

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE FORTALECIMENTO DA  
ESFERA PÚBLICA ATRAVÉS DO PARADIGMA PROCEDIMENTAL DO DIREITO  
DE JÜRGEN HABERMAS**

**POPULAR PARTICIPATION AS A MEANS OF STRENGTHENING THE PUBLIC  
SPHERE THROUGH JÜRGEN HABERMAS'S PROCEDURAL PARADIGM OF  
THE LAW**

*Eduardo Seino Wiviurka<sup>1</sup>*

**RESUMO**

A temática central do presente artigo é a democracia – questão amplamente discutida nas comunidades científicas e políticas. Nesta pesquisa, será a apresentada a hipótese de que uma maior participação popular na democracia enseja maior legitimidade das decisões tomadas pelo Poder Público. Para tal utiliza como referencial teórico o pensamento de Jürgen Habermas direcionado para a investigação do seguinte problema de pesquisa: como a tensão entre legitimidade e participação popular pode ser mediada a partir do paradigma procedimental do Direito de Habermas, na busca de uma diretriz hábil a aprimorar a democracia brasileira? Serão explorados alguns conceitos de Habermas voltados para a democracia (em especial de esfera pública, princípio de democracia e o paradigma procedimental do direito) e esclarecido sobre como tais elementos teóricos podem ser interligados para analisar o problema de pesquisa. Adicionalmente, buscando investigar a hipótese, a pesquisa apresentará em linhas gerais como ocorreu a participação popular, e a importância desta, na Assembléia Nacional Constituinte de 87/88. Este estudo utiliza como fonte referências bibliográficas – consistindo na análise do pensamento de Habermas e outros marcos teóricos –, documentos e textos legais; também possui uma metodologia dialética, na medida que desenvolve conceitos em âmbitos diferentes e depois promove a mediação entre eles focando na apreciação do problema de pesquisa.

**Palavras-chaves:** Participação Popular; Habermas; Democracia; Paradigma Procedimental do Direito; Assembléia Nacional Constituinte.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Formação Pedagógica do Professor Universitário pela PUCPR. Bacharel em Direito pelo UNICURITIBA. Advogado.

## **ABSTRACT**

The central theme of this paper is democracy – an issue largely discussed in the scientific and political communities. This research will be submitted the hypothesis that greater popular participation in democracy gives rise to greater legitimacy of decisions taken by the Government. For such uses as theoretical referential the thinking of Jürgen Habermas directed to investigate the following research problem: how tension between legitimacy and popular participation can be mediated from the Habermas's procedural paradigm of the law, in search of a guideline to improve the skilful Brazilian democracy? Will explore some concepts of Habermas turned to democracy (especially in the public sphere, principle of democracy and the procedural paradigm of law) and informed about how such theoretical elements can be interconnected to analyze the research problem. Additionally, seeking to investigate the hypothesis, the search occurred as broadly popular participation and the importance of this, the Brazilian's National Constituent Assembly of 87/88. This study uses as source references - consisting in the analysis of the thought of Habermas and other theoretical referential - documents and legal texts. Also has a dialectic methodology, as it develops concepts in different areas and then promotes mediation between them focusing on assessment of the research problem.

**Keywords:** Popular Participation; Habermas; Democracy; Procedural Paradigm of the Law; Brazilian's National Constituent Assembly.

## **1. INTRODUÇÃO**

As discussões sobre democracia evoluíram muito nos últimos séculos. Sem promover um aprofundamento na questão história, a democracia, em sentido amplo, foi um tema constante para teóricos de diferentes áreas. Isto decorre da natureza multifacetária da democracia, afinal, ela não pode ser compreendida apenas sob a perspectiva jurídica, social ou política – por isso filósofos, cientistas políticos, juristas e intelectuais de outras áreas se debruçaram sobre o mesmo objeto.

Sem entrar nas peculiaridades dos debates e nas diferentes posições, é certo que algumas proposições sobre a democracia ficaram consolidadas fazendo parte do *senso comum acadêmico*. É aceito a importância de promover a democracia e seus princípios, buscar a liberdade, igualdade e solidariedade, bem como reconhecer e incorporar a diversidade. As

maiores dificuldades e divergências residem nas estratégias para intensificar e tornar eficazes tais proposições da democracia.

Cada democracia possui especificidades próprias que implica na adoção de estratégias próprias. Realidades complexas diferentes exigem estratégias diferentes. Deste modo, pensar a democracia brasileira é diferente de pensar qualquer outra democracia – apesar das constantes proposições que figuram como pano de fundo em maior ou menor grau.

Ciente destas premissas existentes em um nível macro, a presente pesquisa objetiva mediar um ponto de vista sobre a democracia com um regime democrático específico: a partir do pensamento de Jürgen Habermas analisar-se-á uma faceta da democracia brasileira, com o objetivo final de refletir sobre possibilidades de fortalecimento da democracia.

*Democracia brasileira* é ainda demasiado amplo, sendo necessário ainda verticalizar o recorte da problemática dentro da moldura teórica da democracia. Prosseguindo na delimitação do objeto desta pesquisa, no caso específico do Brasil, o enfoque será a tensão entre legitimidade e participação popular – que será oportunamente explicada. A eleição desta perspectiva decorre da própria visão sobre democracia do Habermas que valoriza tal tensão ao promover a interação entre os sujeitos no âmbito da esfera pública – conforme ficará claro no desenvolvimento do artigo.

Em poucas palavras, o problema de pesquisa pode ser enunciado da seguinte forma: como a tensão entre legitimidade e participação popular pode ser mediada a partir do paradigma procedimental do Direito de Habermas, na busca de uma diretriz hábil a aprimorar a democracia brasileira?<sup>2</sup>

Para investigar o problema de pesquisa formulado, o presente artigo será dividido em duas seções. Em um primeiro momento, serão trabalhados alguns conceitos fundamentais do pensamento habermasiano, que tenham correlação direta com o problema de pesquisa levantado – a saber, esfera pública, legitimidade, paradigma procedimental do direito –, sempre orientados para mediar a questão da democracia.

Em um segundo momento, a questão da democracia e participação popular (tendo agora como pano de fundo o arranjo teórico que será desenvolvido na primeira seção, serão exploradas na perspectiva jurídica). O objetivo é indicar a existência de espaços para participação popular na ordem jurídica brasileira e a importância do respectivo uso deles. E

---

<sup>2</sup> A democracia brasileira não é objeto de estudo do Habermas. Apesar de ele utilizar numerosos exemplos da democracia alemã, na qualidade de filósofo, suas reflexões permanecem em um nível mais abstrato elaborando proposições potencialmente aplicáveis à democracia de diversos países. Assim, preliminarmente a uma particularização, é necessária uma abstração. É deste enfoque que objetiva-se mediar o pensamento de Habermas com a experiência brasileira.

ainda, através da mediação com Habermas, investigar em que medida o uso destes espaços ensejam uma maior legitimidade para as decisões tomadas pelo Poder Público<sup>3</sup>.

Ainda em título de introdução, cumpre esclarecer a metodologia empregada. A primeira seção, dedicada à Habermas, será exclusivamente bibliográfica e analítica. Já na segunda seção, fontes legais e documentais serão utilizadas e apresentadas de forma dialética com a temática global do artigo.

Finalmente, esclarece-se que em parte a presente pesquisa possui uma natureza filosófica, por eleger um autor e apresentar seu pensamento, mas assume uma perspectiva pragmática por tentar mediar com o Direito Positivo brasileiro. Apenas buscar-se novas ópticas que possam permitir uma compreensão mais aprofundada da questão, e quiçá alguma proposição para reflexões e ações futuras.

## **2. ESFERA PÚBLICA, LEGITIMIDADE E O PARADIGMA PROCEDIMENTAL**

Uma temática da Teoria do Estado é a democracia. Nesta linha, o pensamento de Habermas pode ser localizado com o intuito de analisar a democracia sob a óptica da racionalidade comunicativa e do procedimentalismo. Para situar esta questão, esta seção introduzirá alguns conceitos do pensamento habermasiano que possuem maior conexão com o problema de pesquisa.

### **2.1 A TOMADA DE DECISÕES NO ÂMBITO DA ESFERA PÚBLICA E A LEGITIMIDADE**

Tendo como pressuposto elementos da Teoria Crítica e o *linguist turn*, o pensamento de Habermas causou considerável impacto na filosofia contemporânea. A proposta de uma *Teoria da Ação Comunicativa*, na qual os sujeitos deliberariam igualmente em um espaço público atendendo algumas condições pragmáticas de fala para tomar as decisões que orientariam uma sociedade, oferece uma organização conceitual que resulta em uma perspectiva original para pensar a democracia.

---

<sup>3</sup> A participação popular pode ser verificada em diferentes níveis: em um nível micro, por exemplo, estaria a participação em audiências públicas locais, ou a utilização de ouvidorias e até propositura de uma ação popular para um interesse local; em um nível macro, estariam eleições, referendos, projetos de lei de iniciativa popular, e também, no exemplo que será tratado nesta pesquisa, nas Audiências Públicas ocorridas no bojo da Assembléia Nacional Constituinte. Apesar da distinção de níveis, ambas interessam e são indispensáveis para a teorização da democracia, apesar de que as de nível macro possuem um relevo maior para o Constitucionalismo, assim como a de nível micro possui maior peso para outras áreas do conhecimento.

Um primeiro conceito que deve ser trabalho, tendo em vista a perseguição do problema de pesquisa, é o conceito de *esfera pública*. Em sua cronologia Habermas, com o amadurecimento de suas teorias e com diálogos com críticos, aos poucos, foi promovendo alterações em seus conceitos que foram ganhando nova significação. Ciente destas mudanças, o conceito de *esfera pública* possui notável diferenciação com o passar do tempo. Na década de 60, Habermas definiu esfera pública da seguinte maneira:

A esfera pública burguesa pode ser concebida, antes de mais, como a esfera em que pessoas privadas se juntam enquanto um público; bem cedo, reclamaram que essa esfera pública fosse regida da mesma forma que se estivesse acima das próprias autoridades públicas; de forma a incluí-las num debate sobre as regras gerais que governam as relações da esfera da troca de bens e de trabalho social basicamente privatizada, mas publicamente relevante. O meio deste confronto político era peculiar e não tinha precedente histórico: o uso público da razão pelos intervenientes (HABERMAS *apud* SILVA, 2001, p. 2).

Por esta primeira aproximação, verifica-se que a esfera pública é vista como um local de tomada de decisões, mas com predominância de questões de interesse privado. Já na década de 90, na obra “Direito e Democracia”, o conceito ganha novos contornos ao ser pensado tendo em vista um paradigma procedimental para o direito:

[...] a esfera pública política como se fosse uma estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida através da sociedade civil. Este espaço público político foi descrito como uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco. Nesta medida, a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (HABERMAS, 1994-b, p. 91).

Por esta aproximação a esfera pública passa não apenas à identificar, discutir e tematizar problemas de interesse público, mas, no âmbito democrático, funciona como um espaço para o exercício da ação comunicativa. Habermas ainda completa:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e *opiniões*; nela 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, 1994-b, p. 91).

A primeira noção de esfera pública concedia demasiado peso para as relações de troca. A segunda apresenta a esfera pública como um importante local para a tomada de decisões públicas – com abertura de espaços para a participação nestas decisões aumenta a correção das mesmas, a aceitação por parte dos cidadãos, tendo maior legitimidade perante eles, fruto de um processo discursivo.

Este princípio decorre de uma concepção ética discursiva, na qual todos os indivíduos podem participar dos processos argumentativos. Trata-se de uma ética formal, assim como a ética kantiana, na qual, pressupondo certas condições que concedem igual poder de fala a todos os participantes, os próprios sujeitos dialogam para determinar as prescrições normativas que serão seguidas. O fundamento desta ética é um acordo intersubjetivo – e um acordo com esta mesma natureza é o objetivo dos procedimentos democráticos.

A idéia central é que a legitimidade das decisões tomadas no âmbito da esfera pública estariam condicionadas à aceitabilidade dos sujeitos concernidos pela decisão. Um acordo, sem a aquiescência dos afetados, nesta perspectiva, estaria envolto de invalidade. Em um Estado no qual a esfera pública não tematiza as problemáticas sociais e não concede voz aos sujeitos, haveria carência de legitimidade. Tal entendimento é expresso pelo princípio de democracia<sup>4</sup> de Habermas: “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, 1994-a, p. 142).

Portanto, tanto mais legítimo é uma sociedade quanto maior o espaço na esfera pública para a participação dos sujeitos concernidos pelas decisões tomadas. Assim sendo, Habermas trabalha de forma a buscar formas de inclusão dos sujeitos, em suas palavras:

A formação da opinião e da vontade política não se realiza apenas na forma dos compromissos, mas também segundo o modelo dos discursos públicos, que visam a aceitabilidade racional das regras, à luz de interesses generalizados, de orientações de valor compartilhadas e de princípios fundamentados. Desse modo, esse conceito não-instrumental de política apóia-se no conceito da pessoa que age comunicativamente. Também as pessoas jurídicas não devem ser concebidas como proprietárias de si mesmas. Faz parte do caráter social das pessoas físicas o fato de elas se desenvolverem em meio a formas de vida compartilhadas intersubjetivamente, para se tornarem indivíduos e estabilizarem sua identidade em condições de reconhecimento recíproco. Por isso, também a partir de um ponto de vista jurídico, a pessoa individual só pode ser protegida juntamente com o contexto dos seus processos de formação, ou redes sociais e às formas da vida cultural. Um processo

---

<sup>4</sup> Nesta pesquisa a fundamentação do princípio de democracia não será apresentada, por não ser este o objeto do presente artigo. Para uma adequada fundamentação do mesmo seria preciso adentrar em conceitos da filosofia moral do Habermas e na Teoria da Ação Comunicativa. No entanto, por mais que a explicação do princípio de democracia seja superficial nesta pesquisa, tal escolha metodológica se justifica na medida em que é necessário apresentá-lo como pressuposto para a persecução do problema de pesquisa. Para um aprofundamento desta questão vide NOBRE, 2008, p. 149-172.

legislativo e de tomada de decisões políticas, instruído de modo discursivo e sem perder de vista o que acabou de ser dito, tem de respeitar tanto as preferências existentes quanto os valores e as normas (HABERMAS, 2002, p. 154).

A partir desta perspectiva é que uma ordem jurídica pode almejar a legitimidade perante todos seus indivíduos, e não apenas (ou em maior peso) de alguma classe ou parcela social. Em uma sociedade muito desigual, com conflitos sexistas, racistas, de classes e outros, como regra, a legitimidade existiria apenas para aqueles não oprimidos. Para os indivíduos marginalizados ou que sofrem algum tipo de repressão, é difícil imaginar como legítimo um conjunto de regras, ou políticas públicas, que permitam tais exclusões. Necessário, portanto, assim como pelo princípio de universalização de Habermas, a aquiescência moral dos indivíduos perante a sociedade.

Neste contexto, é oportuno citar Axel Honneth<sup>5</sup>:

Se uma ordem jurídica pode se considerar justificada e, por conseguinte, contar com a disposição individual para a obediência somente na medida em que ela é capaz de reportar-se, em princípio, ao assentimento livre de todos os indivíduos inclusos nela, então é preciso supor nesses sujeitos de direito a capacidade de decidir racionalmente, com autonomia individual, sobre questões morais; sem uma semelhante atribuição, não seria absolutamente imaginável como os sujeitos devem ter podido alguma vez acordar reciprocamente acerca de uma ordem jurídica (HONNETH, 2009, p. 188).

Esfera pública, legitimidade, democracia, ação comunicativa, princípio de democracia, são conceitos que podem ser pensados e discutidos em abstrato. No entanto, se o objetivo for promover uma análise mais pragmática, estes conceitos devem ser mediados com o Direito, pois é por esta diretriz que os conceitos discutidos nesta seção ganham significação. Desde modo, na próxima seção, a questão do Direito será colocada.

## 2.2 PARADIGMA PROCEDIMENTAL DO DIREITO

A partir do entrelaçamento dos conceitos apresentados, emerge a seguinte questão: qual é o papel do direito em tal contexto? Para Habermas é um papel procedimental, porque é através dos *procedimentos* jurídicos formais que será possível assegurar a legitimidade do conteúdo material das decisões oriundas de tematizações na esfera pública.

---

<sup>5</sup> Honneth é um habermasiano. Da mesma forma que Robert Alexy possui premissas que remetem à Habermas, Honneth pode ser contextualizado no paradigma da linguagem de forma que haja, apesar das diferenças, uma coerência e até certa continuidade, entre ele e Habermas. Desta forma, as reflexões sobre reconhecimento de Honneth podem ser postas adequadamente nesta pesquisa.

Nas palavras de Habermas, o direito será como um “*médium* de regulamentações vinculativas, bem como o princípio discursivo como instrução para os aconselhamentos ou decisões racionais” (HABERMAS, 2002, p. 339).

No contexto de uma sociedade complexa, na qual a pluralidade é uma constante, destaca-se a dificuldade de atingir consensos a respeito das questões materiais discutidas. Uma sociedade na qual a diversidade tenha espaço enfrentará inevitáveis dificuldades para considerar e conjugar pretensões distintas dos diferentes segmentos sociais. Sobre esta questão a resposta de Habermas é que antes da discussão sobre o conteúdo material das decisões a serem deliberadas na esfera pública, é necessário um consenso prévio sob aspectos formais que guiarão a discussão. Trata-se de deliberar sobre o *modus* procedimental para a criação e legitimação do direito, em outras palavras, definir as regras formais para a criação de regras materiais (HABERMAS, 2002, p. 340).

Tais procedimentos possuem uma natureza discursiva, aos quais cabe o encargo da legitimação, e isto significa que:

A institucionalização (de uma rede) de discursos (e negociações) tem de se orientar em primeira linha de acordo com o objetivo de cumprir da maneira mais ampla possível os pressupostos pragmáticos comuns de argumentos em geral (acesso universal, participação sob igualdade de direitos e igualdade de chances para todas as contribuições, orientação dos participantes em direção ao entendimento mútuo e incoerção estrutural). A instituição de discursos, portanto, deve assegurar tanto quanto possível, sob as restrições temporais, sociais e objetivas dos respectivos processos decisórios, o livre trânsito de sugestões, temas e contribuições, informações e razões, de maneira que possa entrar em ação a força racionalmente motivadora do melhor argumento (da contribuição convincente ao tema relevante) (HABERMAS, 2002, p.341).

Uma peculiaridade do procedimentalismo habermasiano é que ele admite a possibilidade de uma revisão posterior ao consenso. Razões pautadas em questões materiais e particulares podem ser levantadas para questionar o produto dos processos discursivos. Esta hipótese funda-se na falibilidade fundamental do conhecimento, de forma que é necessário admitir a possibilidade de revisão. O procedimentalismo cumpre o papel de assegurar a validade dos processos discursivos, mas os resultados obtidos através destes procedimentos não podem ser cristalizados (HABERMAS, 2002, p. 342).

Adicionalmente a esta proposta de pensar o direito de forma procedimental, que garantiria a observação das regras do processo democrático, Habermas tematiza o exemplo do movimento social feminista desenvolvido nos Estados Unidos, que promoveu diversas discussões na esfera pública. Pela afirmação da autonomia do grupo, foi levada uma questão à espera pública na qual foram debatidas as reivindicações. Neste exemplo, houve uma

produção de direito que não pode ser explicada satisfatoriamente a partir de um paradigma eminentemente formal e nem do material. “A legitimidade da legalidade resulta do entrelaçamento entre processos jurídicos e uma argumentação moral que obedece à sua própria racionalidade procedimental” (HABERMAS, 1994-b, p. 203).

Se pelo exposto for aceita, ao menos em um primeiro momento, a proposta de um paradigma procedimental do direito que permita o fortalecimento da esfera pública, pode-se questionar sobre como efetivamente verificar este modelo. Destas premissas, na próxima seção será investigado o questionamento sobre como que tal arranjo teórico pode ser verificado empiricamente (ao menos em certo grau) pela identificação de aberturas existentes na esfera pública para participação popular, visando intensificar a legitimidade das decisões do Poder Público.

### **3. OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA**

Com o objetivo de visualizar melhor a hipótese da legitimação através do paradigma procedimental do Direito, que asseguraria a possibilidade de participação – promovendo assim uma racionalidade comunicativa –, esta seção apresentará a importância da participação popular na democracia e oferecerá uma breve análise da experiência de abertura de espaços promovida pela Assembléia Nacional Constituinte de 87/88.

#### **3.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA**

O parágrafo único do art. 1º da Constituição da República incorpora a premissa fundamental da democracia: *todo poder emana do povo*. Os cidadãos constituem o estado, sendo buscada neles a legitimidade de todas as instituições.

A legitimidade ocorre não apenas em um momento originário hipotético no qual o Poder Constituinte Originário inauguraria uma ordem jurídica e deixaria de atuar. Pelo contrário, a premissa fundamental da democracia deve ser algo construído e verificado socialmente. A participação popular na democracia é um exercício constante, sem o qual se descaracterizaria este regime político. Sobre isso, é oportuna a reflexão de Edgar Morin:

A democracia serve-se de dois circuitos recursivos: 1) os governos dependem dos cidadãos que dependem dos governos; 2) a democracia produz cidadãos que produzem a democracia. Se os cidadãos tornam-se subprodutivos, a democracia

também se torna subprodutiva; se a democracia fica subprodutiva, os cidadãos passam a ser subprodutivos. Assim, as crises/ enfraquecimentos de civismo são também crises/ enfraquecimentos de democracia, logo de complexidade política e social. (MORIN, 2007, p.150).

Portanto, buscar a eficácia e legitimidade da democracia, considerando as potencialidades da participação popular é um imperativo condizente com o aspecto fundamental da democracia: o exercício da cidadania. Isto não apenas através do sufrágio que ocorre periodicamente, mas com uma participação constante.

Quando se fala a partir de Habermas sobre o fortalecimento da esfera pública, objetiva-se justamente fomentar a participação popular em suas diversas formas. Quanto mais consciente e frequente for a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão pelo Estado de forma direta, maior será o grau de legitimidade da democracia.

Deste modo, cumpre investigar os espaços de participação existentes na esfera pública brasileira. Espaços nos quais há tomada de decisões públicas e espaços a serem ocupados, mediante as possibilidades de participação popular existentes no Brasil: ouvidorias, associações na sociedade civil, audiências públicas, *amicus curiae*, exercício do voto, movimentos sociais, são apenas alguns exemplos das formas existentes de participação, ação popular etc.

Apesar das diferentes formas, seja para reivindicar um direito ou para auxiliar a tomada de uma decisão, a constante e o objetivo é que uma decisão na qual ocorreu efetiva participação popular, dando-se voz e considerando o que foi trazido, enseja maior legitimidade e como corolário o fortalecimento da democracia. Além da atuação exclusiva das instituições nas definições de políticas de estado e políticas públicas, a voz da população deve ser ouvida.

Assim, dialogando esta proposição com o paradigma procedimental do direito de Habermas, o problema do reconhecimento, posto sob o aspecto formal, pode ser tematizado na esfera pública com o intuito de criar uma orientação emancipatória. É desta perspectiva que a próxima seção trará o exemplo da participação popular que ocorreu com a Assembléia Nacional Constituinte.

### 3.2 DEMOCRATIZAÇÃO E PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: O EXEMPLO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA CONSTITUINTE

O conteúdo das seções anteriores permaneceu em um nível mais abstrato. Já nesta última seção os conceitos tratados anteriormente serão aproximados de um fato histórico do Estado brasileiro: a abertura de espaços para a participação popular na Assembléia Nacional Constituinte<sup>6</sup>.

A Assembleia Nacional Constituinte instalou-se no dia 1º de fevereiro de 1987, tendo sido convocada por duas causas complementares que são comumente apontadas: de uma perspectiva eminentemente jurídico-formal, a Constituinte decorre do Ato Convocatório, com o objetivo de organizar processos e procedimentos para promulgar uma nova Carta Constitucional; de outro lado movimentos sociais e organizações fazendo oposição ao regime instalado no Brasil em 1964, constituindo uma faceta sociológica e política da convocação da constituinte. Desta segunda causa, João Gilberto Lucas Coelho destaca os seguintes fatos:

- Emenda nº 26 à Constituição de 1967, de 27 de novembro de 1985.
- a Carta do Recife, em 1971, pregando a convocação de uma Constituinte, num tenso momento em que parte da oposição legal propôs a autodissolução do MDB, como forma de reação ao regime;
- a crise de 1977, com o Pacote de Abril que levou o MDB a oficializar a convocação de uma Constituinte como prioridade da oposição legal;
- a Lei da Anistia e a reforma partidária de 1979, que substituiu o bipartidarismo (Arena e MDB) por um pluripartidarismo controlado, trazendo para a vida política institucionalizada algumas lideranças e forças antes banidas ou autoalijadas e levando o quadro partidário a se organizar com os partidos PDS, PMDB, PP (Partido Popular – logo depois se incorporou ao PMDB), PTB, PDT e PT;
- a decisão da OAB de assumir a bandeira como prioritária e convocar um congresso nacional de advogados sobre a Constituinte, o Congresso Pontes de Miranda, 1981, em Porto Alegre;
- o surgimento de organizações específicas pela Constituinte, em especial os “plenários”, “comitês” e “fóruns”, que gerariam o Movimento Nacional pela Constituinte e, já no curso da Constituinte, a Articulação Nacional de Entidades para Mobilização Popular na Constituinte, envolvendo a participação de: sindicatos, federações e centrais sindicais; associações de moradores; movimento estudantil, inclusive UNE e Ubes; universidades; representações profissionais (arquitetos, engenheiros, sociólogos, professores, médicos, enfermeiros, assistentes sociais, jornalistas, etc.); igrejas – com destaque ao papel muito ativo exercido pela CNBB; grandes entidades nacionais como, entre muitas outras, a OAB, a ABI e a SBPC;

---

<sup>6</sup> Como referencial teórico para trabalhar a questão da Participação Popular na Assembléia Nacional Constituinte, utilizar-se-á a seguinte obra: “ARAÚJO, José Cordeiro de; AZEVEDO, Débora Bithiah de; BACKES, Ana Luiza (organizadores). **Audiências públicas na Assembléia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.” Trata-se de uma edição comemorativa publicada pela Câmara dos deputados que reúne e sistematiza diversos arquivos e documentos da Constituinte.

movimentos político-ideológicos e uma variada gama de organizações; lideranças de diferentes áreas de atuação (COELHO *in*. ARAÚJO, 2009, p. 23).

Pode-se constatar que antes da instalação da Assembléia houve considerável impacto de movimentos sociais, de forma que, sendo estes uma causa da convocação da própria constituinte, não poderiam ficar de fora da elaboração da nova Carta Constitucional. Deste modo, no Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte, foram criadas quatro hipóteses para a participação popular: [1] *sugestões iniciais*, conforme art. 13, § 11, do Regimento da Assembléia Nacional Constituinte, às Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores, Tribunais e entidades representativas de segmentos da sociedade tiveram espaço para oferecer sugestões iniciais para as Comissões; [2] *audiências públicas* promovidas nas Subcomissões Temáticas, art. 14 do Regimento, onde efetivamente a sociedade teve voz. Representantes de diversos movimentos, organizações, sindicatos, puderam participar; também houve um espaço para [3] *emendas populares*, consoante art. 24 do Regimento Interno, tais emendas poderiam ser propostas por, no mínimo, trinta mil eleitores distribuídos em três entidades associativas, e submetidas ao Projeto de Constituição formulado pela Comissão de Sistematização; e por fim, prevista no art. 24, VI, do Regimento, a possibilidade de [4] *defesa das emendas populares* por um dos cidadãos que a subscreveu diante da Comissão de Sistematização.

Destas quatro hipóteses de participação social, a segunda delas, na forma de audiências públicas, foi qualitativamente rica. No âmbito das subcomissões, a oitiva de representantes da sociedade civil, ajudaram a construir o futuro texto constitucional. Foram ouvidos representantes de movimentos de vulto no País e acadêmicos respeitados em suas áreas. No dia 7 de abril de 1987, foram instaladas quatro Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, âmbito no qual as audiências públicas foram realizadas, sendo ouvidas quase 900 pessoas – Representantes de organizações da sociedade civil, acadêmicos, órgãos governamentais, juristas e outros, ocuparam todas as tribunas do Congresso (ARAÚJO, 2009, p. 13).

Não foi dado apenas voz para a sociedade, neste episódio da história do Brasil, a sociedade foi realmente ouvida. Parte disto é evidente quando se compara o conteúdo dos registros das subcomissões com o texto constitucional promulgado. As subcomissões ouviram elites do Brasil, mas não apenas isso. Movimentos sociais e demais reivindicações tiveram voz. Por exemplo, a seguinte participação sobre discussão de garantias e direitos fundamentais:

Jacqueline Pitanguy: Cidadania feminina.

Numa abordagem bastante geral, iniciou sua exposição com a denúncia da discriminação social e política da mulher ao longo da história [...]

Acrescentou que o conceito de direitos e garantias individuais tem variado ao longo da história. A definição desses direitos tem estreita relação com a característica do Estado. Esse processo de estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade [realizado pela Assembléia Constituinte] 'passa necessariamente pela redefinição dos conceitos de cidadania e dos conceitos de liberdade [...] sabemos que a liberdade já não se resume a garantir frente ao poder do Estado, mas incorpora a idéia de participação nas decisões públicas, bem como das garantias para o exercício de direitos civis e direitos sociais. De fato, ao atribuir também à liberdade o sentido político de participação, estamos distinguindo as condições necessárias para a realização da prática política, como direito de reunião, o direito de petição'(ARAÚJO, 2009, p. 93).

Já a terceira forma de participação, na forma de sugestões de emendas, foi quantitativamente relevante. Sem dúvida foi a mais utilizada, mas não há dados precisos sobre o quanto foi usada. Isto decorre porque muitas propostas não chegaram a contar com o mínimo de assinaturas, e também por causa da variedade das mesmas que por vezes possuíam o mesmo conteúdo material. O Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da Universidade Nacional de Brasília indicou o número de 9.770 emendas. Já outra fonte, o *Jornal da Constituinte*, nº 63, na edição do dia a promulgação da Constituição, informou terem sido cerca de 12.000 propostas provenientes de 32.337 diferentes emendas subscritas pela população (ARAÚJO, 2009, p.26).

Uma tensão marcou este procedimento. De um lado uma desconfiança com o mesmo, devido a temores e suspeitas sobre o procedimento, vez que *lobbies* foram realizados mascarando-se com a faceta de uma legítima participação social, por outro lado, houve uma intensa participação por parte da sociedade, superando qualquer expectativa inicial (Araújo, 2009, p.32). De todo modo, apesar das críticas e comumente feitas à elaboração da Constituição da República, é certo que houve expressiva participação popular, sendo uma experiência marcante na história do Brasil – fato que possui características que podem ser identificadas com os conceitos de Habermas trabalhados na primeira seção desta pesquisa.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No Brasil, a esfera pública possui algumas vias de participação a participação popular, e a ocupação destes espaços pode implicar na majoração deles (como condição para dar conta da demanda de participação), repercutindo no fortalecimento da esfera pública.

Paralelo a tal espaço, a adoção de estratégias de iniciativa pública voltadas para promover uma maior participação orientada pelo paradigma procedimental do direito podem

ser intensificadas – não obstante haja espaços para a participação e iniciativas populares, vez que tais possibilidades não manifestam toda sua potencialidade. Destarte, além da esfera privada demandar questões na esfera pública, há espaço para que a própria esfera pública promova a emancipação de segmentos privados.

A participação popular não deve ocorrer apenas em um momento originário, em analogia à teorias contratualistas eivadas de metafísica, mas sim como uma constante construção. Viu-se que na experiência da Assembléia Nacional Constituinte ocorreu intensa participação e com resultados visíveis. Este exemplo histórico foi de interesse nacional, mas iniciativas locais e em menores escalas podem ser implementadas.

É certo que a democracia brasileira não deve se orientar e buscar um fundamento de validade no pensamento de um filósofo. Mesmo assim, a partir de Habermas é possível lançar uma reflexão sobre a legitimidade considerando como critério a promoção de uma racionalidade comunicativa, que em tese se fortalece com a participação popular, e a eficácia de um procedimentalismo.

Também se deve considerar que a Assembléia Nacional Constituinte não foi o espelho empírico da aplicação de um paradigma procedimental, porém, deste enfoque, as reflexões de Habermas sobre a democracia podem ser valorizadas e consideradas para buscar aprimorar a democracia brasileira – como uma diretriz que pode indicar novas possibilidades.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Lucia Maria de Carvalho. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.

ARAÚJO, José Cordeiro de; AZEVEDO, Débora Bithiah de; BACKES, Ana Luiza (organizadores). **Audiências públicas na Assembléia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. **Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento\\_interno\\_anc](http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento_interno_anc)>. Acesso em: 01 abr. 2012.

GOMES, Manoel Eduardo Alves de Camargo e. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional**. 511 f. Tese (Doutorado em Direito). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. de Flávio Beno Seibeneichler. vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994-a.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. de Flávio Beno Seibeneichler. vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994-b.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Trad. de Luiz Repa. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

MORIN, Edgar. **O Método 6: Ética**. Trad. Juremir Machado da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

NEVES, Marcelo. **Entre têmis e leviatã: uma relação difícil: o estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (organizadores). **Direito e democracia: um guia para a leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros, 2008.

PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: RT, 1991.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas**. Trad. Vilma Schneider. Petrópolis: Vozes, 2009.

REPA, Luiz. A teoria reconstrutiva do direito. Notas sobre a gênese lógica do sistema de direitos fundamentais em Habermas. **Dois pontos**: justiça, virtude e democracia: da amizade ao reconhecimento, Curitiba, São Carlos. v. 7, n. 2, p. 141-156, out. 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista crítica de ciências sociais**. Coimbra. n. 65. p. 3-76, maio 2003.

SILVA, Alessandra Obara Soares da. **Participação popular da administração pública**: as audiências públicas. 157.f. Dissertação (Mestrado em Direito). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

SILVA, Filipe Carreira da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. **Sociologia**. [online]. abr. 2001, n.º.35. p.117-138. Disponível em: <[http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-65292001000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292001000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 15 de set. 2011.