberativa vincula teoricamente integração e inclusão, a mais recente teoria dos sistemas pressupõe que os dois fenômenos devem ser teoricamente separados e que não estão empiricamente associados da maneira descrita acima. A questão da *integração da sociedade* refere-se às relações de prestação entre os sistemas funcionais da sociedade, enquanto a questão da *inclusão das pessoas na sociedade* trata do tema "quem participa?". Inclusão diz respeito à participação das pessoas nos sistemas sociais; integração, por outro lado, de prestações entre sistemas sociais. Ambas estão separadas e dizem respeito a coisas distintas.

A mais nova teoria dos sistemas descreve o conceito de *integração* como um epifenômeno da diferenciação funcional. A teoria dos sistemas autopoieticos de Luhmann, cujo paradigma central é a diferença entre sistema e ambiente, muda sua visão do problema em oposição a Parsons de maneira decisiva (LUHMANN, 1984, p. 242; LUHMANN, 1996). Aqui ainda fica a pergunta sobre como os subsistemas da sociedade sincronizam entre si suas atividades, o que exige um passo anterior, porém, que é a pergunta sobre a produção interna da unidade do sistema em um ambiente complexo. A integração da sociedade pode, sob essas condições, ser descrita como uma operação paralela e simultânea de fechamento e de abertura recíprocos dos subsistemas. No geral, o conceito de integração social resulta de um tipo específico de questionamento que é característico das abordagens sistêmico-teóricas. Trata-se sempre das condições do

surgimento da ordem a partir do ruído, das estruturas a partir de um fluxo de eventos, da identidade a partir da diferença. A diferenciação social, como consequência evolucionária de operações autorreferenciais dos sistemas sociais, pode basicamente seguir distinções arbitrárias e, assim, assumir variadas formas. Entretanto, apenas algumas poucas formas de diferenciação puderam também se mostrar evolucionárias. A sociedade moderna é funcionalmente diferenciada, mas usa diferentes distinções (por exemplo, diferenças segmentares, centro / periferia) e forma, dessa maneira, subsistemas variados (LUHMANN, 1986, p. 89).

Os subsistemas funcionais da sociedade são sistemas autopoieticos, operacionalmente fechados. Seus modos de operação são, em um sentido estrito, incompatíveis entre si. A integração de uma sociedade funcionalmente diferenciada não pode, portanto, ser atribuída a uma instância superior ou anterior aos sistemas funcionais. Como a sociedade moderna é acêntrica e policontextual, ela não dispõe, por conseguinte, de “órgãos centrais” (LUHMANN, 1981b, p. 22). Assim, o conceito de integração cai em uma relação de complementaridade – que logo será definida com mais detalhes – com a teoria da diferenciação. Uma vez que os sistemas podem observar a si mesmos e seu ambiente, eles são capazes de comunicar as operações dos sistemas em seu ambiente como irritação ou como prestação, em outras palavras: gerar ressonância – isso, evidentemente, na perspectiva de um sistema operacionalmente fechado. Por conseguinte, esses acoplamentos estruturais entre um sistema e seu ambiente não estão em contradição com a tese do fechamento autorreferencial. Sempre pode apenas ser o caso de munir sistemas com irritações internamente processáveis para manter sua autopoiese. Isso não exclui de nenhuma forma as dependências recíprocas entre sistemas. Mas elas só entram em jogo sob a condição de indiferença mútua. Para o direito e para a política, isso significa:

O sistema jurídico expõe-se a si mesmo à influência política através da disponibilização de possibilidades de legislação. O sistema político, através da democratização, expõe-se a si mesmo às tentações de tomar decisões sobre iniciativas de alterações do direito. A autorreferência dos sistemas pega então um desvio pela inclusão do ambiente no sistema (LUHMANN, 1993, p. 480).

Sob esses postulados, integração social significa "a redução dos graus de liberdade dos subsistemas, os quais devem essa redução às fronteiras externas do sistema da sociedade e ao ambiente interno desse sistema por elas delimitado" (LUHMANN, 1997, p. 603). Ela consiste, portanto, na redução das opções criadas pela própria sociedade para os sistemas funcionais através de acoplamentos estruturais desses subsistemas. Essa noção comparativamente escassa de *integração* social como acoplamento estrutural, como se pode perceber à primeira vista, prescinde de conceituações como sujeito ou indivíduo. Por conseguinte, ela não responde à pergunta "quem participa?".

Essa pergunta pela participação toca muito mais o tema da "inclusão", pois inclusão refere-se a uma *forma de endereçamento das pessoas nos sistemas de comunicação*, nomeadamente a forma como indivíduos são tratados como "pessoas" em contextos de comunicação (LUHMANN, 1995, p. 241; STICHWEH, 2000; FUCHS, 1997). Essa conceituação pressupõe que indivíduos e suas ações não fazem parte dos sistemas de comunicação, mas, sim, que são observados pelas comunicações. Ações e, com elas, autores ou destinatários dessas ações são, em outras palavras, socialmente construídos (SCHNEIDER, 1994). Todo o resto depende, então, exclusivamente da forma como falas e ações atribuídas às pessoas são marcadas como eventos relevantes para o sistema de comunicação. E isso acontece especialmente com a ajuda da distinção entre participante/não-participante para pessoas, ou melhor dizendo, "relevante/irrelevante" para as comunicações atribuídas às pessoas.

Com o uso da distinção participante/não-participante, a tensão entre diferenciação estrutural da sociedade e uma pressão por inclusão prevalecente na semântica social deu origem, notadamente, ao conceito de "sujeito" na antropologia do início da idade moderna. Ele tem como característica essencial, para as sociedades modernas, a não exclusão de ninguém, possibilitando, assim, uma forma de inclusão moderna; e isso significa dizer, sobretudo, uma forma de inclusão que já não se caracteriza por um estatuto familiar ou de classe. Pessoas passam a ser descritas como sujeitos ou, como mais tarde são chamadas, indivíduos, os quais se tornam desvinculados de laços tradicionais e, conseqüentemente, equipados com possibilidades de inclusão em todos os sistemas.

Assim considerado, o sujeito como forma de endereçamento é "a fórmula de inclusão por excelência" (LUHMANN, 1981a, p. 239).

Esse conceito geral de inclusão da mais nova teoria dos sistemas, adaptado como endereçamento de seres humanos em sistemas de comunicação, será examinado um pouco mais detalhadamente adiante para tratar de duas características que ainda não foram totalmente esclarecidas no debate feito até aqui, mas que, como mencionado anteriormente, precisam ser para clarificar os conflitos de participação observados empiricamente. As duas características sobrepõem-se em parte, mas devem ser tratadas separadamente por razões sistemáticas. Fala-se de inclusão como um conceito modal e gradativo:

a) *Inclusão como conceito modal*: com o conceito moderno de indivíduo como unidade indivisível e inacessível, emerge agora – alguém poderia estar tentado a dizer: paradoxalmente – uma semântica em alto grau exclusiva. Ela designa o que alguém é “*per se*”, como uma pessoa se distingue de todas as outras pessoas. A individualidade moderna privilegia e obriga cada um a ser “*si mesmo*” e a permanecer assim, levando a exclusão quase que para dentro da inclusão (LUHMANN, 1990, p. 350; LUHMANN, 1989, p. 158/367; WEISENBACHER, 1993). A semântica da individualidade impulsionada dessa forma implica, portanto, uma grande variedade de fórmulas de inclusão com as quais os sistemas funcionais respectivamente observam indivíduos: litigantes, eleitores, crentes, compradores, pacientes, estudantes. Em vista da alta exclusividade com que o indivíduo é ocupado, deve ser determinado em cada caso *de que modo* ele ou ela deve participar como uma pessoa. A combinação de universalidade e de alta especificidade no conceito de indivíduo permite diferenciações entre pessoas; estas podem ser observadas sob diferentes premissas sem excluir a sua inclusão geral na sociedade (subjetividade, individualidade) e sem, entretanto, ter que observar todos os sujeitos/indivíduos do mesmo modo ao mesmo tempo. O conceito de inclusão é, portanto, modal, designando uma *determinada* forma de exclusão: não apenas “quem participa?”, mas, sobretudo, “*de que modo, quem e onde participa?*”.

Essa modalização aparece especialmente também quando se considera os três tipos de sistemas sociais, pois inclusão não se limita conceitualmente, de forma alguma, ao

sistema da sociedade. Em princípio, inclusão – ou seja, certas formas de endereçamento de indivíduos – ocorre em todos os tipos de sistemas de comunicação. Apenas a título ilustrativo: nas interações, por exemplo, pode haver diferentes modos para a inclusão de crianças e adultos. Em muitos casos, crianças são excluídas, apesar da sua presença, da interação de adultos ou apenas participam em um sentido muito especial, por exemplo, no sentido de estarem acompanhadas e de lhes serem dirigida uma atenção ocasional. Nas organizações, também para fins ilustrativos, é possível observar, com formatos diferentes, papéis relativos às funções da organização e ao público, através dos quais as pessoas são incluídas em diferentes extensões. Ao nível da sociedade, inclusão pode ser geralmente caracterizada como participação de todas as pessoas no respectivo âmbito funcional da sociedade. Correspondentemente grande é, portanto, o número de possíveis fórmulas de inclusão, tendo em conta que os sistemas funcionais, adicionalmente, dispõem da opção de usar organizações para incluir pessoas.

Esse uso de organizações é claramente visível em muitos sistemas funcionais, mas especialmente no direito e na política. O ponto de partida teórico para a intermediação da inclusão por meio das organizações em sistemas funcionais é proporcionado pela distinção luhmanniana, abordada de várias formas no “A Política da Sociedade”, entre três níveis de diferenciação do sistema político da sociedade mundial: o funcional, o segmentário e o organizacional. A formação de subsistemas sociais faz uso da autopoiese da organização, e a inclusão de todas as pessoas no sistema político passa por suas “instituições especiais”, ou seja, partidos, eleições, instituições estatais (LUHMANN, 2000, p. 137/244). Os sistemas funcionais utilizam, com isso, a capacidade especial de comunicação das organizações, as quais, enquanto tais, são endereçáveis e podem, por outro lado, enquanto atores passíveis de serem atribuídos a comunicações, dirigir-se a outros destinatários.

O significado da inclusão nas organizações desempenha assim um papel tão importante para uma sociedade funcionalmente diferenciada como a inclusão geral nos sistemas funcionais (LUHMANN, 1989, p. 253; NASSEHI; NOLLMANN, 1997; NASSEHI, 1997). Nas organizações, inclusão refere-se à forma pela qual pessoas são tratadas como membros ou clientes. Isso vai desde regras puras de filiação e de exclusão até programas mais diferenciados de preenchimento de cargos funcionais com diferentes competências

de decisão (STICHWEH, 1988, 1997). Para as organizações, é sobretudo interessante a possibilidade de graduar em uma ampla variedade de formas os papéis de público e os papéis daqueles que ocupam cargos e, com isso, de programar a distinção dentro/fora de acordo com o contexto. Isso ocorre de múltiplas formas com a ajuda de assimetrias de papéis, com distinções como produtor/consumidor, governo/governado, médico/paciente etc.³ Na sociedade moderna, tais assimetrias de papéis geralmente não são mais organizadas hierarquicamente, mas de acordo com um esquema centro/periferia, como pode ser visto (LUHMANN, 1993, p. 321) a partir da posição dos tribunais no sistema jurídico – e, naturalmente, nas organizações do sistema político: Estado, partidos. Aqui, as qualidades modais da inclusão tornam-se claramente visíveis numa variedade de formas pelas quais pessoas podem ser endereçadas.

b) *Inclusão como um conceito gradativo*: reconhece-se ao mesmo tempo com o que acaba de ser dito que a inclusão é um conceito progressivo, podendo conter gradações. Em princípio, todos estão plenamente incluídos na sociedade. No entanto, isso ainda não diz como um sistema funcional realiza inclusão em um contexto específico. Essa gradação da inclusão realiza-se por meio de prestações seletivas de cada sistema funcional e, acima de tudo, por meio dos níveis de diferenciação acima mencionados. Com base em *princípios gerais de inclusão* – direitos humanos, liberdade, igualdade, capacidades jurídica e civil em geral, educação obrigatória de modo geral etc. –, são fixados *modos de inclusão especificamente diferenciados pela função sistêmica e pelo nível*⁴. Isso deve ficar claro, mais uma vez, através de uma série de exemplos do direito e da política.

Consideremos primeiro o sistema jurídico como um exemplo particularmente claro⁵: todos têm um direito à inclusão no direito, sendo endereçados pelo direito a partir da

³ Cf. Luhmann (1990, p. 346). Sobre a profissionalização no sistema educativo, ver Stichweh (1992); sobre o Estado de bem-estar social como mecanismo de inclusão, Luhmann (1981b). Brose *et al.* (1994) demonstram quão diversificados são os mecanismos de inclusão e o quanto eles dependem da coevolução, por exemplo, com características biográficas.

⁴ Níveis, nesse contexto, são entendidos no sentido de níveis de diferenciação, como são, por exemplo, abordados por Luhmann em relação ao sistema político da sociedade mundial. Cf. Luhmann (2000, p. 244).

⁵ A fim de evitar mal-entendidos, deve ser dito: os modos jurídicos de inclusão a serem discutidos em seguida não devem ser, sob determinadas circunstâncias, observados em todo o mundo. A partir daí, no entanto, conclui-se inicialmente apenas o estado de desenvolvimento do sistema jurídico mundial (nomeadamente, as inconsistências operacionais que, presumivelmente, são cobertas por diferenciações segmentárias). *Na medida em que* o direito, entretanto, contém fórmulas de inclusão – ou seja, ajusta-se como um sistema funcional à capacidade de

noção de personalidade jurídica – nesse sentido, deve-se falar de inclusão plena. A *inclusão plena* no direito (“quem participa?”) é garantida pela figura da capacidade jurídica, ou seja, a capacidade juridicamente atribuída às pessoas de serem titulares de direitos e obrigações. A capacidade jurídica abrange literalmente todos os seres humanos. De acordo com as disposições do Código Civil⁶, que, nesse ponto, é seguido por todas as outras legislações, cada ser humano tem capacidade jurídica desde o término do nascimento até à morte. Todos os seres humanos, nesse sentido, são tratados pelo direito como pessoas, estando plenamente incluídos. Essa inclusão plena no sistema jurídico não depende de códigos secundários, a exemplo da nacionalidade, vigendo de forma independente a capacidade inicial de endereçamento de indivíduos como “pessoas” no sistema jurídico.

Além dessa forma geral e socialmente abrangente de inclusão plena, podem ser distinguidos outros *modos específicos de inclusão* através da gradação, especialmente, de regras relativas às organizações, as quais designam mais detalhadamente de que modo indivíduos são tratados como pessoas juridicamente relevantes (“de que modo quem participa do direito?”)⁷. Tais modos de inclusão são perceptíveis no terceiro nível de diferenciação mencionado por Luhmann no “A Política da Sociedade”. No caso do direito, isso significa organizações e procedimentos do sistema jurídico. Eles utilizam, em primeiro lugar, a distinção entre papéis relativos aos cargos da organização, ou melhor, de atores e papéis de público. À questão de saber quem pode atuar como ator relevante para o funcionamento do direito, a capacidade jurídica geral não dá uma resposta conclusiva. Todos têm capacidade jurídica, mas nem todos podem, em nome próprio, celebrar contratos juridicamente eficazes, interpor uma ação judicial ou requerer uma licença de construção. Aqui vêm à tona critérios programados de forma diferente. Primeiramente,

endereçamento de indivíduos ao maior número possível de níveis –, elas tentarão enquanto formas, em todo caso, executar as tarefas de inclusão aqui apresentadas; isto é, as fórmulas de inclusão oferecerão formalmente, em sua variabilidade empírica, se for preciso, diferentes soluções para situações problemáticas funcionalmente idênticas (equivalentes funcionais).

⁶ [N. T.] Aqui o autor se refere ao Código Civil alemão (*Bürgerliches Gesetzbuch - BGB*). Ademais, os exemplos que o autor dá nessa parte do texto e os seguintes referem-se exclusivamente ao direito alemão.

⁷ Aqui, por exemplo, a cidadania há pouco mencionada desempenha uma função importante como modo especial de inclusão jurídica.

deve-se mencionar a capacidade de fato ou de exercício (*Handlungsfähigkeit*), por meio da qual se faz a distinção entre capacidade civil de realizar negócios (*Geschäftsfähigkeit*) e de ser responsável por danos (*Deliktsfähigkeit*). É civilmente capaz qualquer pessoa que possa fazer declarações de intenção válidas e, com isso, realizar efetivamente negócios jurídicos, como celebrar contratos ou fazer um testamento. Aqui, os menores de sete anos de idade são completamente excluídos. Eles são considerados, sob a perspectiva do direito, civilmente incapazes. Adolescentes têm uma capacidade civil *limitada* até atingirem a maioridade, tal como as pessoas que se encontram num estado temporário patológico de perturbação mental que exclui a livre determinação da vontade. O mesmo vale para a capacidade de ser responsável por danos, a partir da qual se fundamenta a responsabilidade por intervenções culposas e injustificadas em direitos de terceiros. A maioridade penal, por outro lado, começa sob certas condições aos catorze anos de idade. Existem critérios semelhantes de inclusão que são juridicamente relevantes e dependentes da idade, por exemplo, para a maioridade religiosa, para os direitos ativo e passivo de voto, para o direito de participar em eventos públicos de dança⁸, para a qualificação para o cargo de jurado em tribunais, para o início e o fim do serviço militar obrigatório, para a ocupação do cargo de Presidente da República e assim por diante; a lista de critérios segundo os quais as pessoas, diferenciadas a depender do contexto, são tratadas como endereços comunicativos (aqui: juridicamente) relevantes pode ser alargada à vontade. A capacidade de fato ou de exercício determina se ou em que medida ações ou comunicações são juridicamente atribuídas a pessoas. Trata-se de um critério de seleção *gradual* para a *inclusão* de pessoas.

Enquanto a capacidade jurídica e a capacidade de fato dizem respeito à possibilidade, em geral, de alguém agir de uma forma juridicamente vinculada, as organizações do direito regulam a inclusão nos seus procedimentos através de uma série de outros critérios. Elas indicam se, sob que condições e de que formas as pessoas aparecem como atores perante os tribunais. Em primeiro lugar fica a capacidade de ser

⁸ [N. T.] Conferir § 5 da lei de proteção da criança e do adolescente (*Jugendschutzgesetz – JSchG*), que trata das proibições de menores de idade de participarem de determinadas festas e eventos que envolvam dança. Nesses casos, é proibida a entrada de crianças e adolescentes de até 16 anos sem acompanhantes; aqueles entre 16 e 18 anos, entretanto, podem ficar até às 24h. Há exceções (cf. as seções 2 e 3 do referido parágrafo).

parte, a qual determina se alguém pode ser um autor ou um réu em um processo judicial. Ela representa o equivalente processual da capacidade jurídica, com a qual coincide em grande medida em termos de conteúdo. Ou seja, pessoas naturais e jurídicas podem processar e ser processadas, o que não quer dizer, obviamente, que elas se transformam automaticamente em atores perante um tribunal. Com efeito, nem todos têm o direito de praticar atos processuais por si próprios ou de os mandar praticar por um representante escolhido (representantes processuais). Os menores de idade, por exemplo, são excluídos aqui. A capacidade processual é, por isso, o equivalente da capacidade fato. Mesmo quando ela é dada, daí não resulta sempre a possibilidade de aparecer como ator no tribunal. Para tanto, é exigida a chamada capacidade postulatória, ou seja, a capacidade de conduzir o processo por si mesmo. Ela está ausente para todos os casos em que há obrigatoriedade de advogados, por exemplo, em tribunais regionais e tribunais de instância superior, em determinadas matérias de família e assim em diante⁹. Um outro filtro é a legitimidade processual [*Prozeßführungsbefugnis*] que consiste no direito de litigar em nome próprio sobre direito próprio ou de outrem. Ela pode, por exemplo, ser excluída se os bens de um requerente estiverem sujeitos à penhora estatal por falência, arresto/sequestro ou administração por um testamenteiro. Além disso, o procedimento judicial-administrativo exige regularmente que o requerente afirme que a autoridade violou os seus próprios direitos (interesse processual de agir [*Klagebefugnis*]), normalmente impedindo alguém de comunicar direitos de terceiros ou de interesse público em um tribunal. À semelhança do que acontece perante tribunais, a participação de pessoas em processos administrativos também está regulamentada.

Esses são apenas alguns poucos exemplos de modos de inclusão gradativamente escalonados ao nível de diferenciação de organizações. Acima de tudo, uma coisa pode ser observada: a inclusão plena por meio de sistemas funcionais não exclui de forma alguma a inclusão gradativa e modal nas organizações e nos procedimentos. Pelo contrário, sistemas

⁹ [N. T.] Nota-se que, no Brasil, a regra geral é a de que apenas advogados possuem capacidade postulatória. Dessa maneira, em praticamente todas as jurisdições, é obrigatória a figura do advogado, ressalvados alguns poucos casos, a exemplo do habeas corpus, de alguns casos em sede de juizados especiais e de justiça do trabalho.

funcionais fazem até mesmo uso dessa característica das organizações de incluírem e excluïrem comunicações e pessoas de forma gradativa.

Antes de voltar a falar sobre as formas organizacionais de inclusão, devo primeiro dar uma breve olhada no sistema funcional da política. Aqui – ao nível dos sistemas funcionais – são necessárias fronteiras conceituais bem definidas para evitar, tanto quanto possível, confusões teóricas. No sistema político, podem ser observadas relações semelhantes às ilustradas no caso do sistema jurídico. Inclusão plena no sistema político significa, em primeiro lugar, o endereçamento de todas as pessoas como “sujeitos políticos”, independentemente de status juridicamente atribuído, de nível de instrução educacional, de patrimônio ou de filiação religiosa. Pessoas, na medida em que existe inclusão plena no sistema político, são tratadas como endereços aos quais são atribuídas comunicações relevantes no sistema político. E isso significa, sobretudo, que se trata de comunicações que, de alguma forma, oferecem a pretensão de tematizar decisões coletivamente vinculantes. Na medida em que geram conectividade no sistema político, serão, portanto, reconhecíveis pela sua orientação para o poder (e não, por exemplo, para o direito, para o dinheiro e para a verdade). Evidentemente, essa possibilidade de tratar pessoas como endereços políticos (atores) não está ligada à atribuição de direitos. Que muitas vezes aquela acarreta esta e como essa circunstância deve ser localizada teoricamente, explicarei imediatamente. Inclusão plena no sistema político significa, afinal de contas, nada mais e nada menos do que tratar pessoas como “sujeitos políticos”. Como nos outros sistemas funcionais, são colocadas especificações por cima dessa inclusão plena, especialmente aquelas entre periferia e centro, como também diferenciações de papéis e formas modais semelhantes (STICHWEH, 1988). A repartição das prestações do Estado de bem-estar social depende então, entre outras coisas, da influência, do poder, ou seja, geralmente da posição na relação centro-periferia. A inclusão no sistema político em todos estes casos é regulada exclusivamente pela política.

De forma geral, com a fixação dessa posição teórica ao nível dos sistemas funcionais, não são excluídas as relações mais abrangentes e complexas de acoplamento e de dependência entre direito, política, economia etc. Elas devem, no entanto, ser analisadas diante desse contexto de uma teoria geral da inclusão. Uma fonte de

frequentes mal-entendidos, como já foi rapidamente mencionado acima, é a discussão sobre cidadania, nacionalidade e *citizenship*¹⁰. Com esses termos, associam-se frequentemente ideias de integração social através da inclusão, as quais já foram esclarecidas criticamente no início¹¹. E, assim, chega-se frequentemente a amálgamas teóricos pouco satisfatórios de categorias normativas e analíticas. Isso acontece, a propósito, por motivos óbvios e compreensíveis: o debate sobre *citizenship* é – como se demonstra no contexto do conceito de inclusão de forma especialmente clara – em grande medida associado a lutas políticas por mais e iguais direitos civis e políticos, contra a discriminação de imigrantes etc. Mas isso acontece também, a meu ver, nas contribuições para a discussão que partem da teoria da diferenciação, em que as delimitações conceituais necessárias nem sempre são feitas com a clareza desejável. Assim, por exemplo, Klaus Holz volta-se, em várias críticas formuladas pontualmente, contra a perspectiva da teoria da integração (HOLZ, 2000, 2001). Em particular, ele critica a caracterização generalizada de *citizenship* como uma “qualidade de membro da sociedade” (HOLZ, 2000, p. 189). Holz observa, com muita razão, que a qualidade de membro é um traço distintivo das organizações e não exatamente da sociedade e dos seus sistemas funcionais e, de maneira consequente, sugere entender “qualidade de membro”, no contexto de *citizenship*, como qualidade de membro “em relação a um Estado (nacionalidade)” (HOLZ, 2000, p. 191).

Junto-me a essa proposta da seguinte forma. “Estado” é então observado, tendo em vista o conceito de *citizenship*, como uma organização¹². Como tal, ele recruta os seus próprios membros e pode fazê-lo sob orientação de programações tanto jurídicas como

¹⁰ [N. T.] Nesse ponto, o autor utiliza os termos *Staatsbürgerschaft*, *Staatsangehörigkeit* e *Citizenship*. Em português, a tradução mais literal do primeiro e do terceiro seria, exatamente, cidadania. Já que o autor aí está se referindo aos debates sobre o conceito de cidadania na Alemanha (*Staatsbürgerschaft*) e nos Estados Unidos (*citizenship*), decidi traduzir o primeiro por cidadania e usar o segundo em inglês, a fim de não confundir o leitor quanto ao argumento empregado.

¹¹ Para o debate sobre *citizenship*, são decisivos os trabalhos de T. H. Marshall (1977), aos quais muitos autores novos se conectam de forma mais ou menos estreita. Cf. Brubaker (1992).

¹² A escolha dessa perspectiva de observação não deve induzir ao equívoco (ontológico) de que “Estado” é tratado aqui tão somente como uma organização. Pelo contrário, eu selecionei, seguindo Luhmann (2000, p. 196/243), um dos níveis de diferenciação do sistema político da sociedade mundial que é especialmente instrutivo para compreender os problemas que surgem no debate sobre *citizenship*. Com isso, entretanto, de nenhuma forma deve-se negar que uma compreensão completa da função dos Estados na sociedade mundial já não pode mais basear-se apenas nas suas características organizacionais.

políticas¹³. Torna-se visível, então, que o postulado de uma inclusão modal e gradativa permite uma combinatória analítica de alta decomposição, com a ajuda da qual fatos muito complexos podem ser tornados acessíveis a uma simples descrição. Como Holz percebe, o modo de inclusão plena em organizações (qualidade de membro) é como tal binariamente codificado. Alguém é membro ou não. Ao mesmo tempo, porém, abrem-se, para cada organização, modos de inclusão muito diversos, que encontram a sua expressão em diferentes *modalidades e gradações da capacidade de endereçamento* de membros e não-membros. Assim, de acordo com o contexto, os membros endereçáveis podem ser distinguidos dos membros não-endereçáveis, como acontece, para recordar os modos jurídicos de inclusão acima descritos, entre cidadãos civilmente capazes dos incapazes; ou membros não-endereçáveis dos não-membros não-endereçáveis, por exemplo, nacionais menores de idade dos não-nacionais menores de idade; ou não-membros endereçáveis dos membros endereçáveis, por exemplo, contribuintes não-nacionais dos contribuintes nacionais; e assim por diante. Esses poucos exemplos demonstram como é importante distinguir, no nível conceitual, a inclusão em sistemas funcionais da qualidade de membro em organizações. Pois, em todos os exemplos citados, a capacidade de endereçamento político, mas também jurídico, dos membros e dos não-membros não resulta imediatamente da sua *qualidade de membro* pertencente a uma organização, mas, sim, das estruturas comunicativas dos sistemas funcionais. E, nesse ponto, Holz também já não mais procede à consequência necessária. Uma vez que ele se concentra argumentativamente muito no debate sobre a teoria da integração e nas diferenças entre diferenciação funcional e segmentária, ele não mais deriva as consequências lógicas da distinção que ele próprio usou entre sistemas funcionais e organizações, chegando assim ao resultado conceitualmente pouco satisfatório de que os direitos advindos do contexto do conceito de *citizenship* são “políticos”¹⁴.

Esse amálgama conceitual de referências-sistema funcional pode ser evitado quando se observar que a qualidade de membro de Estados (nacionalidade, cidadania)

¹³ Sobre a multirreferencialidade das organizações e a possibilidade de programar decisões de organizações através da observação de *variados* códigos específicos de sistemas funcionais, cf. especialmente também Bora (2001).

¹⁴ Ver Holz (2000, p. 195), nota de rodapé 5. Isso não significa multirreferencialidade de comunicações em organizações (BORA, 2001), mas uma – teoricamente não clara – forma de dupla codificação política e jurídica.

representa uma forma de inclusão em organizações e que não deve ser equiparada à inclusão em sistemas funcionais. A organização Estado regula quem pode ser seu membro através de decisões e utiliza a observação de códigos específicos de sistemas funcionais para a programação dessas decisões. Uma vez que se trata de uma organização do sistema político, ela orienta-se prioritariamente para distinções políticas. Evidentemente, isso não exclui de modo algum a exploração específica de codificações jurídicas¹⁵. A nacionalidade designa, conseqüentemente, uma fórmula jurídica de inclusão que se refere à qualidade de membro em organizações. Nesse sentido, fórmulas de inclusão jurídicas, políticas, mas também econômicas e, como parece em alguns casos, religiosas podem existir frouxamente acopladas em organizações estatais e plenamente disponíveis em *modalidades diferentes e gradações escalonadas*¹⁶.

Em resumo, pode ser dito no final desta seção: o direito e a política, mas certamente também todos os outros sistemas funcionais, conhecem formas extraordinariamente apuradas de inclusão gradativas e modais¹⁷. No entanto, além disso, o importante é – e Luhmann no “A Política da Sociedade” chama a atenção para isto – que nem toda inclusão de pessoas (e talvez nem sequer todos os casos politicamente “problemáticos”) ocorre através de sistemas funcionais. Eu tentei demonstrar mais detalhadamente, usando vários exemplos, que basicamente todos os tipos de sistemas sociais lidam com o problema da capacidade de endereçamento de pessoas e resolvem-no ao seu próprio modo especificamente sistêmico. A qualidade de membro como forma de inclusão só ocorre em organizações; a atribuição da qualidade de membro pode ser programada juridicamente, politicamente, economicamente etc. E isso não afeta a inclusão em sistemas funcionais.

Tendo como pano de fundo essas tentativas conceituais e teóricas de clarificação, deve-se agora voltar, finalmente, mais uma vez para o problema inicial da “integração

¹⁵ Para programações primárias e secundárias em organizações, cf. Bora (2001).

¹⁶ A título exemplificativo, pode ser descrito sem qualquer problema, nesse contexto, o fechamento social dos Estados observado por Brubaker (1991) com a ajuda da nacionalidade juridicamente fundamentada (*jus sanguinis* vs. *jus soli*). Há outros exemplos disso no debate sobre *citizenship* em vários locais, como em Bös (2000, p. 97); Habermas (1992, p. 650), também indica muito claramente que a inclusão jurídica e a inclusão política, parcialmente, são incongruentes e, parcialmente, correm uma ao lado da outra em paralelo.

¹⁷ Cf. Stichweh (2000) com apontamentos sobre a economia.

social através da inclusão/participação”. O que decorre da constatação de modos diferenciados de inclusão em todos os tipos de sistemas sociais para a observação de uma participação “deficiente”? Como podem ser observados tais arranjos sociais com os meios teóricos desenvolvidos até aqui?

4 PARTICIPAÇÃO COMO INCLUSÃO PLENA EM ORGANIZAÇÕES

Com a ajuda de diferentes modos de inclusão, os sistemas sociais descrevem, portanto, a capacidade de endereçamento de pessoas. Os modos de inclusão têm, entre outras coisas, a forma de *programas*, que ajudam a regular a aplicação de distinções binárias em que sistemas funcionais bem como organizações operam. Inclusão, como já foi dito, significa, em primeiro lugar, de maneira bem geral, a observação de pessoas nos sistemas de comunicação com a ajuda da distinção participante/não-participante respectivamente em cada domínio funcional. Como forma, a distinção tem dois lados (LUHMANN, 1995, p. 237). Independentemente de como se queira levar a cabo a diferença, a questão sempre será como determinar com maior precisão quais pessoas são tratadas como locutores e destinatários relevantes. Para determinar as pessoas, a forma deve ser manuseada, ou seja, a distinção deve ser programada. Programas permitem introduzir variações qualitativas e quantitativas, isto é, tratar, no caso de programas de inclusão, as mesmas pessoas de forma diferente de acordo com os diferentes contextos, rotular como participantes consoante critérios específicos os diferentes números de pessoas de acordo com a ocasião etc. Essa programação variável da distinção entre dentro e fora ganha significado quando se fala de diferentes e abrangentes *modos de inclusão*.

E com esse aparato conceitual pode-se então analisar os casos de participação cidadã mencionados no início, que, por um lado, desde uma programática normativa, encaixam-se tão perfeitamente no modelo da esfera pública deliberativa, mas, por outro lado, tão manifestamente – e após a avaliação consensual de todos os participantes e observadores – falham em seu objetivo legitimador – que, de acordo com a teoria deliberativa, significaria: seu objetivo social-integrador –. Em termos de teoria da diferenciação, ao contrário, isso pode ser compreendido muito bem com a ajuda de um conceito modal e gradativo de inclusão.

Participação deve ser interpretada como um dos muitos modos concebíveis de inclusão. O próprio termo parte de uma tradição teórica pré-sistêmica. Dentro da teoria dos sistemas, a descrição de participação no sentido de parte e de todo equivaleria a um mal-entendido ontológico. Participação aqui só pode significar: observação de pessoas por meio da distinção participante/não-participante ou – o que, como vimos, é o mesmo – como relevante ou irrelevante para a comunicação. O que é importante, então, é a distinção anteriormente discutida entre inclusão plena e inclusão em organizações, que é feita através de papéis, periferia/centro etc. Daí resultam dois níveis de participação com variados modos de inclusão, os quais se diferem da seguinte forma¹⁸.

Por um lado, participação significa inclusão plena de todos nos sistemas funcionais. Inversamente, isso significa: a exclusão social já não pode mais ser justificada, nas condições da modernidade, por meio de rótulos como “velhos”, “deficientes”, “mulheres”, “estrangeiros” etc.; pois todos são endereçáveis como pessoas de igual maneira no sistema das sociedades modernas. Demandas por participação reclamam, nesse nível, o cumprimento da promessa de inclusão plena, de direitos humanos e políticos e de sua observância efetiva. Esse aspecto já foi discutido detalhadamente no contexto dos modos de inclusão política e jurídica.

Por outro lado, entretanto, as formas de participação plenamente inclusivas também acessam os modos de inclusão específicos e diferenciados que são utilizados nas organizações e nos procedimentos. Suas fórmulas diferenciadas de inclusão, que distinguem centro e periferia, ator profissional e cliente, papéis relativos aos cargos e papéis de público etc., são hoje, com frequência, consideravelmente ampliadas por meio do recurso normativo ao postulado da integração social; as referências introdutórias à teoria da esfera pública deliberativa e os casos mencionados de participação dos cidadãos devem ter deixado isso claro. Assim, essas formas de participação copiam, de certa maneira, a inclusão social geral (plena), restabelecendo-a internamente na organização por meio de modos de inclusão mais fortes e mais gradativos. O princípio da plena inclusão é então copiado, por exemplo, em organizações na forma: "todos devem decidir". Esse

¹⁸ Esse discurso sobre níveis de inclusão está conectado novamente aqui aos níveis de diferenciação mencionados por Luhmann (2000, p. 244).

processo de transformação torna-se, em sua motivação empírica, imediatamente aparente quando se percebe que tais formas de participação estão intimamente ligadas a temas e movimentos de protesto. Estes observam a si mesmos como ameaçados pela marginalização. “Autogoverno”, “autoadministração”, participação na esfera pública etc. são então palavras-chave para substituir os modos de inclusão diferenciados em organizações pela inclusão plena. O que não se alcança, por implicação, com isso é um grau mais elevado de integração social – não importa como esta seja definida. A questão a ser colocada antes de tudo, como Luhmann percebeu no “A política da sociedade”, é “se e como a diferenciação funcional pode ser mantida no nível organizacional” (LUHMANN, 2000, p. 81).

O fato de aqui surgir um problema estrutural ao nível das organizações e dos procedimentos e de como ele é, em suas minúcias, processado comunicativamente tem sido empiricamente muito bem provado nos casos de participação de todos no sistema jurídico, combinando a presença de público com direitos de participação. Digno de nota nesse modelo de participação é, sobretudo, que ele possibilita uma participação genuína de todos, independentemente do envolvimento individual no projeto em causa. Dessa maneira, por exemplo, existe aqui uma inclusão dos mais amplos grupos de pessoas no sistema jurídico. No sentido de uma autorização de acesso formatada desse modo para cada pessoa, a participação pública é então uma fórmula de inclusão no sentido de uma inclusão plena ao nível da diferenciação organizacional. Ela transporta a inclusão plena no nível da capacidade jurídica para o quadro organizatório-procedimental do processo administrativo. Essa forma alargada de inclusão através da fórmula “todo mundo” mais “participação ativa” pode tornar-se precária, uma vez que ela abre a área, normalmente protegida por meio da definição de papéis – portanto, manejada exclusivamente –, de inclusão de participantes no processo. Para a teoria sociológica, essas arenas de participação da esfera pública representam um caso particularmente instrutivo em que as teses centrais de uma teoria normativista de integração social podem ser verificadas. Observa-se aqui uma tentativa de transferir os postulados de um modelo deliberativo de esfera pública para a realidade jurídica. A integração social deve ser alcançada aqui através da inclusão plena nos procedimentos do sistema jurídico – através da participação de todo

mundo, portanto –. Dificuldades empíricas com a participação da esfera pública teriam de ser interpretadas, no contexto de uma teoria normativista, como insuficiências puramente práticas, as quais, em comparação com o objetivo teoricamente identificado, só poderiam ser descritas, propriamente, como patologias. O ponto de vista concorrente da teoria da diferenciação, por outro lado, torna compreensível que as dificuldades com a participação devam ser sistematicamente esperadas. Neste contexto, a tese de que formas alargadas de inclusão poderiam ter efeitos positivos de integração social torna-se cada vez mais implausível. A participação como forma de inclusão alargada, a qual, segundo os prognósticos das abordagens normativistas, deveria mostrar efeitos integrativo-sociais, conduz, de certo modo necessariamente, sob o ponto de vista da teoria dos sistemas, a um dilema. Inclusão, sob esse ponto de vista, não é uma condição necessária, muito menos suficiente, para a integração social. Na perspectiva da teoria dos sistemas, pode-se chegar à conclusão de que os problemas de integração não se devem a uma prática deficiente, mas, sim, a causas sistemáticas: por causa da (e não, por exemplo, apesar da) inclusão alargada, verificou-se que há uma perturbação nas relações de prestação entre sistemas funcionais e um declínio na disponibilidade para aceitar prestações do sistema jurídico.

5 RESUMO

Em resumo, portanto, pode-se dizer: com a abordagem da teoria da diferenciação, lança-se mão de um instrumental teórico para a análise dos dilemas advindos da participação, devendo-se pressupor, entretanto, a partir dessa perspectiva teórica, uma modalização e uma gradação do conceito de inclusão ao nível da diferenciação das organizações. Nesse contexto, a participação de todo mundo em organizações e em procedimentos jurídicos e administrativos aparece como uma cópia do modo de inclusão plena em um nível de diferenciação no qual, de outro jeito, devem ser encontrados modos de inclusão específicos, a exemplo da atribuição de papéis, e gradativos. Com isso, são inseridas referências comunicativas nesses contextos, as quais normalmente situam-se na área de exclusão das rotinas operativas. O “fracasso” de formas deliberativas (participativas) pode então ser analisado como uma forma de constituição de estrutura comunicativa causada precisamente pela participação: como conflito social (litígio).

Tudo isso, portanto, pressupõe – e aqui está, para enfatizar mais uma vez, o cerne das reflexões apresentadas – um conceito de inclusão, num sentido específico, refinado. Ele parece se encaixar, de uma forma teórico-construtiva, sem muito esforço na nova teoria dos sistemas. Como foi notado em várias ocasiões, os escritos tardios de Luhmann em particular fornecem alguns indícios para tanto. Em última análise – isso deve ter sido ilustrado pelas referências às observações empíricas –, o julgamento sobre a viabilidade desse aparato teórico deve ser feito menos com a ajuda da exegese clássica do que com base na pergunta sobre o que se pode ver com esse aparato – e o que não.



REFERÊNCIAS

- BÖS, Mathias. Die rechtliche Konstruktion von Zugehörigkeit. Staatsangehörigkeit in Deutschland und den USA. *In*: HOLZ, Klaus (ed.). **Staatsbürgerschaft**. Soziale Differenzierung und politische Inklusion. Opladen, 2000. p. 93-118
- BORA, Alfons. **Differenzierung und Inklusion**. Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem moderner Gesellschaften. Baden-Baden, 1999.
- BORA, Alfons. Verhandeln und Streiten im Erörterungsterrain – Zur Bürgerbeteiligung in gentechnikrechtlichen Genehmigungsverfahren. *In*: BARBEN, Daniel; ABELS, Gabriele (ed.). **Biotechnologie – Globalisierung – Demokratie**. Politische Gestaltung transnationaler Technologieentwicklung. Berlin, 2000. p. 335-357.
- BORA, Alfons. Öffentliche Verwaltungen zwischen Recht und Politik. Zur Multireferentialität der Programmierung organisatorischer Kommunikationen. *In*: TACKE, Veronika (ed.). **Organisation und gesellschaftliche Differenzierung**. Opladen, 2001. p. 170-191
- BORA, Alfons; EPP, Astrid. Die imaginäre Einheit der Diskurse. Zur Funktion von »Verfahrensgerechtigkeit«. *In*: **Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie**, 52, p. 1-35, 2000.
- BROSE, Hanns-Georg; HOLTGREWE, Ursula; WAGNER, Gabriele. Entwicklungsvarianten von Inclusionsverhältnissen. **Zeitschrift für Soziologie**, p. 255-274, 1994.
- BRUBACKER, Rogers. **Citizenship and Nationhood in France and Germany**. Cambridge (MA), 1992.
- DURKHEIM, Emile. **Über die Teilung der sozialen Arbeit**. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften. Frankfurt am Main, 1988.

FUCHS, Peter. Weder Herd noch Heimstatt – Weder Fall noch Nichtfall. Doppelte Differenzierung im Mittelalter und in der Moderne. **Soziale Systeme**, n. 3, p. 413-437, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Theorie des kommunikativen Handelns**. 2 Bände. Frankfurt am Main, 1981.

HABERMAS, Jürgen. **Faktizität und Geltung**. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main, 1992.

HOLZ, Klaus (ed.). **Staatsbürgerschaft**. Soziale Differenzierung und politische Inklusion. Opladen, 2000.

HOLZ, Klaus. Funktionale und segmentäre Differenzierung der Politik. Zur Gesellschaftstheorie der Staatsbürgerschaft. **Zeitschrift für Rechtssoziologie**, n. 22, p. 53-78, 2001.

LUHMANN, Niklas. **Gesellschaftsstruktur und Semantik**. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft. Band 2. Frankfurt am Main, 1981a.

LUHMANN, Niklas. **Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat**. München, 1981b.

LUHMANN, Niklas. **Soziale Systeme**. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main, 1984.

LUHMANN, Niklas. **Ökologische Kommunikation**. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen, 1986.

LUHMANN, Niklas. **Gesellschaftsstruktur und Semantik**. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft. Band 3. Frankfurt am Main, 1989.

LUHMANN, Niklas. **Die Wissenschaft der Gesellschaft**. Frankfurt am Main, 1990.

LUHMANN, Niklas. **Das Recht der Gesellschaft**. Frankfurt am Main, 1993.

LUHMANN, Niklas. **Soziologische Aufklärung**. Band 6: Die Soziologie und der Mensch. Opladen, 1995.

LUHMANN, Niklas. **Die Gesellschaft der Gesellschaft**. Frankfurt am Main, 1997.

LUHMANN, Niklas. **Die Politik der Gesellschaft**. Frankfurt am Main, 2000.

LYOTARD, Jean-François. **Der Widerstreit**. München, 1989.

MARSHALL, Thomas H. Citizenship and social class. **id., Class, Citizenship, and Social Development**, Chicago/London, p. 71-134, 1977.

NASSEHI, Armin. Inklusion, Exclusion, Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Desintegrationstheorie. *In*: HEITMEYER, Wilhelm (ed.). **Was hält die Gesellschaft zusammen?** Frankfurt am Main, 1997. p. 113-148.

NASSEHI, Armin; NOLLMANN, Gerd. Organisationssoziologische Ergänzungen der Inklusions-/Exklusionstheorie. **Soziale Systeme**, n. 3, p. 391-411, 1997.

PARSONS, Talcott. **Das System moderner Gesellschaften**. München, 1972.

PARSONS, Talcott. **Gesellschaften**. Evolutionäre und komparative Perspektiven. Frankfurt am Main, 1975.

PETERS, Bernhard. **Die Integration moderner Gesellschaften**. Frankfurt am Main, 1993.

SCHNEIDER, Wolfgang Ludwig. **Die Beobachtung von Kommunikation**. Zur kommunikativen Konstruktion sozialen Handelns. Opladen, 1994.

STICHWEH, Rudolf. Inklusion in Funktionssysteme der modernen Gesellschaft. *In*: MAYNTZ, Renate; ROSEWITZ, Bernd; SCHIMANK, Uwe; STICHWEH, Rudolf. **Differenzierung und Verselbständigung**. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt/New York, 1988. p. 261-293.

STICHWEH, Rudolf. Professionalisierung, Ausdifferenzierung von Funktionssystemen, Inklusion. Betrachtungen aus systemtheoretischer Sicht. *In*: DEWE, Bernd; FERCHHOFF, Wilfried; RADTKE, Frank-Olaf (ed.). **Erziehen als Profession**: zur Logik professionellen Handelns in pädagogischen Feldern. Opladen, 1992. p. 36-48.

STICHWEH, Rudolf. Inklusion/Exklusion, funktionale Differenzierung und die Theorie der Weltgesellschaft. **Soziale Systeme**, n. 3, p. 123-136, 1997.

STICHWEH, Rudolf. Zur Theorie der politischen Inklusion. *In*: HOLZ, Klaus (ed.). **Staatsbürgerschaft**. Soziale Differenzierung und politische Inklusion. Wiesbaden, 2000. p. 159-170.

WEISENBACHER, Uwe. **Moderne Subjekte zwischen Mythos und Aufklärung**. Differenz und offene Rekonstruktion. Pfaffenweiler, 1993.

BORA, Dr. Alfons. "Quem participa?" Reflexões sobre teoria da inclusão. **RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 6, n. 3, p. 3-29, set./dez. 2019.

Recebido em: 15/05/2019

Aprovado em: 25/06/2019