



A ESFERA PÚBLICA COMO ELEMENTO CENTRAL DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

*Ronaldo Pinheiro de Queiroz**

RESUMO

Diante da inviabilidade da democracia direta e da crise da democracia representativa, o presente estudo pretende analisar a democracia deliberativa como um novo modelo de justificação de poder e tomada de decisão política, dando destaque para a esfera pública como o principal canal de comunicação e articulação entre a sociedade civil e o poder público.

Palavras-chave. Estado. Democracia deliberativa. Esfera pública.

1 INTRODUÇÃO

Na ciência política, dá-se o nome de regime político o conjunto de instituições por meio das quais um Estado se organiza de maneira a exercer o poder sobre a sociedade. Sem dúvida nenhuma, a democracia é o principal regime adotado nos Estados contemporâneos e até o momento não surgiu nem um outro que apresente uma melhor metodologia para a disputa e o exercício de poder.

Eleições livres e periódicas, garantia dos direitos fundamentais, liberdade de imprensa, de organização política e de manifestação do pensamento, entre outros fatores, dão a tônica para o funcionamento democrático do Estado.

* Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutorando em Direito Constitucional pela PUC-SP. Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC-SP. Procurador da República. Membro do Instituto Potiguar de Direito Público.

Muito embora o conceito de democracia remonte à Idade Antiga, onde foram desenvolvidos os primeiros mecanismos de participação popular na tomada de decisão sobre os rumos da sociedade, houve um vácuo de vários séculos sem democracia no mundo até que esse regime político se consolidasse no ocidente junto com a formação moderna de Estado.

Acontece que o modelo de democracia representativa vem dando demonstração de cansaço e até de um certo fracasso, na medida em que o poder político não tem percebido claramente os reais problemas da sociedade e tem encontrado dificuldade de legislar e governar para uma sociedade tão complexa e plural, que se sente alijada do processo decisório e da definição do futuro coletivo.

O presente trabalho se propõe a analisar o novo modelo de democracia deliberativa que se apresenta como uma alternativa mais viável para identificar os problemas sociais, encaminhá-los ao poder público e inserir a sociedade civil como uma das protagonistas do processo decisório estatal.

2 A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O SURGIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A fonte de todo o poder está no povo. O domínio do povo pelo próprio povo é o ideal democrático e de legitimação¹ do poder nas sociedades ocidentais contemporâneas.

É da soberania popular que o Estado retira a sua legitimidade para agir ou não agir, promovendo a cidadania com ações e protegendo direitos individuais com abstenções. Soberano não é o poder político, nem o governo, nem a classe dominante, nem as oligarquias, soberano é o povo e a Constituição.

Em que pese essas premissas sejam admitidas pelos principais setores da ciência política e da teoria do Estado², persiste o debate em torno dos problemas da organização do poder político e da legitimidade desse poder nas sociedades políticas. Isso porque a forma de exercício do poder e o processo de tomada de decisão política pode ser visualizado a partir de pelo menos três modelos de democracia.

¹Diversas fontes da legitimidade foram apresentadas ao longo da história, como a religião, para os Estados teocráticos, que perdeu força com a secularização das sociedades ocidentais; o recurso da força e da opressão, nos Estados Absolutistas; e a vontade do povo, nos Estados democráticos instaurados após as revoluções liberais (francesa e norte-americana).

² MIRANDA, 2003; BASTOS, 1999; FERRAZ JÚNIOR, 1985; DALLARI, 1995; BRITTO, 2003.

A sua primeira manifestação surge com a democracia direta, que encontra suas origens na antiga Grécia e em Roma, onde o povo se reunia na praça pública (*ágora*) para resolver as questões da coletividade (cidade-estado), atuando sem necessidade de intermediários. A soberania se manifestava na sua forma mais pura, já que os atores sociais votavam diretamente as leis que os governavam. Esse modelo puro durou dois séculos (BASTOS, 1993, p. 113), mas foi se tornando praticamente inviável numa sociedade com um mínimo de extensão territorial, complexidade e pluralidade quanto aos projetos de vida de cada cidadão³.

A interpretação republicana de democracia operada por Jürgen Habermas se aproxima desse modelo autêntico, o qual considera que a formação democrática da vontade realiza-se na forma de um autoentendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos privados, e ser exercido pelas vias culturais. Na visão republicana, a sociedade se constitui como um todo estruturado politicamente⁴. Aqui vigora a ideia de política orientada pela sociedade.

Já o Estado democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo⁵ e com ele surgiu o método de democracia representativa. Foi na época da Revolução Francesa que se desenvolveu cabalmente a ideia de representação política (BASTOS, 1999, p. 115), em que a vontade do povo tem o seu auge na eleição dos seus representantes, cujo mandato político recebido pelo sufrágio os autorizaria a tomar decisões em nome da sociedade, tendo as leis a encarnação da *vontade geral* da nação. Nesse passo, a democracia poderia ser indireta⁶ ou semidireta⁷.

Esse seria o modelo liberal de democracia, segundo Habermas (2003a, *passim*), em que o “poder político” seria uma forma de “poder social” que se expressa na força de imposições de interesses superiores. A aceitabilidade do direito e da dominação política transformam-se em condições de aceitação, e as condições de legitimidade, em condições para a estabilidade de uma fé da maioria. São os próprios indivíduos que produzem a validade

³ “É evidente que a própria experiência do século XIX mostrou a inviabilidade da democracia direta. Os Estados modernos entraram pelo caminho da representação, com todos os problemas que isso gerou. Ultimamente, agora nesse final de século XX, apenas como uma curiosidade, a ideia da democracia direta tem reaparecido, ainda como uma utopia, é verdade, graças ao desenvolvimento da informática” (FERRAZ JÚNIOR, 1985, 21).

⁴ “A sociedade é por si mesma sociedade política – *societas civilis*; pois, na prática de autodeterminação política dos sujeitos privados, a comunidade como que toma consciência de si mesma, produzindo efeitos sobre si mesma, através da vontade coletiva dos sujeitos privados” (HABERMAS, 2003a, p. 20).

⁵ Vide DALLARI, 1995, p. 124.

⁶ O povo não teria nenhuma participação direta no processo decisório, sendo da exclusiva alçada dos seus representantes.

⁷ O protagonismo do processo decisório continua com os representantes, sendo o povo convocado esporádica e pontualmente para deliberar um plebiscito, referendo, *recall*, podendo também iniciar projeto de lei.

normativa, por meio de um ato de livre assentimento. A compreensão voluntarista da validade desperta uma compreensão positivista do direito: vale como direito tudo aquilo e somente aquilo que um legislador político, eleito conforme as regras, estabelece como direito.

Há um distanciamento entre os participantes (que decidem) e os observadores (que aceitam) no processo de formação do direito. Na interpretação liberal, a formação democrática da vontade tem como função única a legitimação do exercício do poder político, de modo que os resultados das eleições autorizam a assunção do poder pelo governo, o qual, por sua vez, tem que justificar o uso do poder perante o parlamento e a opinião pública. A ideia de política seria orientada pelo Estado e não pela sociedade.

O certo é que o modelo de democracia representativa, delegatária⁸ de poderes a representantes do povo, também se encontra em generalizada crise e em alguns países em franco descrédito. Se no primeiro modelo o povo era o grande protagonista de uma peça grandiosa, no outro não passava de um mero espectador de obras incompletas ou de verdadeiras tragédias.

Não há dúvida que o modelo tradicional de Estado, incluída a clássica concepção de separação de poderes, passa por fortes questionamentos. O Legislativo tem encontrado dificuldade de demonstrar ser capaz de exercer uma orientação completa e exauriente da vida política e social. Por não conseguir *captar e responder* aos reais problemas da sociedade, tem havido uma certa descrença com a política majoritária por parte da sociedade, diante das deficiências de representatividade e de funcionalidade dos parlamentos em geral. A cada sucessão de escândalos de corrupção nos Poderes Executivo e Legislativo, menos a sociedade confia nos seus representantes. O que é um perigo para o ideal democrático.

Diante da inviabilidade prática de se retornar para uma democracia direta, o modelo mais aproximado dela é o da democracia participativa (também conhecida por deliberativa), onde traz novamente o cidadão para dentro do debate político nas diversas esferas públicas de

⁸ Lenio Streck (2009, p. 21), citando O'Donnell, diz que: “a transição de regimes autoritários para governos eleitos democraticamente não encerra a tarefa de construção democrática: é necessária uma segunda transição, até o estabelecimento de um regime democrático. A escassez de instituições democráticas e o estilo de governo dos presidentes eleitos em vários países que saíram recentemente de regimes autoritários – particularmente da América Latina – caracterizam uma situação em que, mesmo não havendo ameaças iminentes de regresso ao autoritarismo, é difícil avançar para a consolidação institucional da democracia. O estudo desses casos sugere a existência de um tipo peculiar de democracia em que *a delegação prevalece sobre a representação*, denominada pelo autor de *democracia delegativa*, fortemente individualista, com um corte mais *hobbesiano* do que *lockiano*”.

participação, interlocução e decisão. É esse o novo modelo de exercício de poder buscado por diversos Estados a partir do final do Século XX⁹.

Isso porque essa forma especial de governo constitui-se como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Diferente da democracia representativa, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, onde a participação do cidadão se encerraria no voto, a democracia deliberativa propugna que a legitimidade das decisões políticas deriva de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da tolerância, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional. A ideia de política seria orientada por uma interlocução conjunta entre sociedade civil e Estado.

A democracia participativa retira o povo da letargia de ser espectador, despertando-o para um agir cidadão. É o que pensa Paulo Bonavides ao afirmar que:

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses (2008, p. 51).

Aguarda essa gente, porém, um impulso de cidadania, uma idéia, um princípio, um valor ou uma iniciativa político-pedagógica superlativa e civilizadora, que a converta em povo, tirando-a do esquecimento, da exclusão, do anonimato, da submissão. A democracia participativa há de ser, pois, a solução desse problema (2008, p. 348).

Habermas concebe e desenvolve esse novo modelo de democracia deliberativa por meio de sua teoria do discurso, tendo a virtude de aglutinar aspectos dos modelos republicano e liberal. Em que pese não haver um processo de tomada de decisão direta, haveria uma

⁹ “A democracia deliberativa surge, nas duas últimas décadas do séc. XX, como alternativa às teorias da democracia então predominantes, as quais a reduziram a um processo de agregação de interesses particulares, cujo objetivo seria a escolha de elites governantes. Em oposição a essas teorias ‘agregativas’ e ‘elitistas’, democracia deliberativa repousa na compreensão de que o processo democrático não pode se restringir à prerrogativa popular de eleger representantes. A experiência histórica demonstra que, assim concebida, pode ser amesquinhada e manipulada. A democracia deve envolver, além da escolha de representantes, também a possibilidade efetiva de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas. A troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima a gestão da *res* pública. Se determinada proposta política logra superar a crítica formulada pelos demais participantes da deliberação, pode ser considerada, pelo menos *prima facie*, legítima e racional” (SOUZA NETO citado por SARMENTO, 2009, p. 79).

responsabilidade compartilhada (pelos atores sociais e políticos) para o direcionamento dos rumos do Estado. Desse modo, pode-se dizer que:

A teoria do discurso, que atribui ao processo democrático maiores conotações normativas do que o modelo liberal, as quais, no entanto, são mais fracas do que as do modelo republicano, assume elementos de ambas as partes, compo-ndo-os de modo novo. Na linha do republicanismo, ela coloca no centro o processo político de formação da opinião e da vontade, sem porém entender a constituição do Estado como algo secundário; conforme foi mostrado, ela entende os princípios do Estado de direito como uma resposta coerente à pergunta acerca do modo de institucionalização das formas pretensiosas de comunicação de uma formação democrática da opinião e da vontade. Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal (BONAVIDES, 2008, p. 21).

Nesse compasso, a sociedade seria a primeira a perceber os problemas surgidos no seu cotidiano¹⁰ complexo e plural, ocasião em que passaria a identificá-los, debatê-los e tematizá-los nas inúmeras esferas públicas com o objetivo de encaminhá-los ao Poder Público. A decisão política seria pautada por uma *racionalidade discursiva*, pois, embora somente o sistema político possa “agir” e compor formalmente a decisão que obriga coletivamente, as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede ampla de sensores que captam os problemas da sociedade, produzindo uma opinião pública com poder comunicacional com influência e forte direcionamento na tomada de decisão.

Não há dúvida de que a legitimação do poder pela representação eleitoral continua sendo de grande importância, mas passa a conviver e a exigir a complementação de novas formas de legitimação associadas ao paradigma da democracia deliberativa.

3 ESFERA PÚBLICA, SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

A construção da legitimação da democracia deliberativa passa pelo conceito de esfera

¹⁰ Que Habermas chama de *mundo da vida*, justamente para diferenciar e não se deixar influenciar pelos subsistemas da política e da economia, cujos códigos comunicacionais atinam a poder e dinheiro, respectivamente.

pública, configurando-se como consequência direta da razão comunicativa, pressupondo que em sociedades complexas, como as pós-modernas, há a necessidade de se estabelecer um *locus* onde as discussões devam ser travadas livremente.

A esfera pública seria o ponto de encontro entre a sociedade civil e o Poder Público, funcionando como um processo de articulação entre as duas pontas. É neste espaço que a sociedade delibera racionalmente sobre os mais diversos assuntos do seu cotidiano e de suas aspirações sociais, fazendo chegar o melhor argumento (na forma de opinião pública) às esferas de governo no processo de tomada de decisão.

Na democracia deliberativa, portanto, os conceitos de esfera pública e sociedade civil são centrais, inserindo-se na cadeia do processo decisório do Estado.

3.1 Sociedade civil

A sociedade civil é um setor relevante na construção da esfera pública democrática, na medida em que está ancorada no mundo da vida, apresentando maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão comum.

Não se confunde com o Estado ou com a economia, tampouco pode estar submetida às lógicas desses dois setores¹¹. Diferencia-se dos partidos e outras instituições políticas, uma vez que não está organizada com vistas à conquista, exercício ou manutenção do poder, bem como dos agentes e instituições econômicas, já que não está diretamente associada à competição no mercado e à conquista do lucro.

Os atores sociais, vivenciando os fatos, movimentam a sociedade civil, na medida em que identificam e tematizam novas questões, problemas e aspirações sociais, bem como organizam e representam os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas.

Habermas (2003a, p. 99) conceitua que:

A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de

¹¹ Habermas (2003a, p. 99) inicia o conceito de sociedade civil advertindo que o atual significado da expressão “sociedade civil” não coincide com o da “sociedade burguesa”, da tradição liberal, que se ancorava no sistema do trabalho, capital e economia de mercado. Atualmente, o núcleo da sociedade civil é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida.

solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas.

Cohen e Arato (1992, p. 346) apresentam um catálogo com as seguintes características identificadoras da sociedade civil:

Pluralismo: famílias, grupos informais e associações voluntárias, cuja pluralidade e autonomia permitem uma variedade de modos de vida; publicidade: instituições de cultura e comunicação; privacidade: um domínio de autodesenvolvimento individual e escolhas morais; e legalidade: estruturas de leis gerais e de direitos básicos necessários para demarcar a pluralidade, privacidade e publicidade, do Estado, pelo menos, e, tendencialmente, da economia. Juntas, essas estruturas asseguram a existência institucional de uma moderna e diferenciada sociedade civil”.¹²

Para que a sociedade civil cumpra efetivamente o seu papel, agindo de forma livre, imparcial e se fazendo ouvir e difundir nos outros setores do processo comunicativo e decisório, os direitos fundamentais (HABERMAS, 2003a, p. 101) desempenham a função primordial de garantir a liberdade de opinião e de reunião, o direito de fundar sociedades e associações, a liberdade de imprensa, rádio e televisão, bem como na linha de garantir a proteção da *privacidade*, na tutela dos direitos da personalidade, liberdades de crença e de consciência, sigilo da correspondência e do telefone, inviolabilidade da residência, proteção da família, caracterizam uma zona inviolável da integridade pessoal e da formação do juízo e da consciência autônoma.

Num ambiente em que não se garanta formação da autonomia da vontade e da livre circulação de ideias, a comunicação para a formação da vontade política racional fica inviabilizada ou, pelo menos, gravemente prejudicada, dificultando ou impossibilitando o exercício autêntico da soberania popular¹³.

Portanto, a ação comunicativa da sociedade civil ocorre com maior ênfase na esfera pública, a qual identifica os problemas ou os anseios da sociedade e os encaminha para as instâncias estatais de tomada de decisão.

¹² Tradução livre de: “Plurality: families, informal groups, and voluntary associations whose plurality and autonomy allow for a variety of forms of life; publicity: institutions of culture and communication; privacy: a domain of individual self-development and moral choice; and legality: structures of general laws and basic rights needed to demarcate plurality, privacy and publicity from at least the state and, tententially, the economy. Together these structures secure the institutional existence of a modern, differentiated civil society”.

¹³ MARMELSTEIN, George. “A praça é do povo? A liberdade de reunião e o direito de manifestação popular em espaços públicos na visão dos tribunais”. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/41288960/Direito-de-Reuniao>>. Acesso em: 21 ago. 2011.

3.2 Esfera pública

A esfera pública é um fenômeno social¹⁴ que, de um lado, capta os problemas e aspirações da sociedade surgidos no mundo da vida e, do outro, apresenta-se como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos e tomadas de posição, onde os fluxos comunicacionais são filtrados, tematizados e sintetizados, condensando-se em *opiniões públicas* que transmitem os problemas e as aspirações da sociedade civil aos centros decisórios da política. A esfera pública funciona, portanto, como uma caixa de ressonância onde as questões a serem elaboradas pelo sistema político ganham eco.

A sua formação é espontânea. Nenhuma esfera pública pode ser produzida ao bel-prazer, pois surge a partir de si mesma e configura-se como uma estrutura autônoma. Diz Habermas (2003a, p. 97) que: “Para preencher sua função, que consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, a esfera pública política tem que se formar a partir dos contextos comunicacionais de *peessoas virtualmente atingidas*.”

Nesse sentido, a esfera privada costuma ser o primeiro canal de comunicação para a formação da esfera pública¹⁵, pois é a partir das redes de interação da família, do círculo de amigos, colegas de trabalho, contatos superficiais com vizinhos, etc., que os problemas do mundo da vida começam a ser percebidos e tematizados. Quando esses temas saem do circuito fechado e são ampliados e abstraídos, entram na prática cotidiana da “comunicação entre estranhos” (HABERMAS, 2003a, p. 98) e formam a esfera pública. A partir deste momento, as “condições de comunicação são modificadas” (HABERMAS, 2003a, p. 98) na perspectiva do acesso, espaço e publicidade, que passam a ser ilimitados¹⁶. Há, pois, a canalização do fluxo de temas de uma esfera a outra.

O espaço público pode ocorrer de forma presencial (reuniões, assembleias, cafés, congressos, universidades, igrejas) ou virtualmente, ligando um público leitor, ouvinte,

¹⁴ Sobre a natureza da esfera pública, diz Habermas (2003a, p. 92) que: “Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis”.

¹⁵ Vide HABERMAS (2003b; 2003a); TAYLOR (2010).

¹⁶ Na sua acepção *pura*, a esfera pública é isenta de qualquer limitação quanto ao acesso, lugar e publicidade.

telespectador ou até internauta¹⁷.

A depender do alcance do problema e da relevância do tema, multiplicam-se a formação de esferas públicas subculturais que se sobrepõem umas às outras, cujas fronteiras reais, sociais e temporais são fluidas.

Considerando que na esfera pública os atores envolvidos não exercem poder político (no sentido de tomada de decisões estatais), a sua grande força está no impacto de sua *influência* no direcionamento das decisões perante os poderes constituídos¹⁸. Essa influência se apresenta na forma de *opinião pública*, que é o produto do consenso obtido na esfera pública a partir da extração do melhor argumento. Segundo Habermas (2003a, p. 93-94):

[...] as estruturas comunicacionais da esfera pública *aliviam* o público da tarefa de tomar *decisões*; as decisões proteladas continuam reservadas a instituições que tomam resoluções. Na esfera pública, as manifestações são escolhidas de acordo com temas e tomadas de posição pró ou contra; as informações e argumentos são elaborados na forma de opiniões focalizadas. Tais opiniões enfeixadas são transformadas em opinião pública através do modo como surgem e através do amplo assentimento de que 'gozam'. Uma opinião pública não é representativa no sentido estatístico. Ela não constitui um agregado de opiniões individuais pesquisadas uma a uma ou manifestadas privadamente; por isso, ela não pode ser confundida com resultados da pesquisa de opinião.

Charles Taylor, nessa perspectiva, informa que o governo está moralmente obrigado a ouvir a opinião pública e pautar a sua ação com base na *mente comum* da sociedade. Diz que:

A esfera pública é o lugar de uma discussão que potencialmente implica toda a gente (embora, no século XVIII, a exigência implicasse apenas a minoria educada ou “ilustrada”), em que a sociedade pode chegar a uma mente comum acerca de matérias importantes. Esta mente comum é uma visão reflexiva, emanando do debate crítico, e não apenas uma soma de algumas concepções presentes na população. Como consequência, tem um estatuto normativo: o governo deve ouvi-la. [...]

¹⁷ Vide CARVALHO, Flávia Martins de. VIEIRA, José Ribas. “Internet ajuda na redefinição do espaço público”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-jun-25/agora-internet-ajuda-redefinicao-espaco-publico>. Acesso em: 20 ago. 2011.

¹⁸ Habermas (2003a) reconhece que “a influência pública só se transforma em poder político após passar através dos filtros dos procedimentos institucionalizados de formação de vontade e opinião democráticas, ser transformada em poder comunicativo e adentrar através dos debates parlamentares o processo legislativo legítimo”.

A segunda razão desponta com a concepção de que o povo é soberano. O governo não é, então, apenas sábio em seguir a opinião; está também moralmente obrigado a fazê-lo. Os governos hão-de legislar e governar no meio de um público pensante. Ao tomar as suas decisões, o Parlamento ou a corte deve recolher e levar a cabo o que já emergiu do debate ilustrado entre as pessoas. Daqui procede o que Warner, seguindo Habermas, chama de 'princípio de supervisão', que insiste em que as actas dos corpos governantes sejam públicas, abertas ao escrutínio dos cidadãos dotados de discernimento. Tornando-se pública, a deliberação legislativa informa a opinião pública e permite-lhe ser sumamente racional, ao mesmo tempo que se expõe a si mesma à sua pressão e, deste modo, reconhece que a legislação deve, em última análise, sujeitar-se aos claros mandatos desta opinião. (TAYLOR, 2010, p. 9-10)

O processo de entendimento mútuo (consenso) depende do assentimento racionalmente motivado ao conteúdo do discurso. Não pode ser imposto à outra parte e tampouco extorquido por meio de manipulações¹⁹. A opinião pública assenta-se sempre em convicções comuns. A formação de convicções pode ser analisada segundo o modelo das tomadas de posição em face de uma oferta de ato de fala. O ato de fala de um só terá êxito se o outro aceitar a oferta nele contida, tomando posição afirmativamente, nem que seja de maneira implícita (HABERMAS, 1987, p. 165).

Todo o processo de discussão e busca de consenso na esfera pública se dá pelo *agir comunicativo* dos diversos atores que nela participam tentando influir²⁰ o seu discurso na busca da convicção do auditório. A partir do momento em que o espaço público se estende para além do contexto das interações simples, “entra em cena uma diferenciação que distingue entre organizadores, oradores e ouvintes, entre arena e galeria, entre palco e espaço reservador ao público espectador” (HABERMAS, 2003a, p. 96). Assim, a esfera pública contém atores que se apresentam na arena (trazem os argumentos e tentam convencer) e os espectadores que se encontram na galeria (auditório) que, ao concordarem com o melhor argumento (tomada de decisão), enfeixam a opinião pública.

¹⁹ É certo que a opinião pública pode ser manipulada pelos meios de comunicação de massa (infiltrada pela política e poder econômico), o que levou Habermas a apontar a decadência do modelo burguês de esfera pública, cuja despolitização e neutralidade serviu como método de legitimação do poder (*In* HABERMAS, 2003b). No entanto, Habermas reconhece que, embora a opinião pública possa ser manipulada, não pode ser comprada ou obtida à força, retomando o tema e propondo uma reformulação para livrar a esfera pública dessas armadilhas (Vide, v.g., HABERMAS, 1987; 2003a.).

²⁰ Diz Habermas (2003a, p. 95-96) que: “Na esfera pública luta-se por influência, pois ela se forma nessa esfera. Nessa luta não se aplica somente a influência política já adquirida (de funcionários comprovados, de partidos estabelecidos ou de grupos conhecidos, tais como Greenpeace, a Anistia Internacional, etc.), mas também o prestígio de grupos de pessoas e de especialistas que conquistaram sua influência através de esferas públicas especiais (por exemplo, a autoridade de membros de igrejas, a notoriedade de literatos e artistas, a reputação de cientistas, o renome de astros do esporte, do showbusiness, etc.)”.

Para se alcançar um consenso racional (opinião pública), há de ser garantida as *condições ideais de fala* (CRUZ, 2008, p. 93), que pressupõe: a) igualdade de chance no emprego dos atos de fala comunicativos por todos os possíveis participantes do discurso, incluindo aqui o direito de proceder a interpretações, fazer asserções e pedir explicações de detalhamentos sobre a proposição, dissentir, bem como de empregar atos de fala regulativos; b) capacidade dos participantes de expressar ideias, intenções e intuições pessoais.

Assim, deve ser garantido o acesso irrestrito e igualitário nas discussões travadas nestes espaços públicos. Todos têm direito de participar do processo discursivo (*princípio da igualdade comunicativa*). A esfera pública, num primeiro momento, seria um espaço irrestrito de comunicação e deliberação pública, cuja extensão e cujos limites internos e externos não podem ser anteriormente estabelecidos, limitados ou restringidos. Isso ocorreria principalmente nos processos informais de discussão nos espaços públicos, como uma passeata ou uma agregação espontânea de pessoas estimuladas por um ideal comum. Nessa perspectiva, a esfera pública seria sempre indeterminada quanto aos conteúdos da agenda política e aos indivíduos e grupos que nela podem figurar.

É preciso reconhecer que, embora esse seja o modelo de esfera pública geral ou puro, nem sempre ele confere o resultado esperado no processo de influência dos poderes públicos, dado o seu caráter difuso e pouco organizado, podendo propiciar, inclusive, o aparecimento de barreiras que dificultam as condições ideais de fala²¹.

Diante disso, Habermas reconhece a existência de esferas públicas diferenciadas quanto ao grau e ao poder de discussão, organização e decisão. Ao lado da esfera pública geral, responsável pela tematização pública dos problemas e temas que afetam a sociedade, haveria o papel deliberativo do sistema político, enquanto *esfera pública procedimentalmente regulada*. Sobre esse modelo autolimitado da esfera pública formal habermasiana, Jorge Adriano Lubenow (2007, p. 113-114) descreve que:

²¹ Diz Habermas (2003a, p. 32) que: “[...] E através das esferas públicas que se organizam no interior de associações movimentam-se os fluxos comunicacionais, em princípio ilimitados, formando os componentes informais da esfera pública geral. Tomados em sua totalidade, eles formam um complexo 'selvagem' que não se deixa organizar completamente. Devido a sua estrutura anárquica, a esfera pública geral está muito mais exposta aos efeitos de repressão e de exclusão do poder social – distribuído desigualmente – da violência estrutural e da comunicação sistematicamente distorcida, do que as esferas públicas organizadas do complexo parlamentar, que são reguladas por processos. De outro lado, porém, ela tem a vantagem de ser um meio de comunicação isento de limitações, no qual é possível captar melhor novos problemas, conduzir discursos expressivos de auto-entendimento e articular, de modo mais livre, identidades coletivas e interpretações de necessidades. A formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuada pelo poder. De sua parte, a esfera pública precisa contar com uma base social na qual os direitos iguais dos cidadãos conseguiram eficácia social”.

[...] Habermas propõe a adoção da idéia procedimental de deliberação pública, pela qual os “contornos” da esfera pública se forjam durante os processos de identificação, filtragem e interpretação acerca de temas e contribuições que emergem das esferas públicas autônomas e são conduzidos para os foros formais e institucionalizados do sistema político e administrativo. É nesse caráter procedimental de justificação da legitimidade que se realiza a normatividade da esfera pública. É da inter-relação entre as esferas públicas informais e a esfera pública formal que deriva a expectativa normativa da esfera pública: de abrir os processos institucionalizados às instâncias informais de formação da opinião e da vontade política.

A acepção pura de esfera pública é de um espaço público fora do Estado, que produz solicitações em torno de problemas sociais e que discute e crítica decisões políticas. Sua formação seria informal, não institucional e espontânea. Esse é o modelo de esfera pública geral, pura ou subcultural.

Nada obsta que o Estado também garanta um espaço público de deliberação, nos mesmos moldes da esfera pública, em que a sociedade civil debata junto com os agentes políticos os rumos da sociedade. Essa esfera pública formal só funciona legitimamente se forem mantidas as *condições ideais de fala* (ou seja, garantida a igualdade comunicativa e sem barreira de acesso aos diversos seguimentos interessados).

3.3 Esfera pública formal ou procedimentalmente regulada

A preocupação do Estado em garantir esse espaço público institucionalizado tem razão de ser porque no mundo da vida o associativismo civil ou o quadro da organização da sociedade civil é complexo, plural e desigual. Compõe-se de um leque variado de interesses, estratégias, recursos que conformam um mosaico de diferentes cores e perspectivas. Mesmo em se tratando dos movimentos sociais que procuram melhorar as condições de vida, estudos indicam que os mesmos tendem a ser locais, corporativos e parciais (LUCHMANN, 2002, p. 16).

O desnível educacional, organizacional, informacional ou financeiro tende a excluir certos seguimentos do debate público. Há um desequilíbrio entre, de um lado, associações fortes e corporações econômicas, formando grupos de pressão de grande influência, e do outro as minorias e excluídos sociais com pouca capacidade de articulação e convencimento.

A esfera pública formal, portanto, deve garantir um espaço de interlocução pública

de caráter *aberto, plural e inclusivo*, na construção de um sistema democrático marcado pela aproximação entre instâncias formais do governo e espaços informais de discussão entre todos os seguimentos da sociedade civil.

A questão da institucionalização da esfera pública também é objeto de análise e preocupação de James Bohman (2000, p. 49), para quem o:

êxito de uma forma deliberativa de democracia depende da criação de condições sociais e de arranjos institucionais que propiciem o uso público da razão. A deliberação é pública na medida em que estes arranjos permitam o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais em torno às formas de resolver situações problemáticas.

Lígia Helena Hahn Luchmann (2002, p. 43) confirma a necessidade de se institucionalizar um espaço público adequado, assentando que:

A democracia deliberativa constitui-se, portanto, como um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras (formais e informais) que, pautadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva, sejam capazes de eliminar ou reduzir os obstáculos para a cooperação e o diálogo livre e igual, interferindo positivamente nas condições subjacentes de desigualdades sociais. É neste sentido que o princípio do pluralismo, em um modelo democrático-deliberativo, vai além do respeito à diversidade e ao conflito, na medida em que se assenta em um conjunto de regras inclusivas dos setores historicamente excluídos dos procedimentos deliberativos. Uma institucionalidade de gestão participativa de caráter democrático seria então, aquela que não apenas oferece a oportunidade de participação a diferentes atores sociais, como também, e fundamentalmente, potencializa a participação através de um conjunto de mecanismos - princípios e regras - institucionais.

Além da existência das diversas esferas públicas subculturais, cuja formação é espontânea, imprevisível e inevitável, o Estado deve institucionalizar o seu modelo para que se garanta: a) uma estabilidade e duração maior; b) inclusão; e c) condição ideal de fala.

A questão do arranjo institucional assume um papel central na operacionalização dos princípios da democracia deliberativa, pois diz respeito ao conjunto de medidas (espaços de participação, atores participativos, normas, regimentos, critérios, etc.) que possibilitam a efetivação deste ideal democrático. Se o que se pretende é uma participação ativa, igual, qualificada, plural e inclusiva, há que se construir um conjunto de mecanismos organizativos

para o alcance destes objetivos.

Além disso, o formato institucional deve se preocupar tanto com a dimensão organizativa (regulando o melhor modelo de participação), quanto com a dimensão cultural, ou seja, criando estímulos na sociedade civil para participação e promovendo uma verdadeira cultura de comportamento político-social (LUCHMANN, 2002, p. 62), sendo certo que a “deliberação estimularia as pessoas não apenas a expressar suas opiniões políticas mas também a formar essas opiniões através do debate público” (VITULLO, 2000, p. 18).

4 CONCLUSÃO

Após o percurso descritivo de nossa análise, podemos delinear as seguintes conclusões.

Embora seja assente na ciência política e na teoria do Estado no sentido de que fonte do poder estatal está no povo, persiste o debate em torno dos problemas da organização do poder político e da legitimidade desse poder nas sociedades políticas.

O modelo de democracia representativa se encontra em generalizada crise e em alguns países em franco descrédito.

Diante da inviabilidade prática de se retornar para uma democracia direta, o modelo mais aproximado dela é o da democracia participativa (também conhecida por deliberativa), onde traz novamente o cidadão para dentro do debate político nas diversas esferas públicas de participação, interlocução e decisão.

Na democracia deliberativa os conceitos de esfera pública e sociedade civil são centrais, inserindo-se na cadeia do processo decisório do Estado.

A esfera pública seria o ponto de encontro entre a sociedade civil e o Poder Público, funcionando como um processo de articulação entre as duas pontas. É neste espaço que a sociedade delibera racionalmente sobre os mais diversos assuntos do seu cotidiano e de suas aspirações sociais, fazendo chegar o melhor argumento (na forma de opinião pública) às esferas de governo no processo de tomada de decisão.

A acepção pura de esfera pública é de um espaço público fora do Estado, que produz solicitações em torno de problemas sociais e que discute e crítica decisões políticas. Sua formação seria informal, não institucional e espontânea.

Nada obsta que o Estado também garanta um espaço público de deliberação, nos mesmos moldes da esfera pública, em que a sociedade civil debata junto com os agentes

políticos os rumos da sociedade. Essa esfera pública formal só funciona legitimamente se forem mantidas as *condições ideais de fala* (ou seja, garantida a igualdade comunicativa e sem barreira de acesso aos diversos seguimentos interessados).

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BOHMAN, James. La Democracia Deliberativa u Sus Críticos. **Metapolítica**, México, v. 4, n. 14, p.48-57, abr./jun., 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria da Democracia Participativa**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

COHEN, Jean L. ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, Mass.: MIT, 1992.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o Direito Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva: 1995.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Constituinte: Assembleia, Processo, Poder**. São Paulo: RT, 1985.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Trad. de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1987.

_____. **Direito e Democracia: entre Faticidade e Validade.** Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Vol. II. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2003a.

_____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública.** Trad. de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

LUBENOW, Jorge Adriano. A Categoria de Esfera Pública em Jürgen Habermas: para uma Reconstrução da Autocrítica. **Cadernos de Ética e Filosofia Política** 10, 1/2007. Disponível em <<http://www.fflch.usp.br/df/cefp/Cefp10/lubenow.pdf>>. Acesso em 30 jul. 2011.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública E Institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa – PPGSP - UFSC**, nº 33, novembro 2002.

_____. **Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa: a Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Tese de doutorado, Unicamp, 2002.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação Pública, Constitucionalismo e Cooperação Democrática. In: SARMENTO, Daniel. **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise.** 8 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

TAYLOR, Chales. **A Esfera Pública.** Trad. de Artur Morão. Covilhã: LusoSofia: press, 2010.

VITULLO, G. O. Desafio da Construção de um Modelo Democrático Deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 2, n.3, p.186-231, jan./jun., 2000.

THE PUBLIC SHPERE AS AN ESSENTIAL ELEMENT OF DELIBERATIVE DEMOCRACY

ABSTRACT

Faced with the impossibility of direct democracy and the crisis of representative democracy, this study aims to analyze the deliberative democracy as a new model of power justification and political decision-making, giving emphasis to the public sphere as the main channel of communication and coordination between civil society and government.

Keywords: State. Deliberative democracy. Public sphere.