XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

CAMILA BARRETO PINTO SILVA

FRANCISCO MATA MACHADO TAVARES

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

C755
Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP
Coordenadores: Camila Barreto Pinto Silva
Francisco Mata Machado Tavares – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN:
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho dedicado à apresentação e discussão de pesquisas científico-jurídicas referentes à seara da imbricação entre constituição e democracia correspondeu à expectativa suscitada pela atualidade, dramaticidade e relevância do tema no atual contexto sócio-histórico global, pautado por transições, tensões e crises relacionadas a díade conformadora do constitucionalismo democrático, que emerge no Ocidente a partir do século XVIII e consolida-se como fundamento triunfante das nossas sociedades a partir da segunda metade do século XX.

A tensão entre a rigidez associada ao constitucionalismo e o dinamismo próprio à legitimação democrática da autoridade política é um tema tão instigante como onipresente no pensamento humanístico e nos conflitos sociais desde o século XIX. Os receios de Mill e Tocqueville em relação aos riscos de tiranias majoritárias, de um lado; e os clamores republicanos em favor de uma primazia das decisões coletivas para além das reservas constitucionais, de outro; pautaram boa parte da trajetória jurídico-política da modernidade em seu estágio posterior ao iluminismo. As vozes de Locke a ecoarem sobre o apreço liberal pelas normas que afastam do debate político as condições de possibilidade da sua própria existência, e de Rousseau a saudarem variantes contemporâneas de uma vontade geral entendida como soberana em seus próprios termos, ainda se entrecruzam em um debate contínuo e profícuo. Neste processo, tentativas de síntese ou de composição entre o primado republicano da democracia e a conquista liberal do constitucionalismo, a exemplo da tese habermasiana de equiprimordialidade entre as autonomias pública e privada, parecem apenas estabelecer uma efêmera trégua em uma saudável e instigante tensão constitutiva do constitucionalismo erigido em sociedade plurais, complexas, seculares e referenciadas no duplo valor daquilo que Constant definira como as liberdades moderna e antiga.

Este Grupo de Trabalho ocorre em um momento no qual a recorrente contenda entre liberais e republicanos afigura-se ínfima, diante de uma ameaça mais séria e fundamental ao constitucionalismo democrático: vivemos sob tempos em que democracias perecem globalmente e o primado dos direitos fundamentais ou de sua projeção universal em um sistema assegurador de direitos humanos fenece. A emergência de populismos não democráticos, a naturalização do desprezo às garantias fundamentais prescritas nas

constituições e a emergência de hegemonias que, antes de definidas por novas ou alternativas razões, negam a racionalidade enquanto fundamento da vida social, parecem por em risco os dois mais preciosos consensos da nossa civilização: constitucionalismo e democracia.

Nestes tempos dramáticos e intensos, a produção acadêmica vê-se desafiada e convidada a encontras categorias, métodos, teorias e fundamentos capazes, senão de apontar rotas de saída da crise, de permitirem sua mais adequada e analiticamente refinada compreensão. Esta missão, acredita-se, fora cumprida pelo conjunto de pesquisadores/as que apresentaram seus artigos jurídicos no Grupo de Trabalho sobre Constituição e Democracia. Três grandes eixos do debate, tal como abaixo explicados, asseguraram a completude e a consistência da produção científica trazida ao GT nesta edição do Encontro Nacional do CONPEDI.

Primeiramente, destacam-se os trabalhos referentes a temas situados na fronteira entre a filosofia, a teoria política e a teoria da constituição. Nesta seara, houve contribuições referenciadas em uma plêiade atualizada e consistente de referências, oscilantes da teoria luhmaniana dos sistemas ao pensamento heiddegeriano, sem que faltassem estudos referenciados na produção do Sul Global, em especial quanto ao Novo Constitucionalismo. A fundamentação, a coesão, os limites e os desafios para a difícil e necessária composição entre democracia e direitos fundamentais foram, nestes trabalhos, perquiridos em grau de compatibilidade com a dificuldade e urgência dos problemas impostos pelo momento histórico presente.

Em seguida, mencionam-se os artigos identificados com a temática da jurisdição constitucional ou, ainda mais amplamente, do processo constitucional. Em um mundo no qual fenômenos como judicialização da política e politização da justiça conduzem ao limite as ideias liberais de checks and balances, indicando na prestação jurisdicional que dá concretude aos ditames asseguradores de direitos fundamentais o preciso locus da fronteira entre democracia e constituição, os trabalhos souberam lidar com problemas de pesquisa e olhares teóricos dignos de contribuírem para o permanente avanço científico nesta questão.

Houve, ainda, artigos dedicados a estudos sobre direitos fundamentais sem os quais a cidadania democrática e a própria dignidade de pessoas que se engajam em uma comunidade jurídico-política na condição de jurisconsortes livres e iguais não poderia realizar-se. Assim, o tema dos direitos de pessoas com deficiência, a questão migratória e as políticas orientadas à garantia do direito fundamental à moradia foram trazidos à baila em produções que refletem a mais desejável combinação entre rigor científico e compromisso social da atividade acadêmica no campo jurídico.

A sessão de apresentação dos trabalhos refletiu a qualidade dos textos que o/a leitor/a lerá a a seguir e indicou que, sob os mais tormentosos tempos para a democracia e os direitos fundamentais, o campo jurídico brasileiro não esmorece e enfrenta, com seriedade e consistência, a tarefa de compreender e defender estes dois alicerces do mundo livre, racional e secular. Desejamos a todos/as uma boa leitura.

Prof. Dr. Francisco Mata Machado Tavares - UFG

Profa. Dra. Camila Barreto Pinto Silva - UNIMES

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DEMOCRACIA DELIBERATIVA EM ESPAÇOS INSTITUCIONALMENTE CONSTITUÍDOS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA UMA CRÍTICA DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

DELIBERATIVE DEMOCRACY IN INSTITUTIONALLY CONSTITUTED SPACES: THEORETICAL FOUNDATIONS FOR A CRITIQUE OF THE INSTRUMENTS OF SOCIAL PARTICIPATION IN BRAZILIAN PUBLIC MANAGEMENT

Leonardo Seixlack Silva
Saulo De Oliveira Pinto Coelho

Resumo

O artigo investiga se a democracia deliberativa é uma teoria apta a fundamentar e orientar instrumentos de participação social nos espaços político-jurídicos estatais, notadamente no Brasil. Por meio de uma análise teórica da literatura científica especializada, pretende-se refletir sobre as teorias da democracia deliberativa e da poliarquia diretamente deliberativa, apontar algumas críticas a essas teorias quanto à aplicabilidade a contextos de participação social na Administração Pública e estabelecer uma proximidade entre tais teorias e os arranjos institucionais que estabelecem mecanismos de inclusão da sociedade civil na tomada de decisão estatal no Brasil, como no caso dos Conselhos de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Democracia deliberativa, Poliarquia diretamente deliberativa, Sociedade civil, Arranjos participativos, Conselhos de políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The paper investigates whether deliberative democracy is a theory that can be used to inform and guide instruments of social participation in state political-legal spaces, notably in Brazil. By means of a theoretical analysis of the scientific literature, it is intended to reflect on theories of deliberative democracy and directly-deliberative polyarchy, to point out some criticisms of these theories as to their applicability to social participation contexts in Public Administration and to establish a proximity between such theories and institutional arrangements that establish mechanisms for the inclusion of civil society in state decision-making in Brazil, especially in Public Policy Councils.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Deliberative democracy, Directly-deliberative polyarchy, Civil society, Participatory arrangements, Public policy councils

1 INTRODUÇÃO

A pergunta que norteia a realização deste trabalho é: a democracia deliberativa é uma teoria apta a fundamentar e orientar os instrumentos de participação da sociedade civil nos espaços político-jurídicos estatais, notadamente no Brasil?

Por meio de uma análise teórica da literatura científica especializada – notadamente a discussão das teses de Francisco Mata Machado Tavares (2015) a respeito e o confronto destas com os marcos normativos que preveem arranjos institucionais participativos no Brasil –, pretende-se refletir sobre as teorias da democracia formuladas por Jürgen Habermas (1997) e Joshua Cohen (1997), apontar algumas críticas a essas teorias quanto à sua aplicabilidade a contextos de participação social na administração pública e tentar estabelecer uma proximidade entre tais teorias e os arranjos institucionais que estabelecem mecanismos de inclusão da sociedade civil na tomada de decisão estatal no Brasil. Tomando como referenciais as teorias da democracia e da participação social dos citados autores, serão apresentadas críticas direcionadas aos problemas de aplicabilidade, em razão das imprecisões contidas principalmente frente ao contexto de funcionamento da democracia deliberativa, quando se trata de experiências dos *espaços deliberativos institucionalmente constituídos*, como é o caso da realidade dos Conselhos de Políticas Públicas na Administração Pública brasileira.

Busca-se desenvolver elementos para a testagem da hipótese de que a teoria democrático-deliberativa, com as correções feitas pela poliarquia diretamente deliberativa, fundamenta os arranjos participativos existentes no cenário político-jurídico brasileiro.

Como principal resultado conclui-se que, apesar de conter algumas inconsistências, quando pensadas em sua dimensão prospectiva a de aplicabilidade, a democracia deliberativa é a abordagem teórico-filosófica que mais contribui para explicar o atual contexto de participação popular no aparato estatal brasileiro. Como consequência, o debate científico brasileiro sobre o tema deve centrar-se nos estudos do porquê, na prática, os instrumentos de democracia deliberativa (como conselhos participativos) em geral funcionam mal, no Brasil, visando com isso a construção de diagnósticos voltados a melhorias incrementais no modelo adotado.

2 A TEORIA HABERMASIANA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA: ASPECTOS PRINCIPAIS REFERENTES À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Há três conceitos fundamentais à compreensão da teoria deliberativa de Jürgen Habermas: ação comunicativa, sistemas sociais e mundo da vida.

O agir comunicativo é um intercâmbio entre autores que, por meio do uso da linguagem, trocam posições e pretensões de validade, orientados à obtenção de um entendimento, que será alcançado de modo cooperativo (MACHADO, 2015). É o tipo de interação social em que o meio de coordenar os diversos planos de ação das pessoas envolvidas é dado na forma de um acordo racional, de um entendimento entre as partes, obtido por meio da linguagem (REPA, 2008). Pela ação comunicativa, os atores, na qualidade de falantes e ouvintes, tentam negociar interpretações comuns da situação e harmonizar entre si os seus respectivos planos por meio de processos de entendimento, pelo caminho de uma busca incondicionada de fins ilocucionários[1]. Os participantes suspendem o enfoque objetivador de um observador e de um agente interessado imediatamente no próprio sucesso e passam a adotar o enfoque performativo de um falante que deseja entender-se com uma segunda pessoa sobre algo no mundo. Os participantes se unem em torno da pretensa validade de ações de fala, constatam dissensos e levantam pretensões de validade criticáveis (HABERMAS, 1997).

O mundo da vida configura-se como uma rede ramificada de ações comunicativas que se difundem em espaços sociais e épocas históricas; e as ações comunicativas se alimentam das fontes das tradições culturais e das ordens legítimas e dependem também das identidades de indivíduos socializados. Por isso, o mundo da vida não é uma organização superdimensionada, à qual os membros se filiam, nem uma associação ou liga, na qual os indivíduos se inscrevem, nem como uma coletividade que se compõe de membros (HABERMAS, 1997). O mundo da vida é o todo em que estamos vivendo enquanto seres históricos, um mundo comunitário que contém co-presença de outros (MOREIRA, 2004).

O mundo da vida forma o horizonte para situações de fala e constitui, ao mesmo tempo, a fonte das interpretações, reproduzindo-se somente por meio de ações comunicativas. O saber que constitui o pano de fundo do mundo da vida nos envolve no modo de uma certeza imediata, a partir da qual nós vivemos e falamos diretamente. Esse pano de fundo do agir comunicativo é oculto, imperceptível, mas por ele tudo perpassa. O mundo da vida é uma condensação entre saber e poder.

[1] O ato perlocucionário é o ato de fala que implica a realização de uma ação (ação performativa). O ato ilocucionário, por sua vez é o que distingue uma promessa de uma ordem, de um desejo ou de uma asserção. A força do ato ilocucionário apresenta a mesma dialética de evento e significação. Em cada caso, uma gramática específica corresponde a uma certa intenção para a qual o ato ilocucionário exprime a força distintiva. O que se pode expressar em termos psicológicos como acreditar, querer ou desejar, é investido de uma existência semântica graças à correlação que existe entre estes dispositivos gramaticais e o ato ilocucionário (RICOEUR, 1976). Ato ilocucionário é uma força da linguagem orientada ao entendimento. Tão logo, porém, as forças ilocucionárias das ações de fala assumem um papel coordenador na ação, a própria linguagem passa a ser explorada como fonte primária da integração social. É nisso que consiste o "agir comunicativo" (HABERMAS, 1997).

Ocorre que nós nos utilizamos desse saber sem ter a consciência de que ele pode ser falso. Mas, no instante em que ele é proferido, esse saber entra em contato com pretensões de validade criticáveis e se decompõe enquanto pano de fundo do mundo da vida. E esse saber ganhará estabilidade e será imunizado contra as contingências a partir do nivelamento da tensão entre *facticidade* e *validade*. Ou seja, na própria dimensão da validade, é extinto o momento contrafactual de uma idealização, a qual ultrapassa respectivamente o que é factual e que poderia propiciar um confronto decepcionante com a realidade; ao mesmo tempo permanece intacta a dimensão da qual o saber implícito extrai a força de convicções (HABERMAS, 1997).

No que tange aos sistemas sociais, Habermas conceitua-os como esferas representadas pelo Estado e pelo mercado. Nesses sistemas, há o predomínio da racionalidade instrumental: no sistema político o imperativo básico da vida humana está voltado para a obtenção de poder, enquanto no sistema econômico (mercado) o imperativo fundamental é a obtenção de lucro (AMORIM, 2015). Sistemas sociais são conduzidos por meios e devem ser aptos a reduzir, em termos funcionalmente eficientes, a complexidade social e suas inúmeras sucessões de expectativas e contingências (MACHADO, 2015).

A redução da experiência humana à linguagem dos preços com que opera o sistema da economia/mercado, ou à linguagem do poder administrativo própria ao Estado, representa uma ameaça à racionalidade comunicativa e, por consequência, ao exercício da autonomia (ou imputabilidade) entre os sujeitos livres, iguais e racionais que argumentam com vistas ao entendimento no mundo da vida (MACHADO, 2015).

Nesse sentido, a democracia deliberativa habermasiana consiste na concepção política segundo a qual o sistema estatal deve se revelar poroso e influenciável pelos argumentos, temas e discursos de justificação engendrados em ações comunicativas ocorrentes na esfera pública[2], de modo que os fluxos comunicativos egressos do mundo da vida sejam capazes de legitimar a lógica sistêmica estatal que, assim, não se autonomiza ou se descola de modo hermético do mundo da vida (MACHADO, 2015).

[2] "A esfera pública é uma 'estrutura intermediária' que faz a mediação entre o Estado e o sistema político e os setores privados do mundo da vida. Uma 'estrutura comunicativa', um centro potencial de comunicação pública, que revela um raciocínio de natureza pública, de formação da opinião e da vontade política, enraizada no mundo da vida através da sociedade civil. A esfera pública tem a ver com o 'espaço social' do qual pode emergir uma formação discursiva da opinião e da vontade política. No seu bojo colidem os conflitos em torno do controle dos fluxos comunicativos que percorrem o limiar entre o mundo da vida e a sociedade civil e o sistema político e administrativo. A esfera pública constitui uma 'caixa de ressonância', dotada de um sistema de sensores sensíveis ao âmbito de toda sociedade, e tem a função de filtrar e sintetizar temas, argumentos e contribuições, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão, de introduzir no sistema político os conflitos existentes na sociedade civil, a fim de exercer influência e direcionar os processos de regulação e circulação do poder do sistema político através de uma abertura estrutural, sensível e porosa, ancorada no mundo da vida" (LUBENOW, 2010).

Habermas (1997) considera o direito como um importante componente da vida em sociedade. A Constituição é o cerne do direito que representa, de um lado, um norte normativo por meio de princípios de liberdade e de igualdade e, de outro, um limite para o sistema político que passa a respeitar a legitimidade discursiva e a democracia participativa.

Assim, desenvolve-se a noção de sistema de direitos como condição estruturante da validade das normas constitucionais. Parte-se, então, do princípio da justificação, também chamado de princípio do discurso ou princípio "D", de acordo com o qual somente serão válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais (HABERMAS, 1997). O princípio do discurso é neutro em relação à moral e ao direito. O processo de formação da vontade discursiva está desligado de qualquer fonte legislativa para ação, exceto uma: a da normatividade que jorra do melhor argumento (MOREIRA, 2004).

O princípio do discurso visa a explicar o sentido da prática da autodeterminação dos membros de uma comunidade jurídica que reconhece seus membros como parceiros livres e iguais. É um princípio genuinamente democrático, pois não se busca um conteúdo *a priori* às questões propostas, mas sim dizer como podem a formação da opinião e da vontade serem institucionalizados por um sistema de direitos capaz de assegurar a participação no processo legislativo em condições de igualdade.

O sistema de direitos, então, é responsável por garantir aos indivíduos determinadas liberdades subjetivas de ação a partir das quais podem agir em conformidade com seus próprios interesses – autonomia privada. Em contrapartida, o princípio discursivo democrático compreende a autonomia pública a partir da ótica da garantia de legitimidade do procedimento legislativo por meio de iguais direitos de comunicação e de participação. Neste prisma, os sujeitos de direito têm de se reconhecer como autores das normas às quais se submetem (HABERMAS, 1997). Como consequência, autonomias pública e privada devem estar pressupostas reciprocamente (co-originárias), sem que, contudo, uma possa gozar de supremacia sobre a outra (FERNANDES, 2015).

Nesse cenário, o exercício do poder político coletivo somente se justifica com base no uso público da razão, ancorada a justificação política nas práticas de argumentação pública livre entre os cidadãos. Os cidadãos participam do processo de deliberação pública para elucidar e formar a opinião e vontade em função de uma tomada de decisão mais racional. A participação não se restringe ao processo de tomada de decisão pelo voto (esse modelo é o denominado agregativo de democracia). A política deliberativa rejeita essa concepção estreita de participação e requer, na verdade, uma deliberação autêntica, ampla, inclusiva, não a simples

expressão de preferências de alguém. A participação é entendida como um processo de formação e de transformação das preferências. O processo de discussão pública, com uma pluralidade de cidadãos, permite às pessoas a obtenção de novas informações, o aprendizado a partir de outras experiências diferentes de problemas coletivos, ou mesmo concluir que suas opções iniciais estavam baseadas em pré-concepções ou mesmo ignorância (VITALE; MELO, 2008).

3 A POLIARQUIA DIRETAMENTE DELIBERATIVA DE JOSHUA COHEN

Um autor com influência em Habermas, mas que apontou críticas à teoria deliberacionista e formulou alternativas, em especial no que se refere ao papel do Estado na deliberação pública, é Joshua Cohen.

Este autor desenvolveu a chamada poliarquia diretamente deliberativa, uma teoria da democracia segundo a qual decisões coletivas devem ser tomadas por meio de deliberação pública em arenas abertas aos cidadãos que usam serviços públicos ou que de outra maneira são regulados por decisões públicas (COHEN; SABEL, 1997).

Diferentemente de Habermas, Cohen aponta que, para além da esfera pública autônoma e da possibilidade de os participantes terem acesso e manifestarem posições sobre problemas e valores políticos, é fundamental que haja *espaços institucionalizados*, regulares, em que os participantes produzam decisões políticas e, ademais, aprimorem a qualidade dos discursos que habitam a esfera pública informal. Ou seja, a sociedade civil possui o poder não só de influenciar a decisão estatal, mas de deliberar em arranjos participativos institucionalmente estatuídos (MACHADO, 2015).

Cohen e Sabel (1997) citam como exemplo da poliarquia diretamente deliberativa o policiamento comunitário: uma estratégia para aumentar a segurança pública com discussões regulares entre policiais e corpos organizados nas comunidades que eles estão policiando e coordenação regular entre esses órgãos e agências que fornecem outros serviços relacionados.

Outro exemplo citado pelos autores é o da descentralização escolar, que substitui controles rígidos das burocracias centrais por mecanismos de governança nos quais professores e pais de alunos desempenham um papel central.

Os denominados arranjos democráticos possuem a virtude intrínseca de tratar aqueles que estão sujeitos a decisões coletivas vinculantes com respeito, como livres e iguais. Assim, as decisões dos cidadãos, que devem reger sua conduta de acordo com decisões coletivas, são tratadas pelos processos de decisão coletiva como igualmente impositivas. Dada

a concepção de fundo dos cidadãos como livres e iguais, qualquer atribuição de pesos diferenciais às opiniões de diferentes cidadãos é uma forma de desrespeito, a menos que possa ser fornecida uma justificação adequada para essa diferenciação. Ainda, a proteção das liberdades básicas expressivas e associativas estabelece condições favoráveis para refletir sobre a plausibilidade de visões alternativas sobre justiça, e quais fins valem a pena perseguir. Além disso, a garantia de informação adequada e diversificada contribui para o exercício da razão prática, na elaboração das implicações das concepções de justiça e de fins adequados (COHEN; SABEL, 1997).

Na poliarquia diretamente deliberativa, os arranjos democráticos são instrumentos que protegem os direitos básicos dos cidadãos e promovem os interesses destes, conforme definido pelos fins e projetos com os quais eles se identificam. Nesse modelo de democracia, deve haver oportunidades regulares para rever as decisões passadas e avaliar o desempenho dos funcionários responsáveis pela execução dessas decisões. Essa renovação regular serve para tornar o exercício do poder coletivo *accountable*[3] perante os governados, no sentido formal de que estes podem impor sanções de afastamento do governo. Mais fundamentalmente, um sistema responsável pelo exercício do poder coletivo, no qual os cidadãos são tratados como iguais, ajuda a garantir transições pacíficas de poder, restringe o exercício do poder protegendo maiorias do governo das minorias, evita pelo menos algumas violações notórias dos direitos das minorias e promove maior capacidade de responsividade (*responsiveness*)[4] do governo aos governados (COHEN; SABEL, 1997).

Esses arranjos democráticos não apenas possuem o potencial de garantir acesso e voz aos interessados, mas também devem ser pensados para fornecer formação em valores políticos fundamentais – em particular, o valor da própria igualdade e a concepção de cidadãos como livres e iguais. Ao participar, os cidadãos adquirem ideias políticas à luz das quais a

[3] A expressão "accountable", utilizada por Cohen, inevitavelmente remete o leitor brasileiro ao texto de Anna Maria Campos, intitulado "*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?", publicado em 1990, e que teve origem na inquietação da autora frente à ausência da tradução – relativamente ao vocábulo bem como ao seu significado – da palavra "accountability", nos dicionários da Língua Portuguesa. Tal inquietação se iniciou nos Estados Unidos da América quando, durante uma aula na Universidade do Sul da Califórnia, a autora não conseguia acompanhar uma discussão sobre o termo "accountability". A busca por uma tradução de tal termo a levou a uma série de questionamentos, relativos às consequências da ausência do conceito para a realidade da Administração Pública Brasileira, bem como à diferença entre as relações entre burocracia e público nos EUA e no Brasil. Em 2009, José Antonio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento publicaram um artigo em homenagem a Campos, intitulado "*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?", em que sustentaram que, embora muitos passos importantes tenham sido dados em direção à *accountability*, com criação de novas instituições, fortalecimento institucional em geral, ainda não havia se superado no Brasil a velha ordem do autoritarismo. (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

[4] O termo inglês *responsiveness* é traduzido para o português como responsividade e significa a capacidade de satisfazer os governados ao executar as políticas de maneira que correspondam às suas demandas. A responsividade está analiticamente relacionada à *accountability* (MORLINO, 2016).

própria democracia é justificada. Além disso, ao abrir o debate a todos e abordar os problemas por meio de discussões públicas – e não por meio de troca de mercado ou comando burocrático – a democracia assume a informação adequada e simultaneamente ajuda a garanti-la. A democracia fornece uma maneira de reunir informações dispersas relevantes para resolução de problemas e explora a gama de possíveis soluções para problemas práticos: em resumo, é uma estrutura para a aprendizagem coletiva (COHEN; SABEL, 1997).

Entendidas deliberativamente, as decisões democráticas são coletivas apenas no caso de se proceder com base no raciocínio público livre entre iguais. As decisões devem ser apoiadas por razões aceitáveis para os outros na política dos tomadores de decisão; uma maioria de cidadãos, decidindo com base nos seus interesses apenas privados, não é suficiente para que as decisões sejam autorizadas democraticamente. Na interpretação deliberativa, então, a democracia é um quadro de condições sociais e institucionais que facilita a discussão livre entre os cidadãos iguais, fornecendo condições favoráveis para expressão, associação e discussão, de modo a vincular a autorização para exercer o poder público – e o próprio exercício – a tal discussão e estabelecer uma estrutura que garanta a capacidade de responsividade (*responsiveness*) e *accountability* do poder político a ela (COHEN; SABEL, 1997).

Um sistema representativo contém o risco de produzir uma democracia de pura barganha na qual as tomadas de decisão legislativas não estão sob pressão para serem deliberativas e, portanto, sob nenhuma pressão para explorar soluções aprimoradas, ou mesmo para atender a condições mínimas de coerência e eficiência. Os resultados simplesmente refletirão o equilíbrio das forças políticas, sem a obrigação de considerar como as escolhas legislativas resolverão cumulativamente o problema (COHEN; SABEL, 1997).

A ideia intuitiva da poliarquia diretamente deliberativa é fomentar a democracia nas formas direta e deliberativa, com a manutenção do pano de fundo das instituições existentes na poliarquia, e, assim, aumentar a capacidade coletiva de resolver problemas sociais até então insolúveis, superando os atuais dilemas da coordenação. Os cidadãos integram instituições que sejam propícias à experimentação local e capazes de reunir os resultados desses experimentos de maneira a permitir que pessoas de fora possam monitorar e aprender com esses esforços (COHEN; SABEL, 1997).

Essa teoria requer a institucionalização de vínculos entre unidades locais, para considerar suas próprias propostas frente a referências de outras unidades deliberativas. Na busca por melhores soluções, os tomadores de decisão precisam explorar alternativas à prática atual. Alternativas promissoras podem ser inferidas de diálogo com a experiência de outras unidades que enfrentam problemas análogos (COHEN; SABEL, 1997).

Assim, juntamente com a tomada de decisão diretamente deliberativa, é necessária a coordenação deliberativa: deliberação entre unidades de tomada de decisão dirigida tanto a aprender conjuntamente a partir de suas várias experiências quanto a melhorar as possibilidades institucionais para tal aprendizado (COHEN; SABEL, 1997).

A poliarquia deliberativa direta descreve a forma das instituições de solução de problemas. É uma ordem na qual a solução de problemas procede por meio de instituições e organizações conectadas que atendem a um conjunto de condições de objetividade e deliberatividade. Mas as instituições e organizações que atendem a essas condições podem variar amplamente, desde redes de empresas privadas até instituições públicas que trabalham com associações (COHEN; SABEL, 1997).

O primeiro requisito de uma poliarquia deliberativa direta é que ela afirme seu caráter como democraticamente deliberativo, dando proteção rigorosa a reivindicações apoiadas por razões constitucionais. O segundo requisito é o de exigência do devido processo substantivo na realização da poliarquia deliberativa direta. Deve-se levar em consideração as razões constitucionais e políticas, de forma ponderada. Além disso, em terceiro lugar, essa consideração deve ser explícita. Não é suficiente exigir que os resultados sejam racionalizáveis, mas deixar para outra instituição, como um tribunal, determinar se essa condição foi satisfeita no processo deliberativo. Os resultados na poliarquia deliberativa direta devem ser alcançados por meio da discussão pelos próprios participantes[5]. O quarto requisito do processo democrático é que também haja deliberação entre as unidades. A diversidade de pontos de vista evidencia os pontos fortes e fracos das diversas propostas. Além disso, contribuem para uma avaliação mais cuidadosa em rodadas posteriores e permitem que cada grupo veja seus pontos de vista e suas propostas à luz das alternativas articuladas pelos outros (COHEN; SABEL, 1997).

A poliarquia deliberativa direta não busca refúgio nos movimentos sociais; ela mantém a promessa de transformar as instituições de direção social, não apenas contendo sua

[5] Quatro considerações levam a essa conclusão: *i)* exigir uma deliberação real ajuda a estabelecer uma presunção de que os resultados podem ser defendidos por razões e, portanto, uma presunção de que os resultados da tomada de decisões coletivas são legítimos; *ii)* oferecer razões a outras pessoas expressa respeito por elas como membros iguais de um órgão deliberativo. Portanto, a deliberação real ajuda plausivelmente a fomentar o respeito mútuo, o que, por sua vez, encoraja os cidadãos a confinar o exercício do poder, como a idéia deliberativa exige. Nenhum resultado semelhante pode ser esperado se o trabalho de avaliar a justificabilidade dos resultados for atribuído para uma instituição separada; *iii)* a deliberação real fornece uma justificativa melhor para confiar na regra da maioria, caso haja discordância. Com as razões declaradas abertamente, é manifesto aos participantes, então, que as pessoas não estão sendo convidadas simplesmente a aderir ao número maior, mas, sim, aceitar o que elas podem ver como uma alternativa razoável, apoiada por outras pessoas que estão preparadas para serem razoáveis; *iv)* na elaboração de motivos reais, os cidadãos são obrigados a defender propostas por referência a considerações que outros reconhecem como razões, e não simplesmente por referência a seus próprios interesses. Na medida em que tal raciocínio público molda as preferências, os conflitos sobre as políticas serão reduzidos, assim como as inclinações para distorcer estrategicamente as circunstâncias (COHEN; SABEL, 1997).

erosão. Ela afirma que os limites aparentes sobre a aplicabilidade dos princípios democráticos e o dualismo do mundo público e banal criativo, ou que procura a verdade, podem ser superados pela compreensão de como esses princípios podem contribuir para a solução de problemas e como a resolução de problemas pode contribuir para a reinterpretação desses princípios. No centro dessa reelaboração mútua está a ideia de deliberação como apresentação de razões em um contexto – isto é, relativa a propósitos que dizem respeito aos cidadãos. Diferentemente de Habermas, propósito aqui não vicia a deliberação. Em vez disso, ele orienta e permite a deliberação, sugerindo comparações e contrastes que dão sentido a pontos de vista diversos e mutuamente informativos (COHEN; SABEL, 1997).

4 ALGUMAS CRÍTICAS À DEMOCRACIA DELIBERATIVA E À POLIARQUIA DIRETAMENTE DELIBERATIVA

Dentre as várias críticas formuladas à democracia deliberativa habermasiana, uma delas é a de que o sistema deliberativo seria meramente circular, em que a política deliberativa constitui o direito, que delimita os termos de exercício da democracia, que, por sua vez, volta a engendrar o direito, e assim sucessivamente. Ademais, a responsabilidade de assegurar o sistema de direitos que possibilita a autonomia privada e pública dos cidadãos é entregue ao Poder Judiciário, o órgão mais oligárquico, patriarcal e hermético dentre as instituições do Estado. "O procedimentalismo democrático de Habermas está, com efeito, contido pela norma jurídico-constitucional em sua dimensão estática e submetido aos vetos e injunções da jurisdição constitucional nas suas vicissitudes" (MACHADO, 2015).

Outra avaliação é a de que a tese habermasiana, sob o ponto de vista da prática política efetivamente conduzida por cidadãos nas sociedades complexas do capitalismo tardio, consiste em meras justificativas mais elaboradas para o *status quo*, antes de propor alguma alternativa crítica, como afirma fazer, às formas democráticas já consolidadas (MACHADO, 2015). A democracia deliberativa não seria nada além de uma teoria que esclarece os princípios já implícitos e a lógica das práticas políticas existentes (BENHABIB, 2007).

Ainda, Habermas propõe uma democracia em que o centro gerador de legitimidade da política está na informalidade da sociedade, em que trocas linguísticas movidas apenas pela força não coercitiva do melhor argumento têm vez. Não obstante, para adentrarem a esfera político-legislativa ou mesmo para encontrarem condições de ocorrência, referidas trocas devem ser codificadas segundo a linguagem do direito. Esta, por sua vez, é interpretada,

assegurada e aplicada em definitivo pelo exercício da jurisdição constitucional. O Estado, portanto, não deixa de ser primordial na democracia deliberativa habermasiana.

No que concerne à poliarquia diretamente deliberativa, Machado (2015) afirma que, muito embora Cohen apresente saída para o problema da mera influência da sociedade civil às tomadas de decisão estatais, inerente à teoria habermasiana, a teoria poliárquica diretamente deliberativa possui o problema de não esclarecer de que modo o Estado moderno abrigará espaços decisórios participativos que não reduzam a energia crítica da sociedade civil à sua lógica sistêmica, operada segundo estímulos eleitorais ou fiscais. Além disso, Cohen não explica de que modo o agir comunicativo invadirá a burocracia estatal e engendrará a práxis esperada na poliarquia diretamente deliberativa.

> Quem decide sobre as regras dos espaços participativos? Quem controla os procedimentos e a elegibilidade, senão aqueles que estão no volante de uma nave movida, em qualquer caso, por votos garimpados nas eleições e tributos coletados na condição de medida da acumulação capitalista? [...] Como deve ser a democracia deliberativa? Com o que se parece? (MACHADO, 2015)

Afirma-se também que Cohen se alicerça em uma teoria no conceito habermasiano de deliberação, mas amputa justamente a constitutiva noção de separação entre os sistemas, no seio dos quais ocorre o agir racional-com-respeito-a-fins, e o mundo da vida, palco da ação comunicativa. Nesse sentido, a aparente solução de Cohen ao problema da democracia deliberativa, na verdade, nem sequer sai do lugar, exatamente por lhe faltar uma teoria do Estado que lastreie a sua versão alternativa da teoria da democracia habermasiana (MACHADO, 2015).

Nesse contexto, não haveria clareza nem na democracia deliberativa nem na poliarquia diretamente deliberativa sobre como o procedimento e a substância se relacionam nas diferentes variantes de um modelo democrático que se propõe, em qualquer caso, a legitimar decisões segundo a força dos melhores argumentos. “A democracia deliberativa pode se encaixar em quase tudo, o que a mantém em uma pouco confortável posição, se o escopo for a inovação teórica voltada ao diagnóstico ou à solução de problemas e desafios concretos” (MACHADO, 2015).

5 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CRÍTICAS FORMULADAS À DEMOCRACIA DELIBERATIVA

O escopo deste trabalho não é o de refutar as críticas filosóficas apresentadas contra a teoria deliberacionista e o tratamento ambivalente conferido pela teoria política habermasiana ao Estado. Conquanto muitos entendam serem desalentadoras as tentativas de se retificar a democracia deliberativa, com vistas a harmonizá-la ao papel do Estado (como pretendeu Joshua Cohen), parece que as características da democracia deliberativa, corrigida pela poliarquia diretamente deliberativa, são as que melhor explicam as normas e os arranjos participativos institucionalmente criados para conferir papel ativo e protagonista da sociedade civil organizada na gestão pública[6].

Ainda, as críticas expostas alhures não chegam a explicitar alternativas ou soluções que teorizem a tendência mundial de criação de espaços institucionais de participação da sociedade civil, inclusive pela internet, com poderes de definir, fiscalizar e avaliar políticas públicas.[7]

No Brasil, desde o processo de redemocratização, surgiram diversas instituições participativas no âmbito da Administração Pública, com o incremento de poderes deliberativos até então garantidos somente aos representantes da sociedade. Hoje, tais espaços públicos conferiram à sociedade civil até mesmo poderes deliberativos, no sentido jurídico do termo, um poder que vincula juridicamente o Estado. Ou seja, para além das formas clássicas de vinculação do Estado às decisões tomadas pela sociedade civil – eleições, plebiscitos, referendos etc. –, o atual cenário é de conferir amplos poderes à sociedade civil, com imposição até mesmo de sanção aos agentes e órgãos estatais que descumprirem as deliberações cívicas.

Ainda, se é verdade que na prática há muitos entraves à efetivação da participação da sociedade civil na gestão pública, especialmente no Brasil – o que permite afirmar a

[6] A respeito da sociedade civil organizada, esta é entendida como uma intervenção social periódica e planejada, por meio da participação cidadã, ao longo de todo o ciclo da política pública (GOHN, 2013). Por meio da sociedade civil organizada, os sujeitos de uma localidade/comunidade organizam-se, mobilizam-se e articulam-se com o intuito de inverter a lógica de interesses coletivos múltiplos fragmentados para torná-los um processo organizado de luta pela igualdade, liberdade e efetividade dos direitos sociais. É tarefa inócua citar todas as normas constitucionais que preveem a sociedade civil organizada como atora inseparável das políticas públicas. Na verdade, a própria Constituição Federal de 1988 representa um marco político-jurídico de vitória dos movimentos sociais dos anos 1970/1980, que, via demandas e pressões organizadas, conquistaram vários direitos sociais inscritos no texto constitucional (GOHN, 2011).

[7] Como exemplo tem-se o *Crowdsourcing*, projeto que conta com a opinião maciça dos usuários da internet que, por meio de sites de relacionamento, externam seu pensamento a respeito dos temas a serem constitucionalizados. Por meio da internet, os governos aproveitam as redes sociais para escreverem novas cartas constitucionais para seus respectivos Estados. Foi a Islândia que pioneiramente fez um projeto desse tipo em 2011. Nela, as reuniões das Assembleias eram transmitidas on-line, permitindo aos internautas opinarem a respeito da nova Constituição. Tais opiniões foram convertidas em rascunho constitucional e foi entregue ao Parlamento. No Brasil, vale destacar o portal e-Democracia, que, de certo modo, é um prenúncio dessa concepção <http://edemocracia.camara.gov.br> (BULOS, 2016).

existência de uma participação popular meramente simbólica[8] no País –, não é menos verdadeira a constatação de que há incontáveis arranjos institucionais participativos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e no arcabouço normativo infraconstitucional.

O próprio artigo inaugural da Constituição Federal de 1988 consagra a soberania popular, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político como fundamentos da República Federativa do Brasil. Ainda, dentre o rol de direitos e garantias fundamentais, inserem-se os direitos de acesso à informação, de petição e de obtenção de certidões, o devido processo legal, a publicidade dos atos processuais, dentre outros.

Nesse cenário de redemocratização e de prestígio à participação popular, destacam-se os Conselhos de Políticas Públicas. Os primeiros Conselhos surgiram como resultado da Lei Orgânica de Saúde (Lei n. 8080/1990), da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8742/1993) e do Estatuto da Cidade (Lei n. 10257/2001) (AVRITZER, 2008).

Os Conselhos são desenhos institucionais de partilha de poder, constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e do Estado. São instituições participativas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Caracterizam-se por não incorporarem um número amplo de atores sociais, por serem obrigações determinadas por lei e por pressuporem sanções em casos da não instauração dos conselhos – embora, neste último caso, existam conselhos criados independentemente de obrigação legal e sanção (AVRITZER, 2008).

Uma constatação importante é a de que a implementação dos Conselhos Municipais está associada, em muitas situações, à transferência de recursos públicos federais. Em muitos casos, como o do Conselho Municipal de Saúde, a instalação do Conselho Municipal não decorre de uma vontade popular ou política de democratizar a gestão pública, e sim de uma obrigação legal, expressa na suspensão da transferência de recursos públicos federais para os municípios que não praticarem essa forma de participação popular (AVRITZER, 2008).

Os conselhos de políticas públicas são órgãos colegiados, permanentes, paritários e deliberativos que monitoram, discutem e fiscalizam a execução das políticas públicas setoriais.

[8] Sherry Arnstein (2002) demonstra como o uso indevido de slogans, como "participação cidadã" ou "máximo envolvimento possível dos pobres", pode apenas conferir uma aparência de legitimidade a procedimentos de tomadas de decisão política. Segundo a autora, esses procedimentos até podem contar com o envolvimento de setores da população, sem no entanto efetivamente considerarem, na implementação de programas de governo, as reais necessidades da comunidade destinatária das medidas a serem empregadas pelo Poder Público (MELO, 2018). Por participação popular simbólica quer-se referir a uma participação meramente figurativa, sem a efetiva incursão da sociedade civil nos espaços estatais de tomada de decisão.

As principais funções são: a) de fiscalização: pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes; b) de mobilização: refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas; c) de deliberação: os conselhos possuem prerrogativa de decidirem sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência; e d) de consultoria: relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

São inúmeros os Conselhos de Políticas Públicas existentes no Brasil. Somente no âmbito Federal, há quarenta Conselhos e Comissões vinculados a órgãos do Poder Executivo Federal com participação da sociedade na elaboração, implementação e controle de políticas públicas (IPEA, 2017). Existem, no entanto, Conselhos temáticos de instituição obrigatória nas três esferas de Governo: Federal, Estaduais e Municipais.

5.1 Considerações sobre a experiência dos Conselhos na área da Criança e Adolescente

A Lei Federal n. 8.242, de 12 de outubro de 1991, criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), com poderes de elaborar normas gerais da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Por meio da Resolução n. 137, de 21 de janeiro de 2010, O CONANDA listou as atribuições dos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para o presente estudo, destacam-se as competências de elaborar e deliberar sobre a política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente no seu âmbito de ação; elaborar planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas; e elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo da Criança e do Adolescente, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o plano de ação.

O plano de ação é uma deliberação de ordem política, no qual estão especificados os objetivos, as metas e as diretrizes estabelecidas pelo Conselho (SANTA CATARINA, 2013). O objetivo desse plano é o de consolidar as deliberações do Conselho, retratar de forma estruturada as atividades que devem ser implementadas com os recursos do Fundo da Criança e do Adolescente, durante determinado período. (TAVARES, 2014).

O plano de aplicação, por outro lado, é o instrumento tático pelo qual são dispensados os recursos que serão utilizados para a implementação das ações eleitas como

prioritárias pelos Conselhos de Direitos, no intuito de operacionalizar o que é apontado no plano de ação (TAVARES, 2014).

Dessarte, os conselheiros devem diagnosticar os problemas da realidade local, apresentar planos, programas e traçar metas para a solução desses problemas. Em seguida, ambos os planos são enviados à Chefia do Poder Executivo, a qual, por sua vez, deverá incluí-los no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Os planos, já constando no projeto de lei orçamentária, seguirão para aprovação do Poder Legislativo e, uma vez aprovados, retornaram ao Executivo para a devida sanção (SANTA CATARINA, 2013).

Uma vez aprovado, o plano de aplicação deve vincular o uso das verbas do Fundo da Infância e da Adolescência, não podendo a Administração Pública opor-se ao destino que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente optou para os recursos. A omissão do Poder Público em destinar as verbas indicadas no plano de aplicação e, consequente, na Lei Orçamentária Anual, é hipótese que enseja o ajuizamento de ação civil pública para compelir o Ente Público a executar a política deliberada pelo Conselho, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução (SANTA CATARINA, 2013). Além disso, pode acarretar sanções penais, cíveis, administrativas e políticas ao gestor responsável pelo descumprimento.

Assim, algumas críticas à democracia deliberativa perdem razão de ser em face desse arranjo institucional participativo, com grande potencial para promover uma efetiva permeabilidade do funcionamento da Administração à participação social. Nos Conselhos relacionados às políticas infanto-juvenis, os membros da sociedade civil, sem remuneração e desvinculados da Administração, ostentam poder em potencial de determinar ao gestor a realização de políticas públicas. Logo, a função de conselheiro de políticas públicas parece concretizar a grande máxima defendida pela democracia deliberativa, de que somente são válidas as normas às quais os sujeitos de direito se reconhecem como autores e destinatários.

Deveras, o controle social[9] exercido por Conselhos de Políticas Públicas é apenas uma modalidade de arranjo institucional participativo. Além desses, há inúmeros outros arranjos democráticos, como as audiências públicas, as consultas públicas, o orçamento participativo, a transparência administrativa e o sistema de acesso à informação.

[9] O controle social é uma forma de controle externo da Administração Pública em que o povo exerce algum tipo de controle sobre a atuação dos agentes públicos (BARCELLOS, 2009). Ou seja, o controle social é a participação da sociedade na gestão pública, por meio da deliberação, fiscalização, monitoramento e avaliação das ações da Administração Pública, especialmente quanto à aplicação dos recursos públicos. É um importante mecanismo democrático, indispensável à preservação do patrimônio público e complementar ao controle institucional realizado pelos órgãos externos que fiscalizam os recursos públicos.

5.2 O potencial da relação entre democracia participativa, transparência e acesso à informação

Quanto às normas constitucionais que tratam da transparência e do acesso à informação (artigos 5º, XXXIII, e 37, Constituição Federal), estas viabilizam o acesso a dados de qualquer interesse do cidadão, para controle da atividade administrativa como um todo, e não apenas da legitimidade na tomada de decisões exteriorizadas por meio de atos administrativos. Tais dados podem ser obtidos de forma mais eficaz com o uso das ferramentas de requisição de informações resguardadas pela Lei de Acesso à Informação – Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Além disso, há outras leis que concretizam mecanismos fundamentais de participação popular na gestão pública. De acordo com os artigos 9º, § 4º, e 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), todos os Entes da Federação devem: i) demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública no Poder Legislativo, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro; ii) dar ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, aos instrumentos de transparência da gestão fiscal, quais sejam, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal, e as *versões simplificadas desses documentos*; e iii) dar transparência à gestão fiscal, mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Por meio de tais instrumentos, é possível que o próprio destinatário das políticas públicas identifique, além dos mecanismos de controle burocrático tradicionais, outros padrões de desempenho, igualmente importantes, como: qualidade dos serviços, maneira como tais serviços são prestados, justiça na distribuição de benefícios, distribuição de custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos, grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas. São os denominados padrões de *accountability*[10] (CAMPOS, 1990).

[10] A *International Federation of Accountants* (IFAC) afirma que *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por decisões e ações, incluindo a forma como são geridos os recursos públicos, bem como todos os aspectos relacionados ao desempenho e aos resultados (SIU, 2011).

Deveras, a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, consequentemente, para a *accountability* do serviço público, é o desenvolvimento da consciência popular. O cidadão passa do papel de consumidor do serviço público e objeto de decisões públicas para o papel de sujeito ativo. Outro pré-requisito é o sentimento de comunidade, com a instituição de organizações de cidadãos. Essa organização pode não apenas influenciar o processo de identificação das necessidades e canalização de demandas dos cidadãos, como também cobrar melhor desempenho do serviço público (CAMPOS, 1990).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutiram-se alguns aspectos do debate teórico entre os principais referentes teóricos da democracia deliberativa e da poliarquia diretamente deliberativa, somando-se a isso as leituras e críticas construídas a partir do contexto teórico e institucional brasileiro. Em seguida, foi estabelecido um contraponto crítico-filosófico a ambas as teorias, atinente à relação entre sistema e mundo da vida nos processos de complexificação da comunicação das sociedades.

Após, buscou-se demonstrar que nem todas as críticas invalidam o potencial de um modelo de democracia deliberativa em espaços institucionalizados, sendo muitas delas questões de reflexão sobre as diferenças entre o modelo e as experiências efetivamente praticadas quanto ao tema. Entretanto, as críticas podem ser entendidas como alerta para que não se definam arranjos participativos organizados a partir do Estado como uma panaceia ou saída sempre venturosa no que tange à maior legitimidade e qualidade argumentativa das decisões públicas.

Ainda, é importante notar que fóruns participativos (audiência públicas, orçamentos participativos, Conselhos, conferências etc.) devem cuidar-se para não sufocarem a organização autônoma e independente da sociedade civil e para reconhecerem, inclusive em seus regimentos e processos internos, que há espaços informais ou anti-estatais de ação política que merecem igual consideração. Ou seja, os arranjos participativos não possuem um potencial colonizador, a menos que pretendam substituir toda a sociedade civil.

A grande questão quanto aos instrumentos de democracia deliberativa no Brasil, então, parece ser avaliar os problemas relacionados às experiências concretas existentes, em que há indicativo de arranjos institucionais participativos pouco efetivos e de práticas dos gestores públicos que acabam por anular o potencial deliberativo e vinculativo desses instrumentos democráticos.

O desenvolvimento do direito deve visar à realização de um direito pactuado democrática e participativamente, ou seja, cujas normas sejam desenvolvidas em procedimentos democráticos reais, com amplo diálogo entre autores e destinatários das normas, focados na realização da dignidade humana, de forma pacífica, inclusiva, dialogada e participativa (COELHO, 2014), sem que imperem estratagemas que muitas vezes acabam por converter os ambientes deliberativos em discurso e espetáculo (COELHO, 2017).

É possível notar, por fim, que os espaços participativos possuem potencial para modificar o próprio Estado e seus padrões de funcionamento. Sob esta perspectiva, é válido o argumento de que, menos do que colonizarem o espaço público, fóruns poliárquicos diretamente deliberativos são capazes de refrearem o caráter sistêmico do Estado, de modo a permitirem uma adequada harmonização entre redução generalizante de complexidades (código do direito, processos decisórios bem definidos etc.) com fomento à intensidade comunicativa e racional-comunicativa própria ao mundo da vida. Longe de abandonar o projeto dos Conselhos e demais mecanismo participativos, urge construir pesquisas e ações para o seu melhoramento incremental.

7 REFERÊNCIAS

AMORIM, Wellington Lima. Sobre a Democracia Deliberativa: Joshua Cohen a Jürgen Habermas. *Ítaca*, [S.l.], n. 26, jul. 2015. ISSN 1679-6799.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Publica*. 2008, vol.14, n.1.

BARCELLOS, Ana Paula de. Papéis do Direito Constitucional no Fomento do Controle Social Democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). *Leituras Complementares de Direito Constitucional – Teoria da Constituição*. Salvador: Juspodivm, 2009.

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (Orgs.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

COELHO, Saulo Pinto. Desarrollo Humano Crítico-Inclusivo: crítica del derecho al desarrollo y desarrollo crítico del derecho. In: MOYANO, Yanko; COELHO, Saulo Pinto; MAYOS, Gonçal. (Orgs.). *Posdisciplinariedad y Desarrollo Humano*: entre pensamiento y política. 1ed. Barcelona: Linkgua, 2014, v., p. 41-63

COELHO, Saulo Pinto; NEVES, Alline. Um Constitucionalismo do Espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. N. 115, p, 541-584, 2017.

COHEN, Joshua; SABEL, Charles. Directly-Deliberative Polyarchy. *European Law Journal*, n. 03, p.313-142, dez. 1997.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, Ago. 2011.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. Meta: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, mai./ago. 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia:* entre facticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Volumes 1 e 2.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Representação da Sociedade Civil nos Conselhos e Comissões Nacionais*. Relatório de Pesquisa, Rio de Janeiro, 2017.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227-258, 2010

MACHADO, Francisco Tavares Mata. O Estado na democracia deliberativa: as raízes de uma antinomia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 95, p. 225-258, 2015.

MELO, Júlio Gonçalves. Proposta de Sherry Arnstein, para o aperfeiçoamento da democracia. *Coletivo Transforma MP*. Brasília, 11.04.2018. Disponível em: <http://www.transformamp.com/uma-proposta-de-sherry-arnstein-para-o-aperfeicoamento-da-democracia/>, acesso em: 03.04.2019.

MOREIRA, Luiz. *Fundamentação do Direito em Habermas*. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. *Sociedade e Cultura*, v. 18, n. 2, 2016.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, 2009.

REPA, Luiz Sérgio. Direito e Teoria da Ação Comunicativa. In: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Orgs.). *Direito e Democracia*: um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. P. 55-72.

RICOEUR, Paul. *Teoria da Interpretação*: o discurso e o excesso de significação. Tradução de Artur Morão. Rio de Janeiro: Edições 70, 1976.

SANTA CATARINA. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. *Manual do Promotor de Justiça da Infância e Juventude*: Conselhos e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente: Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Florianópolis, 2013.

SIU, Marx Chi Kong. Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 1, n. 122, p.78-87, set./dez. 2011.

TAVARES, Patrícia Silveira. Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo (Coord). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*: aspectos teóricos e práticos. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VITALE, Denise; MELO, Rúrion Soares Melo. Política Deliberativa e o Modelo Procedimental de Democracia. In: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Orgs.). *Direito e Democracia*: um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. P. 223-248.