

**DA SOCIEDADE ABERTA E PLURALISTA DE INTÉRPRETES DA  
CONSTITUIÇÃO DE PETER HÄBERLE À DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE  
JÜRGEN HABERMAS:**

Uma análise da concretização destas matrizes teóricas a partir da forma como se tem dado o processo de elaboração de políticas públicas em gênero e raça no contexto brasileiro dos últimos anos – o necessário protagonismo dos atores sociais

**FROM THE OPEN AND PLURALIST SOCIETY OF INTERPRETERS OF THE  
CONSTITUTION (FORMULATED BY PETER HÄBERLE) TO THE  
DELIBERATIVE DEMOCRACY (THEORIZED BY JÜRGEN HABERMAS)**

An analysis of the implementation of these theoretical matrices from the way it has been developed the process of elaboration of public policies on gender and race in the Brazilian context of recent years – the necessary role of social actors

*Carolina Grant\**

**RESUMO**

O presente trabalho teve como propósito: analisar os principais contornos da proposta de interpretação pluralista e procedimental da Constituição, no contexto de uma sociedade aberta de intérpretes, desenvolvida por Peter Häberle; buscar, no pensamento de Jürgen Habermas, elementos que desenvolvessem e operacionalizassem as ideias lançadas por Häberle, a partir, sobretudo, das noções de “esfera pública”, “democracia deliberativa”, “agir comunicativo” e “ética do discurso”; verificar e expor em que medida tais concepções teóricas se aplicam ao cenário brasileiro; e lançar reflexões futuras que deem continuidade ao debate. Para tanto, valeu-se, através do desenvolvimento do raciocínio dedutivo, da mais ampla pesquisa bibliográfica possível para o curso de um semestre; da caracterização e do cotejo entre os posicionamentos dos autores escolhidos; bem como da análise de material didático utilizado pelo Governo Federal para a capacitação e formação de gestores de políticas públicas em gênero e raça no sentido da aplicação do conhecimento teórico previamente sintetizado. Ao final, concluiu-se pela pertinência das propostas trabalhadas por Häberle e Habermas à realidade brasileira; pela constatação do início de sua implementação; mas, sobretudo, pela necessidade de constante alerta acerca dos termos em que se tem dado tal implementação, convocando-se demais pesquisadores e atores sociais a darem continuidade às discussões.

**PALAVRAS-CHAVE:** SOCIEDADE ABERTA E PLURALISTA DE INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO; ESFERA PÚBLICA; DEMOCRACIA DELIBERATIVA E PARTICIPATIVA; SOCIEDADE CIVIL E MOVIMENTOS SOCIAIS; POLÍTICAS PÚBLICAS.

**ABSTRACT**

This study aimed to: examine the main outlines of the pluralist and procedural interpretation

---

\* Professora substituta da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (FDFUBA). Mestranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (PPGD/UFBA). Pós-Graduada em Filosofia e Direitos Humanos pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisadora nas áreas de Direitos Humanos e Internacional, Propedêutica Jurídica (IED, Filosofia e Hermenêutica), Direito Civil, Bioética e Gênero. E-mail: carolinagrants@hotmail.com.

of the Constitution in the context of an open society of interpreters, developed by Peter Häberle; seek, at the work of Jürgen Habermas, elements that develop and operationalize ideas posted by Häberle, from, mainly, the notions of "public sphere", "deliberative democracy", "communicative action" and "discourse ethics"; verify and expose the extent to which such theoretical concepts apply to the Brazilian scenario, and launch future reflections that give continuity to the debate. To do so, it took advantage through the development of deductive reasoning; the most extensive literature search it was possible during one-semester course; the characterization and the comparison between the positions of the authors chosen, as well as the analysis of teaching materials used by the Federal Government for capacity building and training of policy makers in gender and race towards the implementation of the previously synthesized theoretical knowledge. At the end, we concluded for the relevance of the proposals worked out by Häberle and Habermas for the Brazilian reality, by finding the beginning of its implementation, but mainly by the need for constant alert about the terms on which it has given such an implementation, summoning up other researchers and social actors to give continuity to the discussions.

**KEYWORDS:** OPEN AND PLURALIST SOCIETY OF INTERPRETERS OF THE CONSTITUTION; PUBLIC SPHERE; DELIBERATIVE DEMOCRACY; CIVIL SOCIETY AND SOCIAL MOVEMENTS; PUBLIC POLICES.

## 1. Introdução

Nos últimos anos, muito se tem falado, sobretudo nas propagandas e programas políticos do governo, em democracia e cidadania *participativas*. Mas qual seria a matriz teórica desses conceitos? Em que medida e de que forma estariam sendo efetivamente implementados na realidade brasileira?

Estas e outras questões motivaram a análise detida, o desdobramento e a articulação promovidos a seguir entre o pensamento complementar de dois grandes teóricos alemães: o jurista Peter Häberle e o (jus)filósofo e sociólogo Jürgen Habermas.

A noção de sociedade aberta, bem como a proposta de interpretação pluralista e procedimental de Häberle serão identificadas e examinadas a seguir (ponto 2), como premissas lançadas para serem mais bem desenvolvidas e instrumentalizadas com base nas preleções de Jürgen Habermas (ponto 3), a partir de conceitos basilares como “esfera pública”, “democracia deliberativa”, “agir comunicativo” e “ética do discurso”, numa associação entre uma teoria da democracia e a teoria do agir comunicativo.

Ao final, verificar-se-á, através da consideração e avaliação do cenário brasileiro dos últimos dez anos (ponto 4), mais especificamente no que concerne à formulação e execução de políticas públicas focadas em gênero e raça, o quanto do arcabouço teórico sintetizado nos pontos 2 (Häberle) e 3 (Habermas) pôde ser concretizado na realidade brasileira e quais desafios subsistem.

## 2. A compreensão aberta, pluralista e procedimental do processo (político e público) de interpretação constitucional de Peter Häberle

Em sua obra de hermenêutica constitucional, “Sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição”, Peter Häberle enfrenta o problema da participação democrática no processo de interpretação/concretização constitucional – em nítida e imprescindível superação dos métodos tradicionais, através da busca por novos meios e formas de participação, comunicação e interação entre todos os potenciais participantes deste (contínuo) processo. Isto é, Häberle estabelece como cerne de sua obra a preocupação em realizar (e instrumentalizar) uma necessária hermenêutica da Constituição aberta à pluralidade (moral, social, cultural, etc) de intérpretes que integram uma dada sociedade – o que ganha relevo, sobretudo, naquelas que adotam o modelo de Estado Democrático de Direito –, afinal, “quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos por co-interpretá-la” (HÄBERLE, 2002, p. 13), representando, pois, um seu legítimo intérprete.

Nesse contexto, embora duas questões importantes tenham ocupado a teoria da interpretação constitucional (a indagação acerca de suas tarefas e objetivos e a que envolve os seus respectivos métodos), um terceiro e, até então, novo problema vinha sendo deixado de lado: aquele relativo aos *participantes da interpretação*. Vigorou, com efeito, durante muito tempo, um *modelo de interpretação próprio de uma sociedade fechada*, o que contribuiu para a invisibilização da ampla gama de potenciais participantes deste processo, se considerado sob moldes “abertos” e “pluralistas”. Esse modelo fechado, até então dominante, restringia a interpretação constitucional àquela proferida pelos *juízes*, no âmbito de *procedimentos formalizados*. A tese de Häberle (2002, p. 12-13), em contrapartida, consiste na defesa da transição “de uma sociedade fechada dos intérpretes da Constituição para uma interpretação constitucional pela e para uma sociedade aberta”. Em outras palavras:

Propõe-se, pois, a seguinte tese: no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais [intérpretes jurídicos “vinculados às corporações” e aqueles participantes formais do processo constitucional / participantes do “jogo jurídico-institucional”], todas as potências públicas [participantes materiais do processo político-social], todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição. (HÄBERLE, 2002, p. 13).

Ou seja, tanto atores institucionais, políticos e jurídicos, como os atores sociais de

modo geral, organizados ou não, estariam (ou ao menos deveriam estar) potencialmente abarcados no processo de interpretação constitucional, o que passa a ser evidenciado, de forma enfática, a partir da compreensão häberleana aberta, pluralista e procedimental deste processo.

A responsabilidade da jurisdição constitucional, contudo, ressalva Häberle, subsistiria, no sentido de dar a *última palavra* acerca da interpretação da norma constitucional; não obstante, a democratização do processo estaria inegavelmente garantida mediante a participação de todos os citados atores (cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública) no curso do citado processo. Teoria da interpretação e teoria democrática restariam, pois, indissociáveis, afinal, para o jurista alemão, seria até mesmo impensável conceber o jogo interpretativo constitucional sem o cidadão ativo e sem as chamadas “potências públicas”, isto é, todos os potenciais intérpretes.

O destinatário da norma, ao contrário do que se costumava imaginar, revela-se, nessa nova compreensão, como um *participante ativo*, e muito mais ativo, em certa medida, ao vivenciarem a norma tanto quanto ou mais que o intérprete autorizado, do que torna-se evidente que não detém este último o monopólio da melhor ou da única compreensão possível.

De acordo com a nova proposta, ademais, se ambos os espaços e processos, legislativo e judiciário, passam a figurar como ambientes pluralistas – não mais apenas o momento de formação da norma, eminentemente plural, posto que democrático por sua própria constituição e necessariamente representativo, mas também o de sua aplicação/realização judicial –, a participação cidadã ampla e marcada pela diversidade passa a integrar não apenas o *locus* em que se encontrava justificadamente institucionalizada (o ambiente político-jurídico), mas todo aquele em que ocorre a densificação do texto constitucional. Com isso, a teoria da ciência, da democracia, da Constituição e da hermenêutica acabam consubstanciando uma singular *mediação* entre Estado e Sociedade.

Surge, então, a necessidade, de cunho precipuamente empírico-sociológico, de perguntar-se por esses participantes que personificam as noções de sociedade e interpretação *abertas*.

Se a interpretação constitucional, conforme já esclarecido, não consiste em algo da alçada exclusiva do Estado, abre-se espaço potencial para toda a *comunidade política*. O processo político, nesse contexto, não se dá de forma apartada da Constituição, uma vez que esta constrói os limites de ação e impulsiona a própria atividade política; a partir daí, o legislador ordinário formula e atua como uma parte da esfera pública, iniciando um outro (e

mesmo, porque integra o político) processo de interpretação/densificação da normativa constitucional, mas este processo (político-constitucional) segue, e as construções, concretizações, provocações e resultados obtidos no seu decorrer podem, pela via dialógica e dialética, fazer o caminho inverso e chegar a serem incorporados no próprio texto constitucional.

Com base em considerações similares, Häberle elabora um “catálogo sistemático” dos participantes da interpretação constitucional – que fomos associando aos agentes previstos no ordenamento pátrio ou existentes na realidade brasileira –, agrupados pelos seus respectivos, mas não estanques ou exclusivos, espaços prioritários de atuação:

**(1) as funções estatais:**

- (a) na decisão vinculante (da Corte Constitucional) [...];
- (b) nos órgãos estatais com poder de decisão vinculante, submetidos, todavia, a um processo de revisão: jurisdição, órgão legislativo [...], órgão do Executivo, especialmente na pré-formulação do interesse público;

**(2) os participantes do processo de decisão** nos casos 1a e 1b, que não são, necessariamente, órgãos do Estado, isto é:

- (a) o requerente ou recorrente e o requerido ou recorrido, no recurso constitucional [...], autor e réu, em suma aqueles que justificam a sua pretensão e obrigam o Tribunal a tomar uma posição ou a assumir um 'diálogo jurídico' [...]; **[partes]**
- (b) outros participantes do processo, ou seja, aqueles que têm direito de manifestação ou de integração à lide [...]; **[terceiros interessados]**
- (c) **pareceristas ou experts**, tal como se verifica nas Comissões Especiais de Estudos ou de Investigação [...]; **[amicus curiae]**
- (d) **peritos e representantes de interesses** nas audiências públicas do Parlamento [...], peritos nos Tribunais, associações, partidos políticos [...];
- (e) os grupos de pressão organizados [...]; **[movimentos sociais]**
- (f) os requerentes ou partes nos procedimentos administrativos de caráter participativo;

**(3) a opinião pública democrática e pluralista e o processo político** como grandes estimuladores: *media* (imprensa, rádio, televisão, que, em sentido estrito, não são participantes do processo, o jornalismo profissional, de um lado, a expectativa de leitores, as cartas de leitores, de outro), as iniciativas dos cidadãos, as associações, os partidos políticos fora do seu âmbito de atuação organizada [...], igrejas, teatros, editoras, as escolas da comunidade, os pedagogos, as associações de pais;

(4) cumpre esclarecer, ainda, o papel da **doutrina constitucional** nos números 1, 2 e 3; ela tem um papel especial por tematizar a participações de outras forças e, ao mesmo tempo, participar nos diversos níveis. (HÄBERLE, 2002, p. 20-23, grifos nossos).

De todas as figuras listadas, destacamos, para os fins da análise que se fará ao longo deste trabalho, os grupos de pressão organizados e a noção de “opinião pública”, a ser trabalhada analogamente com o conceito habermasiano de “esfera pública”, a seguir. Estas duas figuras representam, justamente, a inovação sugerida por Peter Häberle, posto que não se encontravam tradicionalmente previstas no tradicional jogo jurídico-interpretativo, cujos

participantes eram apenas aqueles formalmente associados a uma leitura autorizada da Constituição, seja institucionalmente reconhecida e fixada, seja pela formação jurídica ou, sobretudo, autoridade acadêmica do intérprete.

Inovadora quanto se mostrou, certamente seria passível de críticas a proposta häberleana. O próprio autor as antecipa, afirmando que “uma possível objeção poderia ser a de que, dependendo da forma como seja praticada, a interpretação constitucional poderá 'dissolver-se' num grande número de interpretações e de intérpretes” (HÄBERLE, 2002, p. 29).

Em resposta, Häberle se vale, num primeiro momento, da legitimação do ponto de vista da teoria do direito, da norma e da interpretação, a fim de esclarecer, mais uma vez, que a *interpretação é um processo aberto*, não se confundido com a recepção de um comando passível de demandar uma postura meramente passiva dos destinatários. As possibilidades de interação e as alternativas de interpretação são múltiplas e diversas. A vinculação sujeito-norma transforma-se em *liberdade* à medida que passa pela nova orientação hermenêutica e vai de encontro à ideologia existente por trás da mera subsunção (lógico-formal).

Expandir o rol de intérpretes da Constituição corresponde, na verdade, a uma necessidade premente: a de incorporação da *realidade* no processo interpretativo; realidade que, por sua vez, é inegavelmente plural (e mais bem compreendida pelo pensamento complexo de Edgar Morin (2008)). Ao negar-se a norma como “decisão prévia, simples e acabada”, nos dizeres de Häberle, serão as “as forças ativas da *law in public action*”, os atores desse processo contínuo e eminentemente social, que a construirão, num viés de personalização e pluralização da interpretação constitucional:

Tem-se aqui uma derivação da tese segundo a qual todos estão inseridos no processo de interpretação constitucional, até mesmo aqueles que não são diretamente por ela afetados. Quanto mais ampla for, do ponto de vista objetivo e metodológico, a interpretação constitucional, mais amplo há de ser o círculo dos que dela devam participar. *É que se cuida de Constituição enquanto processo público [...]*. Diante da objeção de que a unidade da Constituição se perderia com a adoção desse entendimento, deve-se observar que as regras básicas de interpretação remetem ao '*concerto*' que resulta da conjugação desses diferentes intérpretes da Constituição no exercício de suas funções específicas [...]. (HÄBERLE, 2002, p. 32, grifos nossos).

Se a questão da legitimação é colocada de modo a inquirir-se todos os que não se encontram formal ou oficialmente imbuídos de competência para interpretar a Constituição, tem-se que qualquer intérprete é orientado não só pela teoria, mas também pela práxis, não sendo esta última exclusividade dos intérpretes oficiais. Os juízes interpretam a Constituição

no âmbito da própria “esfera pública”<sup>1</sup> e imersos na realidade. Tão sujeitos, neste ponto, quanto os não autorizados. As influências, portanto, destas “externalidades” não deve ser considerada uma ameaça à independência pessoal ou funcional dos juízes em termos de vinculação de sua atuação à lei (ao ordenamento jurídico, de modo geral). Pelo contrário, tais influências, assevera Häberle (2002, p. 31-32), “contêm também uma parte de legitimação e evitam o livre arbítrio da interpretação judicial”. Trata-se da interpretação contextualizada, que remonta a uma preocupação a qual exsurge, por sua vez, desde o advento da fenomenologia husserliana, com a recuperação da relevância do próprio fenômeno para a sua compreensão e segue sendo trabalhada por Martin Heidegger e outros, de maneira a repercutir em toda a forma como se encara a própria *compreensão* na pós-modernidade.

Dessa forma, se a legitimação pela vivência da práxis é uma legitimação possível do próprio intérprete autorizado, tal legitimação qualificaria um rol muito maior de potenciais intérpretes, inclusive capazes de trazer para o processo interpretativo da Constituição vivências muito mais profundas e muito mais desta *realidade* tão cara a Häberle e ao processo político-constitucional.

O *processo político-constitucional* revela-se, pois, como um *processo público*, tal qual já indicado supra, cujo objetivo, ao congregiar todos os potenciais atores desta interpretação/concretização, é a obtenção de um “concerto”, resultante de toda esta amálgama de diferentes opiniões, manifestações e interesses.

Há que se mencionar, ainda, uma legitimação decorrente de reflexões *teórico-constitucionais*. Nesse sentido, a incorporação da dimensão pluralista da sociedade ao processo de interpretação encontra o seu fundamento no argumento de que tal dimensão evidenciaria, uma vez mais, o escopo de *publicidade e realidade da Constituição*: “a integração, pelo menos indireta, da '*res publica*' na interpretação constitucional em geral é expressão e consequência da orientação constitucional aberta no campo de tensão do possível, do real e do necessário. [...]” (HÄBERLE, 2002, p. 33). Ademais, uma Constituição que faça referência não apenas à estrutural estatal, em sentido estrito, mas também discipline a sociedade como um todo, incluindo até mesmo setores da vida privada, não poderá, jamais, lidar com os atores sociais e privados (particulares) como “meros objetos”, mas, sim, como sujeitos ativos e participativos.

Por fim, seria possível verificar, em Häberle, uma *teoria da democracia como*

---

1 Conceito bastante utilizado por Häberle, mas que o autor não se preocupa em delimitar, apenas deixando indicativos da relação entre esta esfera e a “abertura” da sociedade, bem como a “pluralidade de intérpretes”; por isso, iremos trabalhar, adiante, com a conceituação e entendimento habermasiano de “esfera pública”, em caráter complementar.

*legitimação*. A figura do Estado legitimar-se-ia, ainda, através de uma perspectiva propriamente democrática (da Teoria da Democracia). Nesse contexto, seria possível aludir, a princípio, à ausência de legitimação democrática por parte dos cidadãos, grupos e/ou doutrinadores, por exemplo, para a interpretação constitucional. A noção de democracia, no entanto, alerta o jurista alemão, não se consubstancia apenas no âmbito da delegação formal de poder e responsabilidade do povo para os órgãos estatais (através dos processos eleitorais). Ao adotar-se a compreensão de *sociedade aberta*, a própria noção de *democracia* passaria a estar atrelada àquela, desenvolvendo-se por intermédio da relação entre o processo político tanto público, quanto pluralista e a práxis cotidiana, afinal, democracia só se desenvolveria mediante, justamente, o debate acerca de necessidades, possibilidades e alternativas pensadas a partir de demandas da realidade concretamente considerada, bem como a partir dos “concertos” possíveis.

O entendimento de “povo” também sofrerá, pois, necessárias adaptações:

“Povo” não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um *elemento pluralista para a interpretação* que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão [...]. (HÄBERLE, 2002, p. 37, grifos nossos).

A *democracia do cidadão*, portanto, pensada com base nos moldes häberleanos, erige-se a partir dos direitos fundamentais e não mais sobre uma concepção restritiva de acordo com a qual o povo soberano apenas delega poder e exerce a sua cidadania mediante o voto.

Com base em tudo o quanto se pontuou acima, em termos de transformações da hermenêutica jurídica constitucional, têm-se as seguintes conclusões:

1. *O juiz constitucional já não interpreta, no processo constitucional, de forma isolada*: muitos são os participantes do processo; as formas de participação ampliam-se acentuadamente;
2. Na posição que antecede a interpretação constitucional 'jurídica' dos juízes [...], *são muitos os intérpretes, ou, melhor dizendo, todas as forças pluralistas públicas são, potencialmente, intérpretes da Constituição* [...]. A esfera pública pluralista [...] desenvolve força normalizadora [...]. Posteriormente, a Corte Constitucional haverá de interpretar a Constituição em correspondência com a sua atualização pública;
3. Muitos problemas e diversas questões referentes à Constituição material não chegam à Corte Constitucional, seja por falta de competência específica da própria Corte, seja pela falta de iniciativa de eventuais interessados. Assim, *a Constituição material 'subsiste' sem interpretação constitucional por parte do juiz* [...]. (HÄBERLE, 2002, p. 41-42, grifos nossos).



Até aqui, muito se referiu à dimensão *pluralista* da proposta häberleana e pouco à *procedimental*, embora esta figure, muito mais, como uma instrumentalização daquela. Nesse diapasão, já fizemos menção à noção de “concerto”, sugerida por Peter Häberle, para referir-se à harmonização de vontades, interesses e manifestações dos mais variados atores potencialmente participantes do processo de interpretação constitucional. O que resta enfatizar, contudo, é que a produção deste(s) “concerto(s)” e a obtenção de uma *unidade política* (como resultado do processo político-constitucional), ainda que resista à objeção concernente ao argumento da possível “dissolução” da interpretação da constitucional, não o faz, obviamente, sem tensões, e, para tanto, não deve, pois, ser simplificada, bem como, nos dizeres de Häberle (2002, p. 51), “(mal-)entendida como uma concepção simplesmente harmonizadora”. Não se trata, na obtenção do concerto ou consenso, de mera bricolage de opiniões, superposição de interesses, arremate de manifestações ou espaços fictícios de discussão. Não. O consenso, aqui considerado no sentido habermasiano, como se verá a seguir, será tanto mais válido quanto mais for resultado de *conflitos e compromissos* entre participantes, livres para fazer valer – argumentativa, consistente e responsavelmente, frise-se – diferentes opiniões, na defesa de seus interesses legítimos.

“*Constitucionalizar formas e processos de participação é uma tarefa específica de uma teoria constitucional (procedimental)*”, assevera Häberle (2002, p. 55). O processo político é um processo de comunicação que envolve todos os atores possíveis, num diálogo de todos entre si. Logo, opiniões e posições “diversionistas”, sobretudo, devem encontrar espaço (válido, legítimo e reconhecidamente democrático). Por isso, este processo deve manter-se o mais aberto e pluralista possível. Mas tal abertura não se deve dar sem algum controle, sem que se determinem as “regras do jogo” – e, neste ponto, mais uma vez remetemos ao desenvolvimento mais articulado e metuculoso de Jürgen Habermas, a seguir –, afinal, como bem enfatiza Häberle (2002, p. 55), “a ausência [...] de '*academical self-restraint*' pode levar a uma perda de autoridade. A teoria constitucional democrática aqui enunciada tem também uma peculiar responsabilidade para a a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”. Essa preocupação e responsabilidade concretizam-se justamente na forma procedimental como se estruturam todas as considerações e propostas feitas até o presente momento, mediante a previsão geral das formas, procedimentos e instrumentos de participação democrática, aberta e pluralista.

Em grande síntese de tudo o quanto se afirmou acerca do pensamento desenvolvido por Peter Häberle na obra em apreço, ficamos com as seguintes palavras de Gilmar Mendes, constantes da apresentação do livro:

[...] Häberle propugna pela adoção de uma hermenêutica constitucional adequada à sociedade pluralista ou à chamada sociedade aberta. Tendo em vista o papel fundante da Constituição para a sociedade e para o Estado, assenta Häberle que todo aquele que vive a Constituição é um seu legítimo intérprete. Essa concepção exige uma radical revisão da metodologia tradicional, que, como assinala Häberle, esteve muito vinculada ao modelo de uma sociedade fechada. A interpretação constitucional dos juízes, ainda que relevante, não é (nem deve ser) a única. Ao revés, cidadãos e grupos de interesse, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública constituiriam forças produtivas de interpretação, atuando, pelo menos, como pré-intérpretes [...] do complexo normativo constitucional. [...] Evidentemente, essa abordagem tem consequências para o próprio processo constitucional. Häberle enfatiza que os instrumentos de informação dos juízes constitucionais devem ser ampliados e aperfeiçoados, especialmente no referente às formas gradativas de participação e à própria possibilidade de interpretação no processo constitucional (notadamente nas audiências e nas “intervenções”). Impõe-se, pois, para Häberle, um refinamento do processo constitucional, de modo a se estabelecer uma comunicação efetiva entre os participantes desse processo amplo de interpretação. Portanto, o processo constitucional torna-se parte do direito de participação democrática. (HÄBERLE, 2002, p. 09-10).

Se Carlos Cossio, na década de 1940, já reconhecia e reiterava, com veemência, que o Direito é *vida humana vivente*<sup>2</sup>, mas a incorporação desta vivência se daria pela mediação que a valoração jurídica faria no processo *empírico-dialético* de compreensão do fenômeno jurídico, entre o substrato correspondente às condutas humanas e o sentido consubstanciado na formulação da proposição jurídica (norma), Peter Häberle vem, em 1975, para defender a incorporação direta daquela vivência, *abrindo*, pois, o processo de interpretação constitucional para a participação e colaboração direta dos múltiplos atores potenciais (institucionais, políticos, jurídicos, sociais, individuais, etc), a fim de assegurar a representatividade do aspecto *plural* encontrado em praticamente toda e qualquer sociedade, aspecto imprescindível nas sociedades democráticas. Para garantir essa abertura de modo construtivo e colaborativo, urge a necessidade de pensar-se novas formas e mecanismos *procedimentais* de participação, de modo a instrumentalizar uma proposta tão inovadora, irreverente, quanto necessária, sem que se prescindia do estabelecimento das “regras do jogo”, um controle importante para assegurar a própria validade, legitimidade e solidez dos consensos assim obtidos.

### **3. As noção de “esfera pública”, a “democracia deliberativa”, o “agir comunicativo” e a “ética do discurso” no pensamento de Jürgen Habermas:**

---

2 De acordo com Cossio, pois: “[...] *la valoración es el momento vivo de la interpretación; ella es el momento de vida humana viviente en cuanto el Derecho es precisamente vida humana viviente, de modo que si se la quiere transponer al Derecho su finalidad, al Derecho se lo troncha de la vida: ni la estructura lógica ni las determinaciones contingentes de una norma jurídica son vida humana viviente; sólo lo es su valoración.* [...]” (COSSIO, 1954, p. 96).

## **desenvolvendo e operacionalizando as ideias lançadas por Peter Häberle**

As noções de *opinião pública* e *esfera pública* permeiam a centralidade do raciocínio, aberto e pluralista, desenvolvido por Peter Häberle na obra analisada acima; não obstante tal centralidade, o jurista alemão apenas lança os seus contornos, mas não se preocupa – ao menos nesta conferência, cuja transcrição e primeira publicação datam de 1975 –, em apresentar uma compreensão mais detida e pormenorizada desses conceitos-chave. Com Habermas, portanto, partiremos em busca de um melhor entendimento das citadas noções.

Para o (jus)filósofo também alemão, Jürgen Habermas (1997, p. 91-92), a ***esfera pública*** representa: “*uma estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida através da sociedade civil [...] [,] uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco [...] [,] um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém sensíveis no âmbito de toda a sociedade*”. Através destas metáforas iniciais, Habermas delinea um *espaço social* (sim, não se trata, aqui, de uma preocupação com os conteúdos ou funções daquilo que é cotidianamente comunicado) que favorece e propicia o *agir comunicativo*, a comunicação direcionada para o entendimento entre os mais diversos sujeitos participantes.

No contexto geral de uma teoria da democracia, o papel da esfera pública, essa grande caixa de ressonância dos problemas sociais, é “reforçar a pressão exercida” por tais demandas, não se limitando, pois, a vivenciá-las e identificar os pontos que necessitam mudanças, mais, sobretudo “tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar” (HABERMAS, 1997, p. 91). É a esfera pública o *locus* prioritário da insatisfação manifesta, da discussão, do debate (informal ou formal), das sugestões, da convergência (ou divergência) de interesses, do mero comentário ou da articulação. E, se os participantes desta esfera têm apenas uma capacidade limitada de resolução dos próprios problemas, limitada não é a sua aptidão para figurar como grande fiscal, agente do controle sobre a ação da autoridade política (sobretudo do gestor administrativo) quanto a estes mesmos problemas.

Ainda assim, mesmo quando articulada, a esfera pública não pode ser compreendida como uma instituição ou organização, na medida em que não exige, para a sua configuração, o estabelecimento de competências, nem a distribuição de funções, muito menos regula ou restringe a inserção ou participação de novos sujeitos; tampouco se trata de um sistema, afinal, uma de suas características é justamente a ausência de rígidos limites externos, restando esses, se existirem, sobremaneira “abertos, permeáveis e deslocáveis”.

Basta, para que se caracterize a esfera pública, a abertura de um espaço de comunicação – situação de fala intersubjetivamente compartilhada, em que um sujeito se posiciona perante a fala do(s) outro(s); desde que não se trate de um espaço de mera observação mútua, eis constituído, através da linguagem, o espaço público de diálogo (não monólogo e sim interação). Tais espaços podem estar localizados tanto em ambientes físicos, como praças, arenas, auditórios, foros, como também virtuais, destacando-se, aqui, o papel da mídia, que demonstra a generalização da esfera pública.

Numa síntese da intrínseca e conceitual relação entre esfera pública e agir comunicativo (o qual será também discutido, de forma mais detida, a seguir), reitera Habermas que:

[...] A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana. [...]. (HABERMAS, 1997, p. 92, grifos do autor).

No âmbito da esfera pública, a mera *doxa* pode converter-se em consistente ***opinião pública***. Nesse sentido, explica Habermas que, naquele espaço, quando surgem temas que comportam posicionamentos do tipo “pró ou contra”, informações e argumentos são moldados sob a forma de opiniões focalizadas; enfeixadas, adquirem o *status* de opinião pública, em razão do modo como foram edificadas e pelo assentimento que compartilham. Esse *status*, contudo, não está associado à representatividade estatística. Não se trata de um levantamento numérico de opiniões individuais, logo, não se confunde com o resultado de *pesquisas de opinião*; esta pode apenas apresentar um reflexo da opinião pública já formada mediante o debate de temas específicos em espaços públicos articulados.

As regras do discurso, isto é, a forma (os procedimentos e posturas adotados) como se dá a comunicação em um determinado espaço, contribuem significativamente para a formação de uma opinião pública sólida, consistente e representativa. Habermas refere-se, aqui, a controvérsias “mais ou menos amplas” e mensagens (informações, argumentos) “mais ou menos” racionais, sendo esse “mais ou menos”, interferente no nível do discurso que precede a consolidação da opinião pública, decisivo para determinar a qualidade do resultado. Nas próprias palavras do autor, que já introduz a importante discussão acerca da relevância das “regras do jogo” no debate e participação na *esfera pública* para a formação de *opiniões públicas* e *consensos* capazes de interferir, legitimamente, no cenário político-democrático,

tem-se que:

[...] o sucesso da comunicação pública não se mede *per se* pela “produção de generalidade”, e sim, *por critérios formais do surgimento de uma opinião pública qualificada*. As estruturas de uma esfera pública encampada pelo poder excluem discussões fecundas e esclarecedoras. A “qualidade” de uma opinião pública constitui uma grande empírica, na medida em que *ela se mede por qualidades procedimentais de seu processo de criação*. Vista pelo lado normativo, ela fundamenta uma medida para a legitimidade da influência exercida por opiniões públicas sobre o sistema político. [...]. (HABERMAS, 1997, p. 94, grifos nossos).

Destaca-se, na esfera pública e nesse processo de estruturação de opiniões públicas consistente e representativamente erigidas, o papel proativo e importância dialógica da **sociedade civil**. Para J. Habermas (1997, p. 99), o núcleo institucional da sociedade civil é composto 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”. A sociedade civil é formada, com efeito, por movimentos sociais, organizações não-governamentais, associações diversas, capazes de captar (e corporificar) aqueles ecos dos problemas sociais que ressoam (ou devem ressoar) na caixa “esfera pública”. Tais ecos institucionalizam na forma de discursos maturados e articulados, de modo a não apenas apresentar demandas, mas propôr ações, soluções e debates não mais particulares, mas de interesse coletivo e, portanto, passível de ampla discussão na esfera pública. Esses *designs discursivos*, assevera Habermas “refletem, em suas formas de organização abertas e igualitárias, certas características que compõem o tipo de comunicação em torno do qual se cristalizam, conferindo-lhe continuidade e duração”.

Em “Direito e Democracia: entre facticidade e validade”, esclarece Reese-Schäfer (2008, p. 83), o filósofo alemão oriundo, mas em certa medida dissidente, da Escola de Frankfurt, reúne os seus escritos políticos fundamentais, associando a sua teoria do agir comunicativo, mais especificamente o princípio do discurso, a uma teoria sociológica das instituições, a qual, por sua vez, vai além do marco tradicional, ao considerar não apenas o sistema político, mas também a própria esfera pública, a mídia e a sociedade civil, esta última com a sua característica dinamicidade de falas e enraizamento no *mundo da vida* (dimensão de *realidade* tão cara para Häberle no processo de interpretação constitucional).

Da referida obra, para além das noções já trabalhadas, nos deteremos, agora, na ideia de **democracia deliberativa**.

Reese-Schäfer (2008, p. 92), intérprete de Habermas, conceitua, lexicalmente, o termo *deliberação* e aponta para os seus traços distintivos antes de adentrar na análise da

democracia deliberativa trabalhada por Habermas. Originário do latim *deliberatio*, o termo remonta a uma compreensão de *decisão* que envolve etapas prévias de apreciação, necessária *reflexão* e *debate argumentativo*, contrapondo-se àquelas decisões decorrentes de meros comandos. Trata-se da “forma civil da decisão política e a característica de todos os grêmios de iguais”. O exame crítico dos espaços de deliberação perpassa, com efeito, pela indagação acerca da garantia de condições equânimes de participação a todos os interessados, a fim de averiguar se não se está diante de mais um cenário imerso na lógica do poder político, em que as verdadeiras decisões foram previamente tomadas, nos bastidores, e a “deliberação” (artificialmente conduzida) consiste em nada mais, nada menos do que uma forma de conferir ares de legitimidade à decisão já estabelecida. Nesse contexto, o ponto alto da teoria habermasiana, destaca Reese-Schäfer, “reside no fato de que ela não analisa o conteúdo ou o resultado da deliberação, mas a *realização procedimental* é especialmente decisiva para definir se as formas de formação de vontade são democráticas ou autoritárias” (grifamos).

A *democracia deliberativa* de Jürgen Habermas é, pois, *procedimental*, revelando um nítido escopo normativo direcionado não apenas aos especialistas operadores do direito, mas a todos os potencialmente interessados e/ou envolvidos, à medida que avalia os procedimentos mais elementares que uma decisão deve observar para ser considerada verdadeiramente democrática. Exige-se, aqui, que todo e qualquer processo decisório aproxime-se, o máximo possível, do modelo deliberativo ora proposto, dotando de certa objetividade a análise da legitimação/validade deste processo.

Os contornos do projeto habermasiano de uma democracia deliberativa podem ser mais bem delineados se confrontado tanto com o *modelo liberal*, de um lado, capaz de comportar acordos de interesses privados em sociedades despolitizadas, quanto com o *modelo civil-republicano*, de outro, em termos de auto-organização política de cidadãos ativos e politizados. A democracia deliberativa encontra-se, portanto, equidistante de ambos os modelos citados, uma vez que apresenta pretensões nem tão ambiciosas quanto a estratégica civil-republicana, nem tão flexíveis quanto a liberal. Desta última, incorpora a institucionalização de matriz constitucional do processo decisório, partindo do pressuposto de que seria necessário o estabelecimento prévio e geral das “regras do jogo”, não se depositando todo o ônus da organização política nos próprios cidadãos, mas também sem deixar “soltos”, sem orientação, os processos concretos de formação da opinião, debate e, por conseguinte, consensos, na esfera pública, os quais, além disso, tornam-se orientados para a tomada de decisões, sem, ademais, prescindir da dimensão comunicativa, afinal:

[...] discussões parlamentares também têm um lado comunicativo, que elas têm em comum com os processos de entendimento da esfera pública democrática, os meios de comunicação e as múltiplas corporações. “O fluxo comunicacional que serpenteia entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação” (362). (REESE-SCHÄFER, 2008, p. 94).

O cenário político-democrático, em termos de efetivação de uma democracia deliberativa, fica, então, assim montado: ao lado do Estado e do Mercado, Habermas acrescenta uma terceira e importante esfera, a da Sociedade Civil; ao lado dos recursos *dinheiro* e *poder administrativo*, o filósofo põe em cena um terceiro recurso, o da solidariedade, isto é, o *poder comunicativo*.

Num quadro esquemático, assim ilustra, Reese-Schäfer (2008, p. 94), a democracia deliberativa habermasiana:

Democracia deliberativa

Recurso	Sistema	Esfera
Poder administrativo	Administração política	Estado (sistema político)
Dinheiro	Sistema econômico de comércio	Mercado (sociedade burguesa)
Poder comunicativo (solidariedade)	Redes públicas de comunicação	Sociedade civil (esfera pública)

Essa dimensão comunicativa, tão presente em praticamente todos os desdobramentos do pensamento habermasiano, decorre da crítica à *razão instrumental* própria da modernidade e insere-se no âmbito da *virada linguístico-filosófica* iniciada por Wittgenstein, do paradigma da filosofia da consciência (que atingiu o seu ponto alto com E. Kant) para o paradigma da filosofia da linguagem.

Em sua *teoria do agir comunicativo*, Habermas elabora uma nova compreensão de razão, em crítica à *razão instrumental*<sup>3</sup> (a princípio posta a serviço da liberdade, autonomia e autodeterminação humanas, mas que se tornou instrumentalizadora do conhecimento tido

---

3 Assim identifica, Habermas, a razão instrumental: “Por «trabajo» o acción racional con respecto a fines entiendo o bien la acción instrumental o bien la elección racional, o una combinación de ambas. La acción instrumental se orienta por reglas técnicas que descansan sobre el saber empírico. Esas reglas implican en cada caso pronósticos sobre sucesos observables, ya sean físicos o sociales; estos pronósticos pueden resultar verdaderos o falsos. El comportamiento de la elección racional se orienta de acuerdo con estrategias que descansan en un saber analítico. Implican deducciones de reglas de preferencias (sistemas de valores) y máximas generales; estos enunciados pueden estar bien deducidos o mal deducidos. La acción racional con respecto a fines realiza fines definidos bajo condiciones dadas. Pero mientras la acción instrumental organiza medios que resultan adecuados o inadecuados según criterios de un control eficiente de la realidad, la acción estratégica solamente depende de la valoración correcta de las alternativas de comportamiento posible, que sólo puede obtenerse por medio de una deducción hecha con el auxilio de valores y máximas” (HABERMAS, 2002, p. 68).

como apto a sujeitar a natureza à razão humana, empírica, racional e técnica, preocupada com a otimização crescente da relação entre meios e fins, mas cujo foco concentrou-se muito mais nos meios do que na reflexão crítica acerca dos fins pretendidos e terminou por servir à dominação do próprio indivíduo), mas também de modo a superar aquela já promovida por Horkheimer e Adorno (grandes expoentes da “Teoria Crítica” associada à Escola de Frankfurt), na *dialética do esclarecimento* de matriz kantiana.

A *razão comunicativa* pensada por Habermas desenvolve-se num processo de interação dialógica entre atores que se veem envolvidos numa mesma situação, socialmente contextualizada, de fala, tanto em interações espontâneas, quanto na esfera mais organizada do discurso (desenvolvido em torno do *princípio do discurso* ou “Princípio D” (PD)). No âmbito do discurso (PD), todos os participantes podem apresentar pretensões de verdade, desde que o façam livre e argumentativamente e sujeitem-se às contestações, igualmente livres e argumentativas, dos demais, vencendo o melhor argumento, em um ambiente de racionalidade e aceitação livre de coação, em que predomina a intenção geral de diálogo e entendimento (*consensos* ainda que históricos e provisórios), mesmo sem prescindir das tensões e embates necessários no processo. Nas palavras de uma outra intérprete, esta brasileira, de Habermas, Barbara Freitag:

Na ação comunicativa, cada interlocutor suscita uma pretensão de validade quando se refere a fatos, normas e vivências, e existe uma expectativa que seu interlocutor possa, se assim o quiser, contestar essa pretensão de validade de uma maneira fundada [...], isto é, com argumentos. É nisso que consiste a racionalidade para Habermas: não uma faculdade abstrata, inerente ao indivíduo isolado, mas um procedimento argumentativo pelo qual dois ou mais sujeitos se põem de acordo sobre questões relacionadas com a verdade, a justiça e a autenticidade. Tanto no diálogo cotidiano como no discurso, todas as verdades anteriormente consideradas válidas e inabaláveis podem ser questionadas; todas as normas e valores vigentes têm de ser justificados; todas as relações sociais são consideradas resultado de uma negociação na qual se busca o consenso e se respeita a reciprocidade, fundados no melhor argumento. A razão comunicativa circunscreve um conceito para o qual o questionamento e a crítica são elementos constitutivos, mas não sob a forma monológica, como ainda ocorria na Dialética do Esclarecimento ou na Dialética Negativa, e sim de forma dialógica, em situações sociais em que a verdade resulta de um diálogo entre pares, seguindo a lógica do melhor argumento. (FREITAG, 2004, p. 59-60).

Um outro aspecto<sup>4</sup> importante do pensamento de Habermas, já que mencionamos a teoria do agir comunicativo e as condições em que se dá o discurso voltado para a formação de *consensos*, é a *ética do discurso* como condição para a validade deste consenso

---

4 Dentre tantos outros aspectos que, embora significativos, são prescindíveis para o propósito deste trabalho, que não tem como objetivo o exame minucioso da obra do filósofo alemão, mas apenas encontrar elementos que permitam densificar e operacionalizar as ideias de Habermas no contexto de uma democracia e cidadania participativas.



discursivamente formado. Essa preocupação ética de Jürgen Habermas pretende dar à ética, em geral, um fundamento racional, mediante a crença na possibilidade de se estabelecer princípios morais mínimos que devem nortear a convivência humana e dos quais não se pode prescindir, figurando como base para a comunicação; tratam-se do(a): *reconhecimento do outro, não-coação da comunicação, disposição para a solução de problemas e fundamentação de normas através do discurso livre e igual*. Desse modo, afirma Reese-Schäfer (2008, p. 64), “pode-se fundamentar uma ética secular, não-metafísica, que é apropriada para uma situação de pensamento, na qual somente pessoas ainda muito ingênuas poderão recorrer a instituições ambíguas de valores ou à ancoragem diferente”.

Um consenso válido e discursivamente formado, com efeito, deve atender aos Princípios D e U, este último de universalização<sup>5</sup>, que diz respeito à necessidade de aceitação, por parte dos participantes do diálogo e da formação do consenso, das regras preestabelecidas (um mínimo moral, logo, de natureza pragmático-transcendental), observando-se, pois, as seguintes condições elencadas por Apel e Habermas:

1. Toda pessoa que ingressa em um discurso racional, na busca de convencer alguém, precisa admitir os princípios básicos do discurso argumentativo racional.
2. Entre essas regras, algumas têm conteúdo apenas lógico-semântico, o que não interessa diretamente à ética.
3. Todavia, o discurso racional tem certas regras procedimentais (sobre quem pode falar, em que momentos e sobre que assuntos) que exigem a eliminação de toda coerção exterior e que, nessa medida, criam uma situação de igualdade, especialmente na possibilidade de que qualquer pessoa pode ingressar na discussão.
4. Se qualquer pessoa pode ingressar na discussão, não podemos excluir qualquer interesse e, portanto, para que cheguemos a um consenso sobre uma afirmação qualquer, é preciso que essa posição seja universalmente aceita.
5. Logo, todo aquele que aceita as pressuposições comunicacionais necessárias do discurso argumentativo racional e sabe o que quer dizer justificar uma norma de ação precisa admitir o princípio da universalização como parte integrante da ideia de justificação. (COSTA, s/d, p. 10-11).

#### **4. Democracia participativa e políticas públicas: introduzindo as propostas de Häberle e Habermas no contexto da realidade brasileira**

---

5 De acordo com Habermas: “Primeiro, um princípio de universalização (U) é introduzido como regra de argumentação para discursos práticos; em seguida, essa regra é fundamentada a partir dos pressupostos pragmáticos da argumentação em geral, em conexão com a explicitação do sentido de pretensões de validade normativas. [...] O segundo passo, destinado a demonstrar a validade universal de U, validade essa que ultrapassa a perspectiva de uma cultura determinada, baseia-se na comprovação pragmático-transcendental de pressupostos universais e necessários da argumentação”. (HABERMAS, 1989, p. 143).

Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil assumiu expressamente o modelo de *Estado Democrático de Direito*, estabelecendo os seus fundamentos e objetivos respectivamente nos artigos 1º e 3º da Constituição.

Paulo Bonavides (1993, p. 13) compreende a *democracia* como “aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo”; trata-se, com efeito, de um governo *do povo, pelo povo e para o povo*, tal como proferiu Abraham Lincoln, no famoso Discurso de Gettysburg (1863).

Conforme indica Carneiro (2007), Bonavides já vinha sinalizando, há algum tempo, a crise contemporânea da democracia representativa brasileira, a qual se encontrava cada vez mais restrita a uma legitimação formal pelo voto popular, ao passo que, em termos de decisões e projetos políticos, o que se verificava era uma nítida cisão entre Estado e sociedade, entre as medidas adotadas por parte dos governantes e os interesses dos governados.

Em face desse panorama, o constitucionalista brasileiro propõe a implementação de uma *democracia participativa*, isto é, a construção de uma estrutura organizacional que contemple mecanismos de participação efetiva dos governados, instrumentos de exercício e manifestação direta da vontade geral e democrática, de modo a assegurar tanto a soberania popular, quanto a “repolitização” da legitimidade política. Para Bonavides, não haveria democracia sem participação.

O cerne deste conceito de democracia participativa é, portanto, não apenas a *vontade*, mas a real *atuação* soberana do povo brasileiro; daí a imprescindibilidade dos meios e formas tanto de participação, quanto de controle da atuação política, do exercício do poder, por parte de todos(as) os(as) brasileiros(as). Não basta a adoção formal do modelo democrático e a efetivação, igualmente formal, dos processos eleitorais; é preciso materializá-lo, expandir e concretizar a influência democrática da população. Nas palavras do citado constitucionalista: “a participação é o lado dinâmico da democracia, a vontade atuante que, difusa ou organizada, conduz no pluralismo o processo político à racionalização, produz o consenso e permite concretizar, com legitimidade, uma política de superação e pacificação de conflitos” (BONAVIDES, 1985, p. 509-510).

No modelo participativo, o povo tem acesso contínuo e direto aos seus representantes, não apenas no curso do processo eleitoral, fazendo-se ouvir de forma institucionalizada e prévia às tomadas de decisões. Eis que está em causa, aqui, o princípio democrático através

do seu componente da participação (princípio da participação), o qual pode assumir desde as formas mais clássicas, tais como o referendo e o plebiscito, até as mais contemporâneas, conforme se verá a seguir.

Para José Luís Moreira da Silva<sup>6</sup>, por fim:

A democracia participativa é considerada um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional.

Nos últimos governos, ao que tudo indica, começou a operar-se uma reestruturação da relação entre Governo e Sociedade. Foi o que se verificou no decorrer do Curso de Formação em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça (GPPGER), promovido pelo Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (NEIM) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), agora já prestes a iniciar a sua 2ª edição.

No Módulo V do referido curso, material didático elaborado pelo Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM/IMS/UERJ) – numa parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Ministério da Educação (MEC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e ONU Mulheres –, ao se discutir justamente o modelo de democracia participativa, afirmou-se, de modo contundente, que a Constituição Federal de 1988 adotara a forma democrática tanto representativa, quanto participativa, assinalando para a necessária incorporação da sociedade em todos os processos decisórios, mais especificamente no que tange à formulação e gestão de políticas públicas.

Com o propósito de atender aos ditames constitucionais, o governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva teria pautado-se nos seguintes pressupostos:

1. Reestruturação da capacidade estatal;
2. Centralidade das políticas sociais;
3. Ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social;
4. Experiências de políticas de transversalidade.

Passaram, então, a ser organizadas *conferências e consultas públicas*, instituídos

---

6 Página da internet: SILVA, José Luís Moreira da. *Democracia participativa*. In: Dicionário dos Termos Europeus. Disponível em: <[http://www.carloscoelho.org/saber\\_mais/ver\\_dicionario.asp?submenu=35&gloss=458](http://www.carloscoelho.org/saber_mais/ver_dicionario.asp?submenu=35&gloss=458)>. Acesso em: 24 jan. 2014.

*ouvidorias e conselhos, e realizadas mesas de negociação, a fim de institucionalizar mecanismos de participação. Desde 2003 até o ano de elaboração do material didático (2011), teriam sido criados 19 (dezenove) Conselhos Nacionais e realizadas 67 (sessenta e sete) Conferências Nacionais; tudo com o intuito de assegurar a participação social na elaboração de políticas públicas e na fiscalização permanente da aplicação dos recursos públicos (GPPGER-MOD.V, 2011, p. 33).*

Restaria, pois, configurado o cenário assim descrito por Spink & Teixeira:

O que antes eram as responsabilidades específicas e exclusivas das burocracias técnicas e profissionais governamentais logo começaram a ser vistas como responsabilidades mais amplas da sociedade, onde as instituições políticas têm seu papel, mas não de maneira monopolista. Hoje, no Brasil, como também em outras partes do mundo, novas práticas de coordenação que utilizam redes, alianças e fóruns deliberativos, formando o que Hirst chamou de uma “governança social negociada”, crescem em visibilidade (SPINK & TEIXEIRA, 2007, p. 46).

Destacam-se, nesse processo, a própria criação dos Conselhos de Direito e de Secretarias como a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), além do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 36/2009 – de composição plural, incluindo integrantes da sociedade civil e dos movimentos sociais, para monitoramento do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM), cujo acompanhamento pode se dar, também, por qualquer pessoa, através do portal virtual do Sistema de Acompanhamento do PNPM (SAPNPM) – e do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), criado por meio do Decreto n.º 6.872/2009, também de composição ampla e plural.

Ademais, o próprio Plano Plurianual de Investimentos (PPA) da Administração Pública, em vigor ao tempo da elaboração do material em apreço, teria tentado incorporar os seguintes princípios elencados por Caio Marcio Marini Ferreira (1999), ao preconizar as transformações necessárias quanto à forma de implementação de políticas e ações governamentais:

- a) focalização da ação do Estado no cidadão, o que significa o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania [...];
- b) reorientação dos mecanismos de controle para resultados, o que significa evoluir de uma lógica baseada tão-somente no controle da legalidade e do cumprimento do rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos [...];
- c) flexibilidade administrativa, que permita a instituições e pessoas alcançarem seus

objetivos [...];

d) controle social, o que quer dizer desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximo da ação. Se o objetivo é o resgate da cidadania e a reorientação para resultados, esse controle não pode se limitar apenas à dimensão interna, com base em quem presta o serviço. Tem de ser na perspectiva de quem usa ou se beneficia da prestação dos serviços públicos (FERREIRA, 1999, p. 87).

Novos aspectos do processo passaram, então, a ser levados em conta, tais como: participação da comunidade na formulação das ações políticas; resultados alcançados em face das metas estabelecidas e das mudanças esperadas na situação-problema identificada inicialmente (avaliando-se os efeitos da ação sobre a qualidade de vida da população); satisfação da população com esses resultados; atuação das instituições parceiras (quando houver) e sua contribuição para os resultados alcançados; a criação de mecanismos de prestação de contas para a sociedade sobre as ações governamentais e seus resultados. Tudo isso visando atingir o objetivo maior de *ampliação do diálogo entre Estado e sociedade civil*, para que as populações beneficiárias da ação governamental pudessem atuar com “o protagonismo de quem participa das decisões sobre sua vida, seu bem-estar e tem controle sobre os resultados alcançados” (GPPGER-MOD.V, 2011, p. 113-114).

O campo da formulação e gestão de políticas públicas – sobretudo aquelas desenvolvidas de forma *intersectorial* (envolvendo dois ou mais setores, áreas e/ou órgãos), *interseccional* (abarcando a interseção entre duas ou mais dimensões que potencializam, por exemplo, exclusões sociais, tais como os enfoques de gênero e raça ou gênero e gerações) e *transversal* (perspectiva que perpassa por diversas instâncias decisórias e de resolução de demandas), com enfoque em gênero e raça –, parece, pois, sobremaneira propício para a concretização de toda a discussão teórica que viemos travando até aqui, acerca das novas formas de conceber o *processo (aberto e pluralista) de interpretação constitucional*, de *democracia* (deliberativa ou participativa) e de *participação* (discursiva e ética) na *esfera pública*.

Isso porque a própria noção de *políticas públicas* refere-se ao *processo de interpretação*, densificação e concretização da Constituição Federal, dos direitos e garantias fundamentais, uma vez que consistem no conjunto de planos, programas e ações desenvolvidos pelo Estado considerado, aqui, tanto na sua dimensão propriamente estatal, de organização do exercício do poder, quanto na governamental, de gestão administrativa da unidade política, o que vai implicar na diferenciação entre *políticas de estado* – mais sólidas e duradouras, direcionadas ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República

Federativa do Brasil e dos mandamentos constitucionais mais basilares – e *políticas de governo* – de caráter eminentemente transitório, embora possam vir a tornarem-se políticas de estado, e destinadas a dar cumprimento a plataformas e agendas político-partidários, com foco em demandas específicas.

Tal processo de interpretação, conforme já alertava Häberle, deve se dar da forma mais aberta e pluralista possível, de modo a contemplar uma sociedade que, por si só, é diversificada e complexa. Além disso, enfatiza o jurista alemão, há que se considerar que todo aquele que *vive a constituição* pode figurar como um seu legítimo intérprete, trazendo para o processo de interpretação necessários elementos de realidade, da práxis orientadora do própria interpretação.

O *ciclo das políticas públicas* envolve, por sua vez, diversas etapas, que vão da definição da agenda à avaliação das políticas, perpassando por todas as subetapas de elaboração e execução das mesmas. Esse ciclo inicia-se, pois, a partir da análise da própria dinâmica política, estruturada em torno de *inputs* (entradas ou perguntas) e *outputs* (saídas ou respostas). Em seguida, atravessa as seguintes etapas:

- 1) Definição da agenda;
- 2) Formulação de políticas, com identificação de alternativas, avaliação das opções e seleção das opções;
- 3) Implementação da política pública;
- 4) Avaliação.

No Módulo I do material didático do GPPGER (2011, p. 26), tem-se o seguinte quadro explicativo das primeiras etapas:

## **CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

### **I. A AGENDA (ou “decidindo decidir”)**

É o espaço onde são constituídos os problemas, assuntos ou demandas que os “fazedores” escolhem ou são compelidos a escolher. Partindo das indagações - por que alguns problemas e assuntos são agendados e outros não?

### **II. A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS (“decidindo como decidir”)**

- a) massa de dados transforma-se em informações importantes;
- b) valores, ideais, princípios e ideologias combinam-se com informações fáticas produzindo conhecimento sobre ação;
- c) o conhecimento empírico e normativo se transforma em ações públicas, aqui e agora.

### **III. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A Implementação compreende as fases:

- a) definição do problema em seus aspectos normativos e casuais;
- b) decomposição de problema;
- c) demonstração de tratamento do problema e identificação de solução alternativa;
- d) estimativas brutas;
- e) definição de estratégias de implementação.

Desde a *definição da agenda*, isto é, da inserção de determinadas demandas na agenda política (*input*), a *sociedade civil*<sup>7</sup> e os *movimentos sociais* (GOHN, 2009), enquanto atores sociais, desempenham um papel extremamente relevante, no sentido de mobilizar a *esfera pública* (*advocacy*), consolidar *opiniões públicas* e exercer, legitimamente, influência nos processos políticos decisórios (consolidando uma democracia *deliberativa* ou *participativa*). Nesse sentido, no âmbito dos exemplos trazidos supra, que se referem às políticas públicas focalizadas em gênero e raça, destacamos duas grandes mobilizações: a Marcha Mundial das Mulheres (MMM) e a Marcha Zumbi dos Palmares (1995), bem como, evidentemente, toda a trajetória, no Brasil e no mundo, dos movimentos negro, de mulheres e feminista.

No processo de *formulação* das políticas, os mencionados atores sociais também exercem uma função essencial, no sentido de trazer a vivência dos problemas, identificá-los, delinear-los e propor as melhores formas de resolvê-los, de acordo com as demandas concretas dos principais afetados, o que colabora para o desenvolvimento de *políticas focais*, muito mais eficazes do que políticas universalistas – embora não excludentes destas últimas –, as quais operam com a dimensão meramente formal do direito à igualdade, sem considerar as diferenças existentes no plano do real.

Por fim, tanto no curso da *implementação* das políticas públicas, quanto e, sobretudo, na etapa de *avaliação e monitoramento*, a sociedade civil e os movimentos sociais figuram como fideiussores e agentes do controle do exercício do poder político (*accountability*), tanto em termos de recursos aplicados, quanto no que concerne à consecução dos objetivos de determinada política, contribuindo para a potencial reformulação da política pública em apreço ou para os ajustes possíveis e eventualmente necessários.

Resta saber, para além da garantia de participação, como se tem dado esta atuação na esfera pública, passível de influenciar os processos políticos (político-constitucionais, nos dizeres de Häberle). Será que a todos os potenciais participantes têm sido asseguradas as mesmas condições discursivas? Têm, estes atores, observado a ética do discurso apta a validar os consensos assim obtidos ou estarão os mesmos agindo com *agir estratégico* (viciado,

---

<sup>7</sup> Para além da conceituação de Jürgen Habermas já exposta acima, trazemos a compreensão de sociedade civil presente no material didático do GPPGER, de acordo com o qual: “Sociedade civil se refere à arena de ações coletivas voluntárias em torno de interesses, propósitos e valores. Na teoria, suas formas institucionais são distintas daquelas do Estado, família e mercado, embora na prática, as fronteiras entre Estado, sociedade civil, família e mercado sejam freqüentemente complexas, indistintas e negociadas. A sociedade civil comumente abraça uma diversidade de espaços, atores/atrizes e formas institucionais, variando em seu grau de formalidade, autonomia e poder. Sociedades civis são freqüentemente povoadas por organizações como instituições de caridade, organizações não-governamentais de desenvolvimento, grupos comunitários, organizações femininas, organizações religiosas, associações profissionais, sindicatos, grupos de auto-ajuda, movimentos sociais, associações comerciais, coalizões e grupos de advocacy” (GPPGER-MOD.I, 2011, p. 18).

tendencioso, malicioso) tão criticado por Habermas? Será que o quadro de avanços aqui delineado apenas diz respeito àqueles aliados e/ou que compartilham ideologia, interesses e/ou motivações próximas ao do governo em exercício?

Estas e outras reflexões similares servem muito mais, na verdade, para demonstrar que a discussão promovida por este trabalho não se encerra aqui, ainda que conquistas e avanços tenham sido observados. Há muito ainda que se fazer, mas, acima de tudo, é preciso assegurar a *qualidade* (ainda que *procedimental*) do que se conseguiu até então.

## 5. Conclusões

I) Com Peter Häberle, concluímos que o problema dos participantes da interpretação necessita ser colocado e examinado da forma mais ampla possível, a partir de um modelo de sociedade aberta; somente desse modo, pluralista e procedimental, se poderia pensar novos mecanismos de participação no processo político-constitucional, eminentemente público, de modo a contemplar a complexidade das sociedades democráticas contemporâneas;

II) Ainda com Häberle, constatamos que todo aquele que vive a norma acaba por interpretá-la, tornando-se um seu legítimo intérprete; a vivência da norma, isto é, a práxis orientadora da interpretação, torna-se elemento de realidade e publicidade imprescindíveis neste processo, mas a responsabilidade da jurisdição constitucional em dar a palavra final subsiste (é preciso, ademais, prever e manter regras do jogo – *academic self-restraint* – para validar os "concertos" resultantes das manifestações/participações pluralistas);

III) Com Habermas, por sua vez, percebemos que a esfera pública é o locus propício para a interação comunicativa, espontânea e informal, ou mais articulada e propriamente discursiva, no âmbito da qual podem ser formadas opiniões públicas, estas passíveis de interferir legitimamente, sobretudo quando capitaneadas pela sociedade civil, nos processos político-decisórios; tal interferência, por sua vez, está na base da compreensão de democracia deliberativa, a qual pressupõe a formação de consensos válidos (aplicando-se, aqui, os princípios habermasianos “D” e “U” e a sua proposta de uma ética racional/procedimental do discurso);

IV) No cenário brasileiro, Paulo Bonavides apontou as falhas do modelo brasileiro tradicional de democracia e propôs uma democracia participativa, bem próxima da proposta



deliberativa de Habermas;

V) Examinando este mesmo cenário, a partir das transformações implementadas pelo governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pôde-se perceber uma forte tendência à consolidação de uma democracia e cidadania participativas, principalmente em termos de elaboração e implementação de políticas públicas (instrumentos de interpretação e concretização do texto constitucional);

VI) Escolhemos, aqui, trabalhar com as políticas públicas focalizadas em gênero e raça, dados os avanços obtidos nesta área, capazes de revelar o protagonismo dos atores sociais, com destaque para as contribuições da sociedade civil, em geral, e dos movimentos sociais, em específico;

VII) Não obstante, a partir desta mesma escolha indagamos pela extensão das condições equânimes de participação na esfera pública discursiva e na formação de consensos válidos a todos(as) os(as) potenciais participantes, colocando a questão da observância (ou não) da ética do discurso por parte daqueles que já têm acesso a este espaço. Estas questões finais não foram, propositalmente, respondidas, justamente para deixar em aberto uma discussão que necessita continuar, não se encerrando, pois, neste breve trabalho.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. *Política e Constituição: os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

\_\_\_\_\_. *A Constituição aberta*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

\_\_\_\_\_. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

CARNEIRO, Rommel Madeiro de Macedo. *Teoria da democracia participativa: análise à luz do princípio da soberania popular*. In: Revista Jurídica da Presidência da República, Brasília, v. 9, n. 87, p. 25-34, out./nov., 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/rev\\_87/Artigos/PDF/RommelMadeiro\\_rev87.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_87/Artigos/PDF/RommelMadeiro_rev87.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2014.

COSSIO, Carlos. *La Valoración Jurídica y la Ciencia del Derecho*. Buenos Aires: Ediciones Arayú, 1954.

COSTA, Alexandre Araújo. *A ética do discurso em Habermas*. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/artigos/a-etica-do-discurso-em-habermas>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

FERREIRA, Caio Marcio Marini. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, V. & SCHWARZ, L. (orgs.). *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – Ensaio sobre a reforma administrativa no limiar do século XXI*. Brasília: UnB/ENAP, 1999. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&Itemid=99999999&gid=1509](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&Itemid=99999999&gid=1509)>. Acesso em: 24 jan. 2014.

FREITAG, Barbara. *A teoria crítica: ontem e hoje*. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM GÊNERO E RAÇA (GPPGER) – MÓDULO I. [Orgs.] Maria Luiza Heilborn, Leila Araújo, Andréia Barreto. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011.

GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM GÊNERO E RAÇA (GPPGER) – MÓDULO V. [Orgs.] Maria Luiza Heilborn, Leila Araújo, Andréia Barreto. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011.

GOHN, Maria da Glória. *Novas teorias dos movimentos sociais: o debate contemporâneo*. São Paulo: Loyola, 2009. Disponível em: <[www.redalyc.org/pdf/715/71512786019.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/715/71512786019.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2014.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional – A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I. Col. Biblioteca Tempo Universitário, 101. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Col. Biblioteca Tempo Universitário, 102. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. *Ciência y técnica como “ideología”*. 4ª ed. Madrid: Tecnos, 2002.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

HUSSERL, Edmund. *Idéias para uma fenomenologia pura e para uma filosofia fenomenológica: introdução geral à fenomenologia pura*. São Paulo: Idéias & Letras, 2006. Disponível em: <<http://es.scribd.com/doc/56106438/Edmund-Husserl-Ideias-Para-Uma-Fenomenologia-Pura-Capitulos>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

LÜCHMANN, Lúcia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre / Lúcia Helena Hahn Lüchmann*. Campinas, SP: (s. n.), 2002. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) - Universidade

Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000246426>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. 5ª ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

REESE-SCHÄFER, Walter. *Compreender Habermas*. Petrópolis: Vozes, 2008.

SILVA, José Luís Moreira da. *Democracia participativa*. In: Dicionário dos Termos Europeus. Disponível em: <[http://www.carloscoelho.org/saber\\_mais/ver\\_dicionario.asp?submenu=35&gloss=458](http://www.carloscoelho.org/saber_mais/ver_dicionario.asp?submenu=35&gloss=458)>. Acesso em: 24 jan. 2014.

SPINK, P. & TEIXEIRA, M.A.C. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da administração pública visto a partir do Programa Gestão Pública e Cidadania. In: GUEDES, A. M. & FONSECA, F. (orgs.). *Controle Social da Administração Pública*. Cenários, Avanços e Dilemas no Brasil. São Paulo: UNESP, 2007.