

# A DELIBERAÇÃO PÚBLICA NA EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

## THE PUBLIC DELIBERATION IN EFFECTIVENESS OF CONSTITUTIONAL DEMOCRACY

*Mariana Oliveira de Sá<sup>1</sup>*

### RESUMO

Este artigo possui como objetivo demonstrar os mecanismos de abertura institucional adotados pelos Três Poderes do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma a abordar a dinâmica das audiências públicas que ocorrem no âmbito dos mesmos. Como marco teórico, utilizou-se da teoria liberal igualitária de John Rawls, exposta em suas obras *A Theory of Justice* (1971), e *Political Liberalism* (1993), que tem como fio condutor a ideia de razão pública, ou seja, o exercício do poder político através de deliberação de questões fundamentais. Partiu-se da análise do modelo e finalidade de audiência pública adotado pelos Três Poderes do Estado, de modo a verificar se as mesmas são aptas a fornecer os subsídios necessários para a efetividade da democracia constitucional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Deliberação Pública; Democracia Constitucional; Audiências Públicas; Sociedade Civil.

### ABSTRACT

This article has the objective of demonstrate the mechanisms of institutional openness adopted by the Three Powers of the State: Legislative, Executive, and Judiciary, in order to addressing the dynamics of the public hearings that occur within the same. As a theoretical mark, we used of the liberal egalitarian theory of John Rawls, exposed in his works *A Theory of Justice* (1971) and *Political Liberalism* (1993) that has as conducting wire the idea of public reason, iethe exercise of the political power through determination dated fundamental questions. We started from the analysis of the model and finality of the public hearing adopted by the Three Powers of the State, in, order to verify that they are able to provide the necessary subsidies for the effectiveness of of constitutional democracy.

**KEYWORDS:** Public Deliberation; Constitutional Democracy; Public Hearings; Civil Society.

---

<sup>1</sup> Aluna da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo. E-mail: marianaoliveiradesa@yahoo.com

## 1 Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil consagra em seu artigo 1º a instituição do Estado Democrático de Direito, onde o poder político é emanado pelo povo, que o deve exercer por seus representantes eleitos ou diretamente. Essa é a característica precípua da democracia constitucional: um sistema político, cuja as instituições submetidas ao império do Direito, possuem um arcabouço material e existencial, que atua procedimental e funcionalmente através da soberania popular.

A noção de democracia sempre esteve ligada à ideia de participação popular nas decisões referentes à coisa pública. Desde a tradição da Grécia Antiga, onde o termo foi cunhado, até os dias de hoje, essa característica se faz presente. Com a evolução da sociedade e seu conseqüente crescimento desenfreado, a participação de forma direta tornou-se inviável, surgindo formas de democracia marcadas pela representatividade, o poder político passou a ser exercido por um número reduzido de indivíduos em nome de todos os cidadãos.

No entanto, ocorre grande distância entre os representantes e os representados, entre os atores políticos institucionalizados e a sociedade civil, o que acabou por gerar uma subcidadania marcada pelo afastamento dos cidadãos na participação da vida política e jurídica do Estado.

Porém, no contexto social que se encontra o Brasil, guiado sob a égide de uma Constituição Cidadã, faz-se necessário a adoção de mecanismos que possibilitem uma abertura institucional capaz de proporcionar a deliberação pública de questões essenciais da vida política, jurídica e social do Estado.

É nesse contexto que este estudo pretende demonstrar os mecanismos de abertura institucional adotados pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário de forma a proporcionarem aos cidadãos o exercício do poder político. Basicamente, o artigo aborda a dinâmica das audiências públicas que ocorrem nos três poderes do Estado com o intuito de demonstrar como a deliberação pública é essencial para a efetividade da democracia constitucional.

Como marco teórico, utilizou-se da teoria liberal igualitária de John Rawls, exposta em suas obras “A Theory of Justice” (1971), e Political Liberalism (1993)<sup>2</sup>, que tem como fio condutor a ideia de razão pública, ou seja, o exercício do poder político por meio dos cidadãos através de deliberação de questões fundamentais.

Pretende-se demonstrar como a deliberação pública é importante para a consolidação e efetividade da democracia constitucional, realizando um contraponto entre a dinâmica das audiências públicas realizadas no Brasil, com a proposta de democracia deliberativa apresentada por Rawls.

## **2 A Abertura institucional pelas audiências públicas no Brasil**

A participação da sociedade civil na vida pública tem se demonstrado de suma importância na atualidade, sobretudo, após o levante de manifestações populares ocorridas em todo o país em 2013, demonstrando o interesse dos cidadãos em participar dos rumos trilhados pelo Estado. Para tanto, é necessário mecanismos que possibilitem uma abertura institucional apta a proporcionar um diálogo entre os entes institucionalizados e os atores civis.

No Brasil, a ferramenta que possibilita a participação popular nos órgãos públicos são as audiências públicas realizadas no âmbito dos Três Poderes, visando proporcionar uma aproximação entre os anseios da sociedade civil e as decisões tomadas pelo Estado.

Os ilustres Daniel Alberto Sabsay e Pedro Tarak, citados por Hugo Nigro Mazzili, apregoam que:

A audiência pública constitui uma importante contribuição para a passagem de uma democracia representativa para uma democracia participativa. A primeira depositava toda a responsabilidade que deriva do exercício do governo exclusivamente na parcela da sociedade integrada pelos governantes; os governados quedavam num tipo de posição passiva, de meros espectadores, carentes de capacidade de iniciativa, controle ou decisão. Já a audiência trata de tirar os governados da letargia e de levá-los a tomar responsabilidades, a assumir um papel que deles exige protagonismo e que ajuda a compatibilizar posições adversas e gerar o melhor conhecimento recíproco entre os distintos setores da sociedade; [...] pode-se concluir que as audiências públicas não só têm servido como resposta aos reclamos dos cidadãos como também permitem que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública (MAZZILLI, 1999, p. 326).

---

<sup>2</sup> Utilizar-se-á das siglas TJ para indicar a obra A Theory of Justice e LP para se referir ao Political Liberalism.

A principal função das audiências públicas é possibilitar o exercício do poder político consagrado constitucionalmente como um direito de todo cidadão, sendo portanto, uma garantia fundamental que deve ser efetivada pelo Estado. Além disso, a própria Constituição Federal prevê a possibilidade de realização de audiências públicas, com vistas a assegurar a representação popular, e, até mesmo Leis Federais, leis orgânicas dos municípios e constituições estaduais dispõem sobre o tema<sup>3</sup>.

A origem das audiências públicas remonta ao direito anglo-saxão, fundamentado no direito inglês e no princípio de justiça natural, e no direito norte-americano, ligada ao princípio do devido processo legal (*due process of law*). Para Agustín Gordillo, ela representa a garantia clássica de audiência prévia e a garantia constitucional do devido processo em sentido substantivo (GORDILLO, 1998).

Esse mecanismo de abertura institucional tem sido muito utilizada pelo Legislativo, sobretudo, para a discussão acerca de projetos de lei que tramitam nas casas legislativas. Não obstante, o Executivo também emprega as audiências públicas para discutir questões referentes a procedimentos que possam gerar impactos urbanos e ambientais, e para debater políticas públicas. Além disso, o Judiciário também aplica as audiências públicas, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, para discutir sobre questões de interesse público, e assim, possibilitar que a sociedade civil forneça subsídios para que possa formular suas decisões.

Em sede de um Estado Democrático de Direito é necessário que as decisões políticas fundamentais sejam resultantes da discussão entre os detentores do poder político, levando em conta o pluralismo e a igualdade participativa. É nesse sentido, que devem ser realizadas as audiências públicas nos Poderes do Estado, análise que será feita a seguir.

## **2.1 As audiências públicas realizadas no âmbito do Poder Legislativo**

O Poder Legislativo tem como função constitucional precípua legislar, ou seja, confeccionar as normas jurídicas que se tornam obrigatórias e inovam o Direito. Além disso,

---

<sup>3</sup>A título de exemplo, cita-se o art. 1º P.U; art. 5º, XXXIII, LXXI, LXXII, LXXIII; art. 61, § 2º; art. 74, § 2º; art. 89, VI; art. 93, IX; art. 187; art.194; art. 204, II; art. 206, VI e art. 216, § 1º todos da CR/88.

possui ainda a função típica de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo<sup>4</sup>.

Afirma MARTINEZ que, “*o Poder Legislativo, por natureza, corresponde à sociedade; e como representantes dela, às câmaras, cuja missão é formular regras públicas em harmonia com a necessidade de cada época*” (MARTINEZ, 1987, p. 918).

É no exercício de criação do Direito, das normas jurídicas, que reside a necessidade da participação da sociedade civil no processo de elaboração das mesmas, pois sendo os cidadãos os principais destinatários das leis, é essencial a sua deliberação, ao menos consultiva, no que concerne ao que será formulado e que se tornará obrigatório a todos. Como pode-se extrair do pensamento de Jeremy Waldron, “*o direito dos direitos é ter uma parcela na elaboração das leis*” (CARVALHO, 2010, p. 1129).

O Legislativo Federal passou a ter a competência para a realização de audiências públicas com as entidades da sociedade civil a partir da Constituição da República de 1988, que as prevê expressamente no art. 58, § 2º, II:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - **realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.** (BRASIL, Constituição Federal, 1988, grifo nosso).

Este estudo se concentra em apresentar as audiências públicas que ocorrem no Poder Legislativo na esfera do Congresso Nacional, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, mas não deve-se esquecer que cada Assembleia Legislativa dos estados da federação e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, bem como as câmaras dos vereadores dos municípios podem realizar audiências públicas e disciplinar sobre elas.

O Senado Federal, após a Constituição de 1988, adequou seu regimento interno, de 1970, e trouxe a possibilidade de realização de audiências públicas em seus artigos. A competência de realização das mesmas é disciplinada pelo art. 90, inciso II, do Regimento

---

<sup>4</sup> É o que dispõe o Art. 70 da Constituição Federal: **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. **Parágrafo único.** Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Interno do Senado Federal, que dita: “Art. 90. Às comissões compete: II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (Const., art. 58, § 2º, II)”. Isto é, as comissões do Senado Federal é que podem realizar audiências, devendo, para tanto, levar em consideração a relação com a matéria de sua temática.

No que concerne à finalidade das audiências públicas no Senado Federal, o art. 93 disciplina:

Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para:  
I – instruir matéria sob sua apreciação;  
II – tratar de assunto de interesse público relevante.  
§ 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil;  
§ 2º A audiência prevista para o disposto no inciso I poderá ser dispensada por deliberação da comissão (BRASIL, Regimento Interno do Senado Federal, 2014).

Basicamente, as audiências públicas possuem a finalidade de auxiliar as comissões a instruir a matéria a ser estudada e a tratar de assuntos de interesse público relevante. Ademais, os legitimados para convocar as mesmas podem ser a própria comissão ou entidades da sociedade civil.

Já o procedimento de realização das audiências públicas no Senado Federal está disciplinado nos arts. 94 e 95 do Regimento Interno da casa legislativa, que possibilita a isonomia das partes para apresentarem seus argumentos, o meio de manifestação por depoimentos escritos e a documentação a ser apresentada nas audiências públicas, que será lavrada à ata com registro dos pronunciamentos e dos documentos que a acompanham. Importante ressaltar ainda que o Senador participa da audiência e poderá interpellar o orador em até três minutos, com igual tempo para a resposta.<sup>5</sup>

No mesmo sentido, a Câmara dos Deputados, através da Resolução nº 17 de 1989, aprovou a possibilidade de realização de audiências públicas, que dispôs no art. 24 do

---

<sup>5</sup>Veja: Art. 94. Os depoimentos serão prestados por escrito e de forma conclusiva. § 1º Na hipótese de haver defensores e opositores, relativamente à matéria objeto de exame, a comissão procederá de forma que possibilite a audiência de todas as partes interessadas. § 2º Os membros da comissão poderão, terminada a leitura, interpellar o orador exclusivamente sobre a exposição lida, por prazo nunca superior a três minutos. § 3º O orador terá o mesmo prazo para responder a cada Senador, sendo-lhe vedado interpellar os membros da comissão.  
Art. 95. Da reunião de audiência pública será lavrada ata, arquivando-se, no âmbito da comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem. Parágrafo único. Será admitido, a qualquer tempo, a requerimento de Senador, o traslado de peças. (RISF, 1970).

Regimento Interno da Câmara dos Deputados ser de competência das comissões permanentes, em razão da matéria que lhes compete, realizar audiências públicas com a sociedade civil<sup>6</sup>.

A Câmara dos Deputados apresentou um capítulo exclusivo em seu regimento para dispor a respeito das audiências públicas<sup>7</sup>, prevendo que **a competência** para a realização das mesmas, é das comissões da Casa, sendo que a finalidade do procedimento é auxiliar as comissões e instruir a matéria legislativa em trâmite, além de tratar de assuntos de interesse público relevante.

A legitimidade para convocar a audiência pública na Câmara dos Deputados é de qualquer membro da Casa ou representante da entidade interessada, resguardando sempre a igualdade de possibilidade de manifestação dos representantes, que será feita de forma oral, com tempo de 20 minutos, sendo toda a documentação apresentada juntada à ata de realização da audiência.

O objetivo principal das audiências públicas tanto no Senado Federal, quanto na Câmara dos Deputados é proporcionar o debate de questões públicas pela sociedade civil, que apresenta argumentos, refuta os pontos expostos, esclarece matérias técnicas, e, assim, propicia a participação popular na construção dos atos normativos que irão reger a vida em sociedade e que serão obrigatórios a todos.

---

<sup>6</sup> Veja a redação do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: III - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

<sup>7</sup> Essas são as disposições do Capítulo III do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que diz: CAPÍTULO III – DA AUDIÊNCIA PÚBLICA:

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser apartado.

§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

§ 5º Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes (RICD, 1989).

## 2.2 As audiências públicas realizadas no âmbito do Poder Executivo

No âmbito do Poder Executivo, as audiências públicas também são realizadas em nível federal, estadual, distrital e municipal. A gama de legislação que disciplinam acerca das mesmas é imensa, mas há algumas legislações federais que possibilitam ou determinam a realização de audiências públicas por parte do chefe do executivo ou de órgãos da administração pública que possuem maior notoriedade.

A primeira audiência pública realizada no Executivo ocorreu no Ministério do Meio Ambiente, no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em 1986, por meio da resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. A mesma, disciplina em seu artigo 11, sobre a possibilidade de realização de audiência pública para a execução de estudo de impacto ambiental<sup>8</sup>.

Não obstante, para melhor dispor acerca da realização das audiências públicas, o CONAMA publicou a Resolução nº 9/1987, que dita em seu art. 1º: *“A Audiência Pública, referida na Resolução CONAMA nº 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”* (BRASIL, CONAMA, 1990).

Quanto à realização de audiência pública, determina o artigo 2º da mesma Resolução: *“Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.”* (BRASIL, CONAMA, 1990). Basicamente, no CONAMA a audiência pública possui finalidade elucidativa de dúvidas, além de expor aos interessados as questões pertinentes das discussões e políticas públicas, receber críticas e sugestões da sociedade civil.

---

<sup>8</sup> Assim prevê o art. 11 da Resolução nº 1/1986 do CONAMA: “Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica. § 1º Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação. § 2º Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.”

Outra hipótese de cabimento de audiência pública no âmbito do Poder Executivo, vem expressa na Lei Federal 8.666/93, que em seu artigo 39, *caput*, faz menção à obrigatoriedade das audiências públicas nas licitações de grande vulto.

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados. (BRASIL, Lei Federal 8.666/1993).

A finalidade das audiências públicas neste caso é dar publicidade aos atos da administração pública além de possibilitar o controle da legalidade e conveniências das licitações por parte dos cidadãos, e ainda objetiva a consagração dos princípios regentes da administração pública.<sup>9</sup>

Existem ainda inúmeros exemplos de possibilidade de realização de audiências públicas por parte do Poder Executivo, como o caso da Lei 9.784/99 que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que prevê a hipótese de audiência pública quando o juízo da autoridade, diante da relevância da questão, e antes da tomada de decisão, julgar necessário a mesma para debates sobre a matéria do processo.

Outro exemplo, é o Estatuto da Cidade, que ao regulamentar diretrizes gerais para a política urbana em seus artigos 2º, XIII; 40, I, 43, II, e 44 da Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, prevê a possibilidade de realização de audiências públicas para fomentar os debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. A realização das audiências públicas, no caso de aprovação do plano diretor, é obrigatória<sup>10</sup>.

Por fim, ainda podem ser citados mais exemplos de leis que preveem realização de audiências públicas no âmbito do Executivo: por exemplo, a Lei Federal nº 9.478, de 1997 (agências reguladoras) que em seu artigo 19 dispõe a respeito da realização das audiências

---

<sup>9</sup>Art. 37.A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

<sup>10</sup> Esse entendimento é reafirmado em recente decisão judicial que consta nos autos nº 038.13.034040-2, do Juízo de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública de Joinville que julgou que reuniões e deliberações internas no setor executivo não suprimem a necessidade da participação da sociedade civil com suas representações comunitárias no ato de elaboração de normas relativas ao desenvolvimento urbano.

públicas que serão convocadas pela Agência Nacional de Petróleo;<sup>11</sup> ou a Lei Federal nº 9.427, de 26/12/1996 (concessões de energia elétrica), que em seu artigo 4º, § 3º determina a realização de audiências públicas no processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos dos setores elétricos ou de consumidores.<sup>12</sup>

Basicamente, as audiências públicas buscam promover um diálogo entre os órgãos do Estado e a sociedade civil, com o fim de buscar soluções para problemas de interesse público relevante. Esse diálogo democrático entre os atores sociais e os órgãos institucionalizados proporciona a construção de alternativas através da participação da sociedade.

### 2.3 As audiências públicas realizadas no âmbito do Poder Judiciário

O Poder Judiciário também realiza sua abertura institucional por meio das audiências públicas, que começaram a ser realizadas no ano de 2007, no Supremo Tribunal Federal, tendo como objetivo possibilitar a participação da sociedade civil nas decisões referentes à temas constitucionais de grande repercussão.

Inicialmente, as audiências públicas no âmbito do STF encontrava seu fundamento no artigo 9º, § 1º da Lei 9.868/99, que trata sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Veja:

Art. 9º Vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.

§ 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, **em audiência pública**, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria. (BRASIL, 1999, Lei 9.868/99, grifo nosso).

---

<sup>11</sup> Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP. (BRASIL, 1997)

<sup>12</sup> Art. 4º A ANEEL será dirigida por um Diretor-Geral e quatro Diretores, em regime de colegiado, cujas funções serão estabelecidas no ato administrativo que aprovar a estrutura organizacional da autarquia.

§ 3º O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL. (BRASIL, 1996)

E ainda encontrava respaldo no artigo 6º, § 1º da Lei 9.882/99, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal:

Art. 6º Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias.

§ 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, **em audiência pública**, de pessoas com experiência e autoridade na matéria. (BBRASIL, 1999, Lei 9.882/99, grifo nosso).

A primeira audiência pública realizada no STF, convocada pelo Ministro Ayres Britto, no ano de 2007, teve como objetivo subsidiar o julgamento da ADI nº 3.510, em que se impugnavam dispositivos da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005), no tocante à constitucionalidade do uso de células-tronco embrionárias em pesquisas científicas para fins terapêuticos. O fundamento utilizado para a abertura institucional para a participação da sociedade civil era simplesmente ouvir e colher informações técnicas, convocando biólogos, médicos, juristas e organizações sociais a participarem do tema em julgamento.

Nesse momento, as audiências públicas no STF não tinham regulamentação normativa, por isso foi utilizado do regimento interno da Câmara dos Deputados, bem como do artigo 58, § 2º da CR/88 e do artigo 9º, § 1º da Lei 9.868/99, para fundamentar a realização do procedimento. Para o Ministro Carlos Ayres Britto afirmou: “a audiência foi um exercício da democracia direta, com a possibilidade do segmento organizado contribuir para a formatação do julgamento que repercutirá na vida da população” (BRASIL, STF, 2007).

Participaram da primeira audiência pública no STF 22 pessoas, sendo especialistas, contrários e favoráveis à utilização de embriões estocados em clínicas de fertilização humana – incluindo Procuradoria Geral da República, geneticistas, representantes da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Presidência da República. A mesma durou um dia (20 de abril de 2007), sendo que no julgamento da ADI nº 3.510, o STF considerou constitucional o art. 5º da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/05), por 6 votos a 5, permitindo, assim, a utilização, para fins de pesquisa e terapia, de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização in vitro.

O exemplo elencado a cima demonstra a importância da audiência pública no contexto atual, onde a participação da sociedade civil na vida do Estado é de grande relevância para a direção dos caminhos trilhados pelo mesmo.

O próprio STF, em seu regimento interno, procedeu à criação de normas procedimentais para regulamentar as audiências públicas, e no ano de 2009, com a Emenda Regimental nº 29, inseriu dispositivos para trazer as hipóteses de cabimento das audiências bem como seu procedimento de realização, possibilitando a participação de entidades da sociedade civil nos debates do Pretório Excelso. Veja o texto da Emenda Regimental nº 29:

Art. 1º O art. 13 do Regimento Interno passa a vigorar com acréscimo dos incisos XVII e XVIII, renumerando-se o subseqüente para inciso XIX:

“Art.13.....  
XVII – **convocar audiência pública** para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal.  
XVIII – decidir, de forma irrecorrível, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou em qualquer processo em curso no âmbito da Presidência.

XIX – praticar os demais atos previstos na lei e no Regimento.”

Art. 2º O art. 21 do Regimento Interno passa a vigorar com acréscimo dos incisos XVII e XVIII, renumerando-se o subseqüente para inciso XIX:

“Art.21.....  
XVII – **convocar audiência pública** para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante.

XVIII – decidir, de forma irrecorrível, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou nos processos de sua relatoria.  
XIX – praticar os demais atos que lhe incumbam ou sejam facultados em lei e no Regimento.”

Art. 3º Ficam acrescidos ao art. 154 do Regimento Interno o inciso III e o parágrafo único:

“Art. 154. ....  
III – para ouvir o depoimento das pessoas de que tratam os artigos 13, inciso XVII, e 21, inciso XVII, deste Regimento. Parágrafo único. A audiência prevista no inciso III observará o seguinte procedimento:  
I – o despacho que a convocar será amplamente divulgado e fixará prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas;  
II - havendo defensores e opositores relativamente à matéria objeto da audiência, será garantida a participação das diversas correntes de opinião;  
III – caberá ao Ministro que **presidir a audiência pública** selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinando a ordem dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar;  
IV – o depoente deverá limitar-se ao tema ou questão em debate;  
V – a audiência pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça;  
VI – os trabalhos da audiência pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência;  
VII – os casos omissos serão resolvidos pelo Ministro que convocar a audiência.”

Art. 4º Fica acrescido ao art. 363 do Regimento Interno o inciso III:

“Art. 363.....  
III – Despacho – para designar a realização de audiência pública de que trata o art. 13, XVII, deste Regimento.”

Art. 5º Esta Emenda Regimental entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2009, Emenda Regimental nº29, grifei).

Até o ano de 2014 foram realizadas em torno de 16 audiências públicas no STF, sobre diversos temas envolvendo questões constitucionais fundamentais, como: a concretização do

direito à saúde (art. 196 da Constituição Federal), a partir do oferecimento de medicação e tratamento pelo Poder Público; proteção ao meio ambiente discutindo a constitucionalidade de atos normativos proibitivos da importação de pneus usados; direito à vida no julgamento da ADPF nº 54 que discutia a possibilidade de se interromper a gravidez em casos de fetos anencefálicos; direito à educação no julgamento de processos que discutiam a instituição de sistema de reserva de vagas nas universidades públicas com base em critério étnico-racial, bem como para estudantes egressos do ensino público; direito à vida e desenvolvimento científico no julgamento da ADI nº 3.510, que discutiu o uso de células-tronco embrionárias em pesquisas científicas; direito à liberdade no julgamento do Recurso Extraordinário 641320, que discutiu a possibilidade de cumprimento de pena em regime menos gravoso quando o Estado não dispuser, no sistema penitenciário, de vaga no regime indicado na condenação; direitos políticos no julgamento da ADI 4650 que discutiu o sistema de financiamento de campanhas eleitorais vigente; direitos autorais no julgamento da ADI nº 4815 que tratou da disposição que proíbe biografias não autorizadas pelos biografados; direito à saúde e exercício da profissão na ADI nº 5.037 e ADI nº 5.035, que discutiram a constitucionalidade do “Programa Mais Médicos”.

Vários são os temas que geram repercussão geral em seu julgamento, e, assim, necessitam de uma participação da sociedade civil para dirimir dúvidas, apresentar pareceres e opiniões, esclarecer questões específicas das áreas de atuação, fazer apontamentos técnicos, entre outras atuações relevantes.

É de se destacar que, a audiência pública tem o condão de conferir uma legitimidade democrática às decisões proferidas pela Corte, além de proporcionar a participação dos interessados na lide na criação da solução que será apresentada, e assim, conferir uma abertura institucional apta a realizar o princípio democrático que dita ser o poder político emanado do povo, característica esta que é primordial em uma democracia constitucional.

### **3 A Teoria da Democracia Deliberativa de John Rawls**

A deliberação pública é importante ferramenta para a efetivação de um Estado de Direito, e de uma democracia constitucional. O presente artigo elege como seu ponto teórico a ideia de deliberação pública apresentada por John Rawls em sua obra *Political Liberalism*

(1993), que tem como fundamento a ideia de razão pública formulada pelo autor, cuja pretensão é dar efetividade à democracia constitucional.

John Rawls é tido como o principal filósofo político das últimas décadas, sendo referência mundial no contexto da Teoria do Direito, sobretudo, por desenvolver uma teoria da justiça, conhecida por “Justiça como Equidade”, e por apresentar uma teoria da democracia, marcada pelo viés deliberativo.

O autor elabora uma teoria da justiça voltada para as instituições sociais, que para o mesmo, devem ser justas, e se não forem necessitam ser reformuladas ou abolidas. Nesse contexto, inaugura uma corrente de pensamento denominada liberalismo igualitário, que marcado pela ideia de razão pública, pretende proporcionar o acesso e a efetivação de direitos, bem como uma concepção política de justiça, suficiente para proporcionar a deliberação pública acerca de questões de justiça básica e elementos constitucionais essenciais.

Em sua obra *A Theory of Justice*, de 1971, que se transformou em um divisor de águas da filosofia política, o autor retoma a ideia de contrato social, criando uma teoria da justiça que se contraponha ao utilitarismo, e que tenha aplicação para as instituições sociais. É com a ideia de contrato hipotético que o autor apresenta o acordo entre cidadãos livres e iguais, situados na posição original e envoltos pelo artifício do “véu da ignorância”, cujo objetivo é estabelecer os princípios básicos de justiça para regular a estrutura básica da sociedade.

Esses princípios de justiça, derivados desse mecanismo de deliberação, são apresentados da seguinte forma por Rawls:

**Primeiro:** cada indivíduo deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras.

**Segundo:** as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos (RAWLS, 2002, p 64).

Os princípios básicos de justiça, acordados e aceitos por todos, devem ser firmados em um Estado Democrático, onde as instituições sociais se comprometam em realizar os mesmos. É com o dilema de associar os dois valores mais redundantes da sociedade, liberdade e igualdade, que muitos consideram inconciliáveis, que Rawls elabora sua Teoria da Justiça, dando extrema importância tanto à liberdade, característica fundamental da natureza humana, quanto à igualdade, que é de suma relevância para a convivência política.

O caráter igualitário da teoria da justiça de Rawls, advém do fato de não permitir que os indivíduos inseridos na “posição original” sejam beneficiados ou prejudicados por infortúnios alheios a sua própria escolha, sendo considerada uma sociedade justa, quando pretende igualar os indivíduos em determinadas circunstâncias, para que suas escolhas fiquem condicionadas as suas próprias responsabilidades, onde cada qual deve aceitar suas consequências, pois são responsáveis por suas ações, sendo estas veementes apoiadas pelo Estado, consolidando assim, sua visão liberal da teoria do Estado.

Já a noção de equidade no pensamento do autor, deriva das condições sobre as quais os indivíduos escolhem os princípios fundamentais de justiça, uma posição de igualdade e imparcialidade, onde a escolha é realizada por indivíduos livres e racionais, que elegem e aceitam tais postulados, dispostos até mesmo a sacrificar alguns interesses próprios, desde que os demais pactuantes também o façam.

Trabalhando a justiça como equidade, em uma visão construtivista, Rawls ressalta a ideia de formular uma representação procedimental, onde os juízos são considerados razoáveis e válidos quando resultam da aplicação correta do procedimento, ou seja, um deliberação igualitária e imparcial.

Porém, após as críticas recebidas acerca de TJ, e diante da necessidade de revisão de alguns conceitos exposto na mesma, Rawls publica em 1993, a obra *Political Liberalism* (LP), onde o autor apresenta novos conceitos para complementar seu pensamento.

É, sobretudo, com os conceitos de razão pública, consenso sobreposto e construtivismo político, que Rawls reduz as pretensões “universalistas e traços metafísicos”, transformando sua teoria em uma doutrina política. Nas palavras de Rawls, o LP, tem o objetivo central responder questões fundamentais como a seguinte pergunta:

Como é possível existir, ao longo do tempo, uma sociedade estável e justa de cidadãos livres e iguais que se encontram profundamente divididos por doutrinas religiosas, filosóficas e morais razoáveis, embora incompatíveis entre si?  
(RAWLS, 2011, p. XIX)

Basicamente, o que Rawls pretende é elaborar uma concepção política de justiça para um regime democrático constitucional, marcado por uma pluralidade de doutrinas que embora divergentes, são razoáveis.

O pluralismo razoável é uma característica de um regime democrático livre, e se forma da diversidade de doutrinas existentes, que mesmo sendo razoáveis entre si, se distinguem em

alguns pontos. Rawls considera que a existência de um pluralismo razoável leva à ideia de concepção política e a própria ideia de liberalismo político.

Para que essa concepção política, seja uma concepção que se sustente por si só, Rawls recorre ao consenso sobreposto, considerado por ele como a única forma de fazer com que em meio a diversidade de doutrinas abrangentes existentes, os indivíduos cheguem a um acordo sobre determinada questão.

As doutrinas abrangentes fazem parte do que o autor denomina de “cultura de fundo”, uma cultura da vida cotidiana, onde as instituições possuem ideias e princípios que são compartilhados, mesmo que implicitamente (RAWLS, 2011). Esta cultura de fundo é composta pelas igrejas, universidades, associações em regra geral, é o que se chama de sociedade civil.

Neste contexto, a estrutura e o conteúdo de uma concepção política são proporcionados pelo o que Rawls chama de construtivismo político, um procedimento que visa construir o conteúdo dos princípios de justiça, levando em conta, os conceitos de sociedade e pessoa.

No entanto, é com a ideia de razão pública que Rawls inaugura um novo momento da tradição da democracia deliberativa, onde, *é através deste ideal que os cidadãos devem conduzir suas discussões políticas públicas de elementos constitucionais essenciais e de questões básicas de justiça* (RAWLS, 2011, p. LV). Ou seja, a ideia de razão pública apresenta uma forma de deliberação política pública essencial para um regime democrático razoável.

Feito essas considerações preliminares acerca da teoria procedimental deliberativa, torna-se necessário apresentar os aspectos principais dos conceitos fundamentais da mesma, o construtivismo político, o consenso sobreposto e a razão pública, para que assim, possa-se visualizar o pensamento do autor e as premissas da deliberação pública trabalhada por Rawls.

### **3.1 O Construtivismo Político**

É através do construtivismo político que a teoria de Rawls consolida a sua visão procedimental da justiça como equidade, uma vez que é ele que proporciona uma visão acerca do conteúdo e da estrutura de uma concepção política de justiça. Ou seja, o construtivismo político é um procedimento no qual os agentes racionais, sujeitos a condições razoáveis,

escolhem os princípios públicos de justiça que devem regular a estrutura básica da sociedade. Desta forma, os princípios de justiça apresentam-se como o conteúdo da concepção política de justiça, e o procedimento de construção, como a estrutura da mesma.

Rawls trabalha com uma concepção construtivista de justiça política que apresenta algumas características peculiares. A primeira delas é que os princípios de justiça política são representados como o resultado de um procedimento de construção, onde os indivíduos racionais e razoáveis escolhem os mesmos.

Além disso, outra característica do construtivismo político é empregar uma concepção bastante complexa de pessoa e de sociedade. A pessoa é tida como um membro da sociedade política que possui duas faculdades morais – ter um senso de justiça e constituir uma concepção de bem. Já a sociedade é vista como um sistema equitativo de cooperação social, guiada por normas e procedimentos publicamente reconhecidos e aceitos como reguladores de condutas.

Rawls ainda afirma que o construtivismo político se apoia na ideia de equilíbrio reflexivo, que é definido como um estado em que juízos em todos os níveis de generalidade encontram-se em conformidade, com base em cuidadosa reflexão. Desse modo, o construtivismo político considerará um juízo correto porque resulta do procedimento razoável e racional de construção, quando corretamente formulado e seguido, e uma vez alcançado o equilíbrio reflexivo, o procedimento modelará corretamente os princípios da razão prática conjugados às concepções apropriadas de sociedade e pessoa, representando dessa forma, a ordem de valores mais apropriada a um regime democrático (RAWLS, 2011).

Assim, o construtivismo político constrói o conteúdo de uma concepção política de justiça, que consiste nos princípios básicos de justiça selecionados pelas partes na posição original, uma posição que não é construída, mas simplesmente modelada (RAWLS, 2011, p. 122).

Ou seja, partindo da ideia que uma sociedade bem ordenada é entendida como um sistema equitativo de cooperação social, Rawls modela um procedimento com condições razoáveis para que as partes possam selecionar os princípios de justiça. Dessa maneira, a concepção política dos cidadãos, membros cooperativos de uma sociedade bem-ordenada, dará forma ao conteúdo da justiça política.

Para Rawls, *um procedimento construtivista é concebido de modo que produza princípios e critérios que especificam quais fatos relativos a ações, instituições, pessoas e o mundo social em geral são relevantes para a deliberação política* (RAWLS, 2011, p. 145).

Desta forma, o objetivo do construtivismo político é formular uma concepção política de justiça que os cidadãos, racionais e razoáveis, possam aceitar depois de cuidadosa reflexão, e assim, chegar a um acordo livre sobre questões relativas a elementos constitucionais essenciais e questões básicas de justiça (RAWLS, 2011). E uma vez feito isso, a concepção política constitui uma base razoável de razão pública mediante a qual a discussão pública de questões fundamentais pode se processar.

### **3.2 O Consenso Sobreposto**

Para mostrar que a sociedade democrática bem-ordenada da justiça como equidade, marcada pelo pluralismo razoável, pode unificar-se e se tornar estável, Rawls recorre ao consenso sobreposto de doutrinas abrangentes razoáveis. O consenso sobreposto surge para permitir que as concepções abrangentes razoáveis e opostas possam convergir em certos acordos básicos.

O consenso sobreposto constitui-se de três características centrais: primeiro, trata-se de um consenso de doutrinas abrangentes razoáveis, ou seja, dado o fato do pluralismo razoável, essa diversidade existente é considerada o resultado de um produto da razão humana em condições de liberdade; segundo, a justiça como equidade deve ser entendida como uma concepção que se sustenta por si mesma e expressa uma concepção política de justiça; terceiro, apresentar estabilidade, mesmo diante das alterações na distribuição de poder entre as doutrinas professadas na sociedade.

Para que o consenso sobreposto possa ser criado e ter sua estabilidade assegurada, Rawls esboça a maneira pela qual o mesmo é construído. Esse esboço apresenta dois estágios: o primeiro termina em um consenso constitucional, já o segundo, em um consenso sobreposto.

O consenso constitucional refere-se a um consenso ainda não suficientemente profundo e amplo: não atinge princípios essenciais nem se baseia em certas ideias sobre a sociedade e as pessoas nem implica ter alcançado uma concepção pública compartilhada. *Fundamentalmente, estabelece certos procedimentos eleitorais democráticos destinados a*

*refrear os enfrentamentos políticos na sociedade; e garante certos direitos e liberdades políticas muito básicas* (GARGARELLA, 2008, p. 234).

E como se alcançaria um consenso constitucional? Rawls considera que, no primeiro estágio do consenso constitucional, os princípios liberais de justiça, que inicialmente são aceitos de modo relutante como um *modus vivendi* e são incorporados em uma Constituição, tendem a alterar as doutrinas abrangentes dos cidadãos, de maneira que estes possam aceitar pelo menos princípios de uma Constituição liberal. Esses princípios garantem certos direitos e liberdades fundamentais e estabelecem procedimentos democráticos para moderar a disputa política e solucionar questões de política pública. Nessa medida, *as visões abrangentes dos cidadãos se tornam razoáveis, se é que já não eram antes. O simples pluralismo se transforma em um pluralismo razoável e, deste modo, alcança-se o consenso constitucional* (RAWLS, 2011, p. 193).

O autor conclui desse modo, que, *uma aquiescência inicial de uma concepção liberal de justiça como um simples modus vivendi poderia se transformar-se, ao longo do tempo, primeiro em um consenso constitucional, depois em um consenso sobreposto* (RAWLS, 2011, p. 199). Desta forma, o consenso constitucional sobre certos princípios acerca de direitos e liberdades políticos fundamentais transforma-se em um consenso mais amplo e profundo, um consenso sobreposto.

No que se refere à profundidade, é necessário que os princípios e ideais políticos deste consenso, tenham por base uma concepção política de justiça que utilize as ideias fundamentais de sociedade como um sistema cooperativo equitativo, e de pessoas como cidadãos livres e iguais, racionais e razoáveis.

Já em relação à amplitude, *o consenso sobreposto deve ir além dos princípios políticos que instituem os procedimentos democráticos, para incluir princípios que abarcam a estrutura básica como um todo* (RAWLS, 2011, p. 194). Ou seja, o consenso sobreposto deve ser amplo, de modo a alcançar o maior número de doutrinas abrangentes, fazendo com que seja possível estabelecer um ponto em comum através das discussões.

Desta forma, Rawls considera que o objeto do consenso sobreposto é uma concepção política específica de justiça, da qual a justiça como equidade constitui um exemplo padrão. Para que os indivíduos cheguem a aderir a concepção política de justiça mais viável, Rawls

recorre ao consenso sobreposto, que segundo ele, surge como a expressão da razão pública compartilhada. E é a razão pública o cerne de sua teoria da democracia deliberativa.

### **3.3 A razão pública**

Rawls considera que, *todo agente razoável e racional, tem um modo de formular seus planos, de colocar seus fins em uma ordem de prioridades e de tomar suas decisões em conformidade com tais planos e prioridades* (RAWLS, 2011, p. 250). Esta é a razão de uma sociedade política.

A razão pública é uma característica de um povo democrático, Rawls a define como *a razão dos cidadãos iguais que, como um corpo coletivo, exercem poder político supremo e coercitivo uns sobre os outros ao aprovar leis e emendar sua Constituição* (RAWLS, 2011, p. 252). Ou seja, é a razão dos cidadãos que compartilham do status de cidadania igual, exercendo o poder político.

Esse exercício do poder político é apropriado e justificável somente quando exercido em conformidade com uma Constituição cujos elementos essenciais se pode razoavelmente supor que todos os cidadãos subscrevam, à luz de princípios e ideais que são aceitáveis para eles, na condição de razoáveis e racionais (RAWLS, 2011, p. 255). Este é o princípio liberal de legitimidade, que impõe aos cidadãos o dever moral de ser capaz de se explicar uns aos outros, quando se trata de questões fundamentais, o que o autor denomina de dever de civilidade.

Rawls considera que, objeto da razão pública é o bem do público, aquilo que a concepção política de justiça requer da estrutura básica institucional da sociedade e os propósitos e fins a serviço dos quais tal estrutura deve se colocar. Já o conteúdo da razão pública é fornecido por uma concepção política de justiça, uma concepção que especifica determinados direitos, liberdades e oportunidades fundamentais, atribui prioridade especial a esses direitos, liberdades e oportunidades, e, sobretudo, preconiza medidas para assegurar que todos os cidadãos tenham os meios polivalentes que lhes possibilitem fazer uso efetivo de sua liberdade e oportunidades fundamentais (RAWLS, 2011).

Assim, Rawls diz que a razão pública, é pública de três maneiras: como a razão dos cidadãos, é a razão do público; seu objeto é o bem do público, além de questões de justiça fundamental; e sua natureza e conteúdo são públicos, uma vez que são determinados pelos

ideais e princípios expressos pela concepção política de justiça da sociedade e são conduzidos à vista de todos sobre essa base (RAWLS, 2011, p. 251).

A ideia de razão pública é um complemento apropriado a uma democracia constitucional, cuja cultura é caracterizada por uma pluralidade de doutrinas abrangentes razoáveis. Ela se aplica a questões que dizem respeito a elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica<sup>13</sup>. Isso significa que, quando estas questões fundamentais estão em jogo, deve-se recorrer exclusivamente a valores políticos.

Aplica-se aos cidadãos quando estão engajados na militância política no fórum público, às autoridades políticas e governamentais em fóruns públicos e nos debates e votações no plenário do Legislativo, e em especial ao Judiciário em suas decisões, o que o torna exemplar institucional da razão pública.

Antes de sua morte, em 2002, Rawls trabalhava em uma revisão do LP, e com o artigo “A ideia de razão pública revisitada”, publicado em 1997, faz uma complementação da ideia de razão pública exposta anteriormente.

Rawls considera que a ideia de razão pública faz parte de uma concepção de sociedade democrática constitucional bem-ordenada, sendo que a forma e o conteúdo dessa razão são parte da própria ideia de democracia. *A ideia de razão pública, explícita no nível mais profundo os valores morais e políticos que devem determinar a relação de um governo democrático constitucional com seus cidadãos e a relação destes entre si* (RAWLS, 2011, p. 523).

O autor considera que a ideia de razão pública tem uma estrutura definida por cinco aspectos básicos, sem os quais pode parecer implausível: (1) as questões políticas fundamentais às quais se aplica; (2) as pessoas a quem se aplica (autoridades públicas e candidatos a cargos públicos); (3) seu conteúdo tal como especificado por uma família e concepções políticas razoáveis de justiça; (4) a aplicação dessas concepções em discussões de normas coercitivas que devem ser aprovadas na forma de Direito legítimo para um povo democrático; (5) a verificação pelos cidadãos de que os princípios derivados das tais concepções de justiça satisfazem o critério de reciprocidade (RAWLS, 2011, p. 524).

---

<sup>13</sup> Os elementos constitucionais essenciais dizem respeito a quais direitos e liberdades políticas que podem ser incluídos razoavelmente em uma Constituição escrita, que possa ser interpretada por um tribunal supremo. Questões de justiça básica relacionam-se com a estrutura básica da sociedade, e dizem respeito a questões de justiça econômica e social básica e outras matérias não abrangidas por uma Constituição (RAWLS, 2011).

Ela não se aplica a todas as discussões políticas sobre questões fundamentais, mas apenas às discussões sobre as questões que Rawls define como o fórum político público. Este fórum é dividido em três partes: o discurso dos juízes em suas decisões, em especial o dos juízes de um tribunal supremo; o discurso das autoridades públicas, sobretudo o dos chefes do Poder Executivo e dos legisladores; e, por fim, o discurso de candidatos a cargos públicos e de seus chefes de campanha (RAWLS, 2011, p. 525).

Já um cidadão participa da razão pública quando ele delibera com base naquilo que sinceramente entende ser a concepção política de justiça mais razoável, que expresse valores políticos que seja razoável esperar que outros, na condição de livres e iguais, também possam razoavelmente acatar (RAWLS, 2011, p. 533).

Rawls considera que, a ideia de razão pública é uma visão sobre os tipos de razão nas quais os cidadãos devem basear seus argumentos políticos ao apresentar justificações políticas uns aos outros quando apoiam leis e políticas que invocam os poderes coercitivos do Estado quanto a questões políticas fundamentais (RAWLS, 2011, p. 565). Desta forma, *a razão pública é uma maneira de argumentar sobre valores políticos compartilhados por cidadãos livres e iguais, que não se imiscui nas doutrinas abrangentes deles, contanto que estas doutrinas sejam compatíveis com uma sociedade democrática* (RAWLS, 2011, p. 583).

Para que esse exercício do poder político possa ser expresso pela razão pública dos cidadãos, é necessário a existência de mecanismos que possibilitem uma abertura institucional, apta a proporcionar a deliberação pública de questões fundamentais. E, no Brasil, os instrumentos existentes no que concerne aos fóruns públicos institucionais que realizam esse papel exposto por Rawls, são as audiências públicas.

#### **4 A relação entre a teoria deliberativa rawlsiana e as audiências públicas no Brasil**

A democracia pressupõe que a vontade popular se manifeste nas suas diversas opiniões, de modo que possa predominar a vontade da maioria, preservando-se, contudo, a manifestação das minorias. É nesse contexto que surge a necessidade de o Estado possibilitar a participação dos cidadãos no âmbito de suas instituições. É através da abertura institucional que se torna possível a sociedade civil manifestar-se e assim, dar oportunidade para que todos os

pontos de vistas sejam apresentados antes das tomadas de decisões que envolvem a coisa pública.

Em se tratando de participação popular, no contexto atual, é imprescindível adotar mecanismos que possibilitem a deliberação pública. Essa é a proposta de John Rawls, apresentar uma teoria da democracia que leve em conta o pluralismo existente na sociedade, com o respeito das liberdades básicas fundamentais e da igualdade de oportunidades, para que assim, possa-se chegar a um consenso das premissas que regerão a vida em sociedade.

Para tanto, é preciso que o Estado disponha de instrumentos que permitam a manifestação dos atores sociais e detentores do poder político. No Brasil, a importante ferramenta que vem cumprindo esse papel são as audiências públicas, pois é através delas que tem-se permitido que a sociedade civil se manifeste no âmbito dos Três Poderes do Estado para apresentar suas opiniões, esclarecer questões técnicas, discutir sobre políticas públicas, defender seus pontos de vista, entre inúmeras ações que o diálogo democrático possibilita.

John Rawls trabalha com a ideia de razão pública para conferir legitimidade às instituições sociais, e ela corresponde a razão do povo democrático, ou seja, o exercício do poder político pelos cidadãos. Para tanto, ele apresenta uma teoria da justiça voltada para as instituições sociais, basicamente o que o autor faz é apresentar uma Teoria do Estado, demonstrando que um Estado Democrático de Direito deve primeiramente ser construído através da deliberação dos seus membros (ideia representada pelo autor na forma do contrato hipotético, com os artifícios da posição original e véu da ignorância), e essa deliberação deve levar em conta a liberdade e a igualdade de participação.

A razão pública aplica-se principalmente ao que o autor denomina de fóruns públicos. É nesse cenário que as questões políticas fundamentais podem ser debatidas, e dessas discussões surgirem normas coercitivas aprovadas de forma legítima para um povo democrático. Este fórum público é dividido por Rawls em três partes: o discurso dos juízes em suas decisões, em especial o dos juízes de um tribunal supremo; o discurso das autoridades públicas, sobretudo o dos chefes do Poder Executivo e dos legisladores; e, por fim, o discurso de candidatos a cargos públicos e de seus chefes de campanha. No entanto, se aplica também aos cidadãos quando estes deliberam com base em concepções razoáveis que os outros indivíduos na condições de livres e iguais podem acatar.

A razão pública surge como uma forma de apresentação de argumentos políticos para auferir uma justificação pública no que concerne ao apoio de aprovação ou não de uma lei, de políticas públicas adotadas pelo Estado, ou decisões proferidas a respeito de elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica. Trata-se na verdade do exercício do poder político pelos cidadãos.

No entanto, isso somente é possível em um contexto que possibilite a abertura das instituições sociais para a participação da sociedade civil, sendo que no Brasil, como visto alhures, as audiências públicas é que vem cumprindo esse papel. Porém, mesmo estando previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito de participação ainda não alcançou seu apogeu.

Nos dias atuais, a democracia deve ser tida não apenas como uma forma de governo, mas um direito. É o que assinala Paulo Bonavides, para quem a democracia é direito do povo, que se converte em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder, subjetivado juridicamente na consciência social e efetivado de forma concreta pelo cidadão, em nome e em proveito da sociedade, e não do Estado (BONAVIDES, 1996).

O homem deve ser partícipe da gestão pública em seus distintos níveis institucionais. E as audiências públicas são o mecanismo facilitador desse exercício cívico, trazendo consigo inúmeras vantagens. É um elemento de democratização do poder e modo de participação cidadã no poder público.

Para GORDILLO, o fundamento da audiência pública é duplo: serve de um lado, ao interesse público para que não se produzam atos ilegítimos; ao interesse dos particulares de poder influenciar com seus argumentos e provas antes da tomada de uma decisão importante e, ainda, serve para diminuir o risco de erros de fato e de direito para as autoridades públicas, com consequente eficácia de suas ações e consenso que podem conseguir na comunidade (GORDILLO, 1998).

Como demonstrado, as audiências públicas são utilizadas nas três esferas do Estado: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, porém com características e peculiaridades em cada um deles.

O Legislativo utiliza das audiências públicas durante o processo de elaboração das leis, sendo a mesma uma forma de discussão acerca do tema que será legislado. Já o Executivo as utiliza para debater as políticas públicas que serão adotadas, bem como dar publicidade aos atos

administrativos. Enquanto que, o Judiciário utiliza das audiências públicas como um mecanismo de discussão sobre questões constitucionais fundamentais acerca de determinada decisão em pauta.

O que é notório nas audiências públicas que são realizadas é a importância das mesmas para estabelecer um diálogo democrático entre os cidadãos e as instituições do Estado. É através das mesmas que a abertura à participação popular ocorre. E isso, é um mecanismo que possibilita a efetividade da democracia constitucional, marcada pelo viés do exercício do poder político exercido pelo povo.

Porém, a própria ideia de deliberação pública demonstra para sua consolidação determinadas necessidades. Assim preleciona John Rawls:

A democracia deliberativa também reconhece que, sem uma educação ampla sobre os aspectos básicos do governo democrático para todos os cidadãos e sem um público informado a respeito dos problemas prementes, decisões políticas e sociais cruciais simplesmente não podem ser tomadas. (RAWLS, 2011, p. 449).

É o que normalmente ocorre quando da realização de audiências públicas no Brasil. O número de participação dos cidadãos não é elevado, a educação cívica se apresenta defasada, e não há publicidade suficiente nem um estímulo para a participação nas audiências públicas.

Além disso, as próprias instituições que realizam as audiências públicas estabelecem regras para o procedimento que, na maioria das vezes, dificulta a participação, limita-a, impõe entraves burocráticos, e, até mesmo, impede discricionariamente que determinado ente da sociedade civil participe da audiência pública.

É sob esta perspectiva de realização das audiências públicas no Brasil, um mecanismo pouco utilizado, e muitas vezes de forma pouco proveitosa, é que se apresenta a proposta deliberativa de Rawls. Com ela tem-se o fortalecimento dos fóruns públicos para a constituição do direito, da política, e, assim, da própria sociedade.

A deliberação de questões fundamentais contribui para a consolidação e efetividade da democracia constitucional, uma vez que é através do diálogo democrático que se exerce um poder político de forma legítima. A participação dos cidadãos na vida do Estado é um direito que não pode ser negado.

## **5 Conclusão**

A democracia constitucional exige que o poder político seja exercido pelo povo, ou seja, é guiada pela égide da soberania popular. O poder político é exercido, atualmente, em sua grande maioria, por representantes do povo, mas é um direito do próprio cidadão participar da vida do Estado.

Esta é a proposta de John Rawls, traçar uma teoria da democracia, de viés deliberativo, onde o direito e a política sejam constituídos através da deliberação pública sobre elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica.

A deliberação pública ocorre no que Rawls chama de fóruns públicos, e no Brasil esse espaço ganhou o nome de audiência pública. Trata-se do direito de participação que integra a democracia, chamada de direito de quarta geração, junto com os direitos individuais, sociais e de fraternidade, todos integrantes da categoria de direitos humanos, conforme as teses da doutrina moderna sobre o tema.

A audiência pública mostra-se um mecanismo eficiente para o estabelecimento do diálogo entre as instituições sociais e a sociedade civil na busca do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão do Estado, de construção dos atos normativos, e de elucidação de pontos juridicamente controvertidos.

Assim é que temos a realização de audiências públicas nos Três Poderes do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Legislativo utiliza das audiências públicas no processo de elaboração das leis, já o Executivo utiliza para debater as políticas públicas e para dar publicidade aos atos administrativos, enquanto que o Judiciário utiliza das audiências públicas para discutir questões constitucionais fundamentais.

É indiscutível a importância das audiências públicas para a efetividade da democracia constitucional. No entanto, não podemos esquecer que estamos lidando com um instituto recente e que necessita ainda de aperfeiçoamento. Mas já é um passo fundamental em direção à consolidação do real exercício da soberania popular.

## **Referências:**

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Congresso, Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970**. – Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL, Congresso, Câmara dos Deputados. **Regimento Interno: Resolução Nº 17, de 1989**. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em:  
[http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/RIpdf/RegInterno.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf).  
Acessado em: 27 de março de 2014.

BRASIL. CONAMA, **resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em:  
<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acessado em: 27 de março de 2014.

BRASIL. CONAMA, **RESOLUÇÃO nº 9, de 3 de dezembro de 1987**. Publicada no DOU, de 5 de julho de 1990.

BRASIL. **Lei 9868 de 10 de novembro de 1999**. Brasília. Publicado no DOU de 11.11.1999.

BRASIL. **Lei no 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Publicado no D.O.U. de 6.12.1999.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LEWANDOMSKI, Ricardo. Decisão publicada no DJe nº 179 em 23/09/2009.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. Publicada em 15 de outubro de 1980. DOU de 27-10-1980

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 16 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. 3. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

KOMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001

KUKATHAS, Chandran; PETIT, Philip. **Rawls: uma teoria da justiça e os seus críticos**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

KYMLICKA, Will. **Contemporary Political Philosophy**. An Introduction. Second edition. Oxford University press. 2002.

MARTINEZ, Esteban Mestre. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Teoria do poder - parte I**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992

POGGE, Thomas. **Realizing Rawls**. Ithaca: Cornell, 1989.

RAWLS, John. **O Liberalismo Político** / John Rawls ; tradução Álvaro de Vita. –Ed. Ampl. – São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2011. – (biblioteca jurídica WMF).

RAWLS, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 2005.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971.

RICOEUR, Paul. O justo: ou a essência da justiça. Ed. Instituto Piaget. Tradução de Vasco Casimiro. Lisboa. 1995.

SILVEIRA, Denis Coitinho. **Posição original e equilíbrio reflexivo em John Rawls: O problema da justificação**. Trans/Form/Ação. São Paulo, v.32(1), 2009, p.139-157.

VITA, Álvaro de. **A tarefa prática da filosofia política em John Rawls**. Lua Nova. n° 25. 1992. p. 5 – 24.

WERLE, Denilson Luis. **Justiça e Democracia: ensaios sobre John Rawls e Jürgen Habermas**./ Denilson Luis Werle. São Paulo: Singular; Esfera Pública, 2008.